
Actas del V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata

2019

ACTAS DEL V CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

Organizado por

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS JURÍDICAS SOCIALES (UNNE)

y

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES (UNLP)

3 y 4 de junio de 2019

Coordinador general

LEONARDO PASTORINO (FCJYS-UNLP)

Coordinador local

ALBA DE BIANCHETTI DE MONTIEL (FDCSYP-UNNE)

ISBN y legales

Coordinador de la edición: Leonardo Pastorino

Edición, corrección y maquetación: Esp. Analía Pinto

Puesta en línea: [SEDICI](#)

Coordinador general

LEONARDO PASTORINO

Coordinadora local

ALBA DE BIANCHETTI DE MONTIEL

Comité científico

MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA (UNLP)

ALBA DE BIANCHETTI DE MONTIEL (UNNE)

LUIS FACCIANO (UNR)

ALDO CASELLA (UNNE)

ALICIA MORALES LAMBERTI (UNC)

LEONARDO PASTORINO (UNLP)

Secretaría académica

ALFREDO DILORETO

MARÍA CRISTINA ROMERO

JUAN CARLOS ACUÑA

ROXANA BEATRIZ ROMERO

RITA PERNIZZA

HARAVÍ RUIZ

MARÍA VICTORIA DILORETO

ADRIAN ULLUA

ÍNDICE

EJES TEMÁTICOS	8
PONENCIAS	9
INSTITUCIONES DE DERECHO AGRARIO	10
SANIDAD CÁRNEA, PODER DE POLICÍA, ESTÁNDARES SANITARIOS Y GLOBALIZACIÓN JUAN CARLOS ACUÑA	11
ANÁLISIS DEL ABIGEATO Y SEGURIDAD RURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO AGRARIO RENÉ LIMBER ALVEAR PEIRÁN	33
CUESTIONES DE COMPETENCIA EN LOS PLEITOS SOBRE CONTRATOS AGRARIOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE LUIS A. FACCIANO	52
PROPIEDAD COLECTIVA INDÍGENA: CONFLICTOS POR EL USO DE LA TIERRA EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES SELENE MACIEL ALMIRÓN	64
ASPECTOS LEGALES DEL DESARROLLO TERRITORIAL DESDE LA EMPRESA AGRARIA FAMILIAR ANA MARÍA MAUD	76
SOCIEDADES Y ASOCIACIONES AGRARIAS: UNA SOLUCIÓN PARA INVERTIR EN EL AGRO BEATRIZ PUPPO HATCHONDO Y JIMENA RODRÍGUEZ SCHEITINI	97
FISCALIZACIÓN LABORAL AGRARIA EN CORRIENTES, Y ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LOS MENORES Y LAS INSPECCIONES JOSÉ S. QUIÑONES	108
IMPLEMENTACIÓN PARCIAL DE LA FISCALÍA DE INVESTIGACIÓN RURAL Y AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES ROXANA B. ROMERO	117
PROPIEDAD COLECTIVA Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DE SANTIAGO DEL ESTERO CARLOS SALMOIRAGHI ECHEGARAY	124
TEMAS PRODUCTIVOS AGRARIOS, ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA	138
LA NUEVA LEY DE APICULTURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE GABRIELA C. ALANDA	139
APLICACIÓN DE SISTEMAS DE TRAZABILIDAD PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES GANADEROS DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES FACUNDO D. BARRIOS	148
PERSPECTIVAS DE LA ACTIVIDAD FORESTAL EN MISIONES AMINA N. BARUD	161
APICULTURA EN EL DELTA DEL PARANÁ: MARCO JURÍDICO MARÍA VICTORIA DILORETO	174

EL NUEVO RÉGIMEN LEGAL NEUQUINO EN MATERIA DE TRASHUMANCIA JUAN CARLOS FERNÁNDEZ	186
MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE TIERRAS RURALES: EL CASO DE PUERTO PIRAY (MISIONES) GUILLERMO GAPEL REDCOZUB	199
PRODUCCIÓN APÍCOLA EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES LUCÍA DE LOS MILAGROS MIÑO	207
LA UNIDAD ECONÓMICA: SU ROL ACTUAL PARA ASEGURAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ÁREA RURAL BONAERENSE PAULA NOSEDA	218
UNIDAD ECONÓMICA Y COLONIZACIÓN DE TIERRAS EN LA LEGISLACIÓN DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES FRANCISCO R. RODRÍGUEZ CASTAÑEDA	230
SITUACIÓN ACTUAL DE LA GANADERÍA OVINA EN PATAGONIA NORTE GABRIEL SAVINI	236
LUCES Y SOBRAS DE LA UNIDAD ECONÓMICA EN LA PROVINCIA DE SANTA FE JUAN JOSÉ STAFFIERI	249
<u>DERECHO AGRARIO, AGROALIMENTARIO Y AGROAMBIENTAL</u>	259
EL CONTROL DE LA CALIDAD E INOCUIDAD ALIMENTARIA DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, COMO DESAFÍO PARA ESTE TIPO DE ORGANIZACIÓN AGRARIA EN LA PROVINCIA DE CORRIENTES CECILIA BORDAS	260
LA PRODUCCIÓN DEL PIMIENTO CORRENTINO JESSICA E. FLORES RAMÍREZ	270
LAS LEGISLACIONES ALIMENTARIAS PROVINCIALES, EL CASO DEL REGLAMENTO ALIMENTARIO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES DANIELA P. PERONI Y HUGO H. PILATTI	282
RECONVERSIÓN SUSTENTABLE DE UNA ACTIVIDAD AGRARIA EN LA PROVINCIA DEL CHACO: EL CASO DE LA ACTIVIDAD ARROCERA CON CRÍA DE PACÚ ELINA INÉS RAMÍREZ	298
UN MODELO ALTERNATIVO DE CERTIFICACIÓN DE CALIDAD ALIMENTARIA: LA LEY VIII – N° 68 DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA DE MISIONES HARAVÍ RUIZ	306
POLÍTICA AGRARIA. SISTEMAS DE PRODUCCIÓN AGROECOLÓGICA EN LA PROVINCIA DE CHACO NÉSTOR O. SOTELO Y SANDRA B. PAREDES	316
<u>TEMAS AGROAMBIENTALES</u>	325
LA AGENDA 2030 Y EL DESAFÍO LEGISLATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES ALFREDO DILORETO	326

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE BOSQUES NATIVOS DE LA PROVINCIA DE MISIONES EN RELACIÓN A LAS POSIBILIDADES DE PRODUCCIÓN SUSTENTABLE MAURO B. GAMARRA	339
APLICACIÓN DE AGROQUÍMICOS EN ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA	352
LA NUEVA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DE SUELOS DE SANTA FE NANCY LIDIA MALANOS	363
MITOS, PARADIGMAS Y PARADOJAS REFLEJADAS EN LA REGULACIÓN DE LOS AGROQUÍMICOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES HUGO H. PILATTI Y PABLO CARUSSO	374
REVISIÓN DE ORDENANZAS MUNICIPALES RELATIVAS A LOS POSIBLES DIFERENTES USOS EN HUMEDALES DEL DELTA BONAERENSE MARÍA CRISTINA ROMERO	388
EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA LEGISLACIÓN PROVINCIAL ARGENTINA MARÍA ADRIANA VICTORIA	398
TEMAS INTERJURISDICCIONALES	412
FEDERALISMO, AMBIENTE Y ACTIVIDAD AGRARIA A UNA DÉCADA DEL PIECAS-DP MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA Y GONZALO FUENTES	413
ISLAS: ¿DE QUIÉN? LEONARDO F. PASTORINO	433
CONFLICTOS INTERJURISDICCIONALES ENTRE LAS PROVINCIAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES ADRIÁN ULLÚA	450
DERECHO DEL AGUA	461
EL CÓDIGO DE AGUAS DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES Y EL DESAFÍO DE ADAPTARSE A LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL ALTEMAR R. ALVARENGA	462
RECURSOS HÍDRICOS DE CORRIENTES: ASPECTOS JURÍDICOS Y TÉCNICO-PRODUCTIVOS MARÍA FLORENCIA BURNS PIETRANTUENO	471
CANALES DE RIEGO, LEY DE AGUAS Y CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN HUGO WILDE	482
LA IMPLEMENTACIÓN DEL CAUDAL AMBIENTAL Y LOS DERECHOS DE USO DEL AGUA PARA LA ACTIVIDAD AGRARIA EN URUGUAY MÓNICA ZAPETTINI TORIJA	493

EJES TEMÁTICOS

INSTITUCIONES DE DERECHO AGRARIO

TEMAS PRODUCTIVOS AGRARIOS, ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA

DERECHO AGRARIO, AGROALIMENTARIO Y AGROAMBIENTAL

TEMAS AGROAMBIENTALES

TEMAS INTERJURISDICCIONALES

DERECHO DEL AGUA

PONENCIAS

INSTITUCIONES DE DERECHO AGRARIO

Sanidad cárnea, poder de policía, estándares sanitarios y globalización

Una visión desde la provincia de Buenos Aires

JUAN CARLOS ACUÑA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

juridico2741@yahoo.com.ar

Resumen

La globalización ha ido imponiendo mayores medidas en orden a la seguridad e inocuidad de productos básicos y manufacturados para alimentación humana. En Argentina y en la Provincia de Buenos Aires y sus municipios en particular, por la estructura político institucional, se verifica la coexistencia de un sistema de estándares sanitarios múltiples, en materia de controles y regulaciones, sea para productos de consumo interno o exportación tal se advierte en materia de establecimientos para faena de bovinos para carne. En materia regulatoria y de poder de policía sanitaria, conciliar e integrar los sistemas normativos técnicos y jurídicos, protocolos de control y fiscalización provinciales y municipales bonaerenses con los federales e internacionales resulta de urgente atención considerando un bien jurídico sustantivo: la protección de la salud humana. En este marco interrogarse sobre los límites de infraestructura y conflictos institucionales de coordinación de competencias entre Estado Federal, Provincias y Municipios y explorar la posibilidad de establecer una ley de presupuestos mínimos para la gestión higiénico-sanitaria en sanidad de carnes.

Palabras clave

Sanidad animal, bovinos para carne, poder de policía, estándares higiénico-sanitarios, frigoríficos.

Health health, police power, sanitary standards and globalization

A vision from the Province of Buenos Aires

Abstract

Globalization has been imposing greater measures in order to the safety and innocuousness of basic and manufactured products for human consumption. In Argentina and the Province of Buenos Aires and its municipalities in particular, due to the institutional political structure, the coexistence of a system of multiple health standards is verified, in terms of controls and regulations, whether for products of internal consumption or export, such as warns in matters of establishments for slaughter of cattle for meat. Regarding regulatory and sanitary police power, reconciling and integrating the technical and legal regulatory systems, provincial and municipal control and inspection protocols of Buenos Aires with the federal and international ones is of urgent attention considering a substantive legal good: the protection of human health . In this framework, ask about the limits of infrastructure and institutional conflicts of coordination of competences between the Federal State, Provinces and Municipalities and explore the possibility of establishing a law of minimum budgets for hygienic-sanitary management in meat health.

Keywords

Animal health, cattle for meat, police power, hygienic-sanitary standards, refrigerators.

1. Introducción

La provincia de Buenos Aires registra una alta participación en producción de bovinos para carne, en establecimientos frigoríficos y en volúmenes de faena. En existencias ganaderas, al año 2017, la provincia registraba 19.200.000 cabezas del total país de 54.800.000 participando en un 35 % sobre total país; en cuanto a establecimientos frigoríficos en territorio bonaerense se localizaban, en las distintas categorías, 103 establecimientos de los 370 habilitados a nivel país participando en un 28 % sobre el total de establecimientos de faena de las distintas categorías. El dato más significativo se advierte en el número de cabezas faenadas, en territorio

bonaerense, que a 2018 ascendió a 6.400.000 de los 12.400.000 faenados sobre total país arrojando, en términos de volúmenes faenados, que el 51,6 % de la faena total país se realizó en establecimientos localizados en la provincia de Buenos Aires (SANTÁNGELO, 2018).

Respecto a la exportación global argentina de carnes y subproductos ascendió a las 550.503 toneladas, un 78 % de incremento respecto de 2017; la faena total en 2018 ascendió a 3.050.000 toneladas de carnes de res con hueso, de las cuales el 82 % se destinó al consumo interno.

El sistema jurídico puede analizarse bajo dos enfoques: el económico-comercial (consumo interno, exportación, tránsito interjurisdiccional) y el de la inocuidad y seguridad alimentaria para resguardo de la calidad y salud humana, no sólo en países receptores de exportaciones de carnes bovinas argentinas, sino también y centralmente para consumo interno.

La seguridad alimentaria es hoy considerada un derecho humano: «la conexión formada entre ambiente, seguridad alimentaria y actividad rural es el trinomio a ser celado por el Estado en sus políticas públicas...» (MANIGLIA, 2011).

El enfoque sanitario comprende: 1) sanidad animal con las distintas competencias regulatorias y de control sanitario en el proceso de producción y transporte en las etapas de cría, recría e invernada sea pastoril, confinada (*feedlot*) o semiconfinada; 2) sanidad cárnea en los establecimientos de faena de bovinos para carne, auditorias, transporte y los requerimientos de infraestructura federal y provincial bonaerense con sus categorías diferenciales, así también distinguir cuestiones sanitarias que hacen a un eficiente proceso de producción ganadera de carne¹, de aquellas que hacen a la protección de la salud del consumidor que pueden ser amenazadas por zoonosis², microorganismos patógenos³ o por residuos de productos de acción veterinaria⁴.

En Argentina existe un profuso y disperso marco regulatorio integrado por normas jurídicas, algunas superpuestas, nacionales, provinciales y en algunos casos municipales⁵; muchas leyes sobre la materia han sido sancionadas en distintas épocas

¹ Caso de enfermedades bovinas como brucelosis bovina, venéreas en reproductores (*Campylobacter*, *Trichomona*, virus de IBR, virus de BVD y *Haemophilus somnus*), fiebre aftosa, garrapatas del bovino, parasitosis, neumonía, diarrea viral, mancha, gangrena, enterotoxemia.

² Carbuncló bacteriano (ántrax), enfermedades espongiiformes transmisibles (EET/BSE), micosis, tuberculosis bovina.

³ *Escherichia coli*, *Salmonella*, *Staphylococcus aureus*.

⁴ A modo de graficar la importancia que puede tener esto en la salud pública, podemos citar como ejemplo la prohibición de la avoparcina en los animales de Europa, tras la resistencia cruzada que generó la utilización de dos antimicrobianos como la avoparcina y la vancomicina (antibiótico para infecciones en humanos). En 2016 el servicio sanitario chino objetó envíos de carnes bovinas argentinas por la posible detección de cloranfenicol.

⁵ V. gr. Municipalidad de Rauch, Provincia de Buenos Aires - Ordenanza Municipal 1133/17 - Decreto DEM 1037/17 - Estableció un plan sanitario municipal de control de enfermedades venéreas (*Trichomonas*

históricas que han recogido una amplia diversidad de intereses (no sólo privados sino también fiscales), objetivos y políticas públicas encuadradas en el estado de la ciencia y la tecnología, demandas sociales y de los consumidores, como también el progreso de la globalización, que impacta en el derecho nacional como resultado de acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y directrices de organismos internacionales, de los cuales Argentina forma parte, como el caso del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MFS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como también las normas de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Concentrándonos temáticamente en el eslabón de los establecimientos de faena de bovinos para carne, se propone análisis de normas técnicas y jurídicas de estándares higiénico-sanitarios, controles y sistemas de inspección veterinaria y la convivencia de distintas categorías de establecimientos de faena y desiguales niveles de exigencias higiénico-sanitarias, aún dentro de la misma categoría, según sea el producto destinado a consumo local, tráfico federal o exportación; es decir, que nos encontraríamos dentro de un sistema básicamente reprochable de seguridad alimentaria de estándares múltiples.

Todo ello en el marco de las normas federales y provinciales que en materia de sanidad cárnica (que también comprende la sanidad animal) la «cláusula comercial» del art. 75, inc. 13 de la CN ha ido progresando a muchos aspectos primariamente «no comerciales», bajo la influencia de acuerdos internacionales relacionados con el comercio internacional e involucrando a toda la cadena de ganados y carnes representada por una contemporánea y popular expresión: «del campo a la góndola» (cadena global de valor) con demandas de trazabilidad⁶, sistemas de calidad⁷,

foetus y *Campylobacter fetus*) en reproductores bovinos en convenio con el Ministerio de Agroindustria bonaerense – Plan Ganadero Provincial – que aporta al Fondo Agropecuario Municipal en el marco del Fondo Rotativo creado por Ordenanza 763/10.

⁶ La norma ISO 8402 define a la trazabilidad como la posibilidad de reencontrar los antecedentes, la localización de una entidad, mediante identificaciones registradas; por la Resolución SENASA 15/2003 se crea el Sistema de Identificación de Ganado Bovino para Exportación, que será obligatorio en todos los campos inscriptos en el Registro de Establecimientos Rurales proveedores de ganado para Faena de Exportación. Es un sistema que permite seguir el rastro a un producto, en este caso a los animales desde el campo hasta el frigorífico (identificación animal), y luego de los productos y subproductos de la faena hasta el consumidor (etiquetado). Los compradores solicitan, cada vez con mayor insistencia, conocer el origen, raza, sistema productivo y condiciones de nutrición de los animales; componentes, propiedades y otras características de la carne a lo largo de toda la cadena productiva: desde la producción primaria y los distintos procesos de elaboración que pueda tener cada producto, hasta el transporte, envasado, condiciones de conservación, etc. La trazabilidad en los últimos años —y cada vez más— se va convirtiendo en exigencia excluyente en el comercio exterior de carnes frescas.

⁷ La *calidad* es un concepto amplio que abarca la implementación de distintos sistemas y métodos de control higiénico-sanitarios, pero también se refiere a la raza y genética (marcadores moleculares de terneza), el peso de faena, sistema de nutrición animal, protocolo de producción, grado de terminación, grado de marmoleo (grasa intramuscular) y grasa subcutánea, identificación individual de cada ejemplar, entre los más destacados.

parámetros higiénicos-sanitarios, procedimientos y métodos de inspección veterinaria de los países o bloques de países compradores para proveer a la seguridad alimentaria; este proceso ha generado mayor penetración federal en materias sanitarias desplazando o diluyendo, fácticamente, las competencias provinciales en materias históricamente consideradas como «no delegadas».

Más allá de que las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Federal, dispuesto constitucionalmente, en materia del poder de policía en sanidad animal la vigencia de la Ley nacional N° 3959/1900 ya no es cuestionada judicialmente por su ámbito competencial y es de aplicación en todo el territorio nacional ya «que corresponde a la Nación su aplicación uniforme en todos el país en ejercicio del poder de policía de sanidad animal, sin que ella implique violación a los arts. 121 y 122 (ex 104 y 105) de la Constitución Nacional» (CSJN)⁸.

También merece análisis si, respecto de la sanidad cárnea, que también involucra la sanidad animal, es viable establecer federalmente «presupuestos mínimos higiénico-sanitarios» para la actividad de faena, instalaciones, recaudos ambientales, sistemas de calidad y seguridad alimentaria, inspecciones y métodos de control para la implementación uniforme, en todo el territorio nacional, de un estándar básico de conformidad a lo dispuesto por el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MFS), acuerdo al que adhirió Argentina por Ley nacional N° 24.425/94 entre cuyos objetivos se indican «...armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo...», y se agrega que «los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado...»⁹.

Todo ello en función de identificar caminos de armonización de las competencias federal y provincial¹⁰, de los sistemas normativos tanto técnicos como jurídicos orientados a la uniformación de un estándar base único válido no sólo para

⁸ CSJN. 23/02/1995 - Czerniecki, Julio Héctor s/ apela multa. LL Cita Online: 04_318v1t012 - Thomson Reuters La Ley.

⁹ OMC - Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Art.3 - párrafo 1 y 3.

¹⁰ No puede eludirse que el debate de competencias federal, provincial y municipal no sólo fluye bajo enfoques normativos y su conciliación dentro del sistema jurídico y de la organización política federal, sino que también es influido por razones económico-tributarias en materia de impuestos, derechos, tasas y aranceles que cada jurisdicción pretende para ampliar o asegurar sus ingresos fiscales o parafiscales, tal el caso de financiamiento de actividades de fomento o mejoras productivas a través de institutos estatales (ejemplo: IPCVA). Un reciente ejemplo bonaerense lo encontramos en el DUT (Documento Único de Traslado de Ganado en Pie) para integrar y centralizar informáticamente la gestión del DTA (Documento de Traslado Animal) electrónico (SENASA) con la de Guías Municipales de Traslado de Hacienda a la que muchos municipios resisten adherir ante lo que consideran una amenaza a sus ingresos tributarios municipales más allá que, técnicamente, no ocurrirá si bien ambos documentos gravan el mismo hecho imponible: el traslado de bovinos de campo a campo, a ferias, a frigoríficos.

exportación sino también y fundamentalmente para garantizar la seguridad, higiene e inocuidad para el consumo interno (cfr. VICTORIA, 2005).

Debe agregarse que en los últimos años se ha reimpulsado, a nivel nacional, la Mesa Nacional de Ganados y Carnes Bovinas, creada por Resolución 27/2006 de la SAGPyA, integrando todos los eslabones de la cadena de ganados y carnes, dependencias y organismos estatales con pertinencia temática.

Paralelamente, en la provincia de Buenos Aires, en el ámbito del Ministerio de Agroindustria, se creó en 2016 y por primera vez, la Mesa Provincial de Ganados y Carnes Bovinas con una composición similar a su par nacional con el objetivo de implementar un estándar único.

2. Legislación nacional sobre sanidad y establecimientos de faena

Como se ha reseñado, la primera ley nacional sobre sanidad animal y policía sanitaria lleva el número 3.959 de 1900; la sanidad cárnea es incorporada por ley 4.155 de 1902 y reafirmada por ley 17.160 de 1967 a través de sustitución del art. 10 de la ley 3.959 facultando al PEN a reglamentar «todo lo relacionado con la habilitación, fiscalización sanitaria integral e inspección de los mercados de ganado, tabladas, ferias, mataderos, frigoríficos, saladeros, mataderos de aves, acopio, comercialización e industrialización de huevos, industrialización de la caza y de la pesca, y en general de todos los establecimientos donde se elaboren o depositen productos de origen animal...». Esta potestad sólo es reservada al PEN cuando se trate de establecimientos de faena para tráfico federal o exportación.

En el mismo artículo *in fine* dispone que «el Poder Ejecutivo requerirá de los gobiernos de provincia que adecuen sus actuales normas a las exigencias de la presente Ley y su reglamentación y formalizará con las provincias, municipios y demás autoridades provinciales los acuerdos y convenios que considere necesarios para el logro de los fines enunciados».

En 1981 se dicta la Ley N° 22.375 sobre el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenen animales, se elaboren y depositen productos de origen animal; por ella se faculta al «...Poder Ejecutivo Nacional a reglamentar en todo el territorio del país el régimen de habilitación y funcionamiento de los establecimientos donde se faenan animales y se elaboren o depositen productos de origen animal. Dicho régimen comprenderá los requisitos de construcción e ingeniería sanitaria, los aspectos higiénico-sanitarios, elaboración, industrialización y transporte de las carnes, productos, subproductos y derivados de origen animal destinados al consumo local dentro de la misma provincia, Capital

Federal y Territorio Nacional, los que deberán transitar con la correspondiente documentación sanitaria» (art. 1º); de este modo el Estado Federal amplía el alcance de la ley 3.959 a todos los establecimientos de faena, sea para consumo local, tráfico federal o exportación, y se arroga el poder de policía reglamentario concediendo sólo a las provincias el poder de policía funcional de contralor en la aplicación de los sistemas de control sanitario dispuestos por el organismo federal de aplicación: el SENASA, creado por Ley 23.899, quien detenta, por el artículo 3º, la facultad de establecer clausuras con el solo deber de informar a la autoridad provincial.

La ley 3.959 y su modificación por la ley 17.160 guarda dudosa armonía con la ley 22.375, tanto respecto de facultades y competencias federal y provinciales como en la naturaleza legislativa, las primeras leyes «convenio» o «de adhesión», la última de carácter imperativo y obligatoria para todas las provincias si bien se ha advertido, en el texto del art. 2º de la ley 22.375, «cierto paralelismo con la formulación de los presupuestos mínimos en materia ambiental» (PASTORINO, 2007), al disponer: «Las autoridades provinciales... ejercerán el contralor sobre el cumplimiento de la reglamentación en sus respectivas jurisdicciones por intermedio de los organismos que ellas determinen, pudiendo dictar las normas complementarias que requiera la mejor aplicación de sus disposiciones...».

Una especial atención debemos prestar al decreto 4.238/1968, reglamentario de la ley 17.160, que estableció el «reglamento de Inspección de productos, subproductos y derivados de origen animal, que forma parte integrante del decreto y que regirá en todos los aspectos higiénico-sanitarios de elaboración e industrialización de las carnes, subproductos y derivados, y de todo producto de origen animal, como asimismo los requisitos para la construcción e ingeniería sanitaria de los establecimientos donde se sacrifiquen e industrialicen» (art. 1º).

Si bien el título indicaría como objeto aspectos reglamentarios sobre los servicios de inspección de salud pública veterinaria, integra en sus disposiciones una categorización¹¹ de establecimientos de faena, bajo el rótulo de «mataderos-frigoríficos», por mercado de destino y límites de cabezas autorizadas para faena¹².

Así adopta las categorías: 1) Matadero-Frigorífico A¹³; 2) Matadero Frigorífico B¹⁴; 3) Matadero-Frigorífico C¹⁵; 4) Matadero Rural¹⁶; a ellos por Resolución

¹¹ Toda categorización significa diferencias en los niveles de exigencias en cuanto a instalaciones, tratamientos de efluentes, sistemas de higiene, capacidad operativa de faena, intensidad y modalidades de inspecciones, métodos de análisis de medias reses y cortes, sistemas de calidad a implementar, etc.

¹² Decreto 4.238/1968. Capítulo I. Definiciones Generales. Numerales 1.1.29 y 1.1.30.

¹³ Su habilitación corresponde al Servicio Nacional de Sanidad Animal e incluye el tráfico federal y exportación de los productos y subproductos derivados de la faena y las carnes industrializadas.

¹⁴ Establecimiento autorizado para faenar bovinos, ovinos, porcinos y/o caprinos, en número diario máximo de ciento cincuenta (150) bovinos, cien (100) porcinos y trescientos (300) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en estos establecimientos deberán expendirse y consumirse, exclusivamente dentro del territorio de la provincia en la que están establecidos.

SENASA N° 510/2012 se agrega una nueva categoría: «Sala de Faena Móvil en Punto Fijo para Abastecimiento Local»¹⁷.

Debe añadirse que también se registra otra clasificación: Ciclo I, Ciclo II y Ciclo III, respecto de establecimientos cuyo producto final es la media res o los cortes despostados o procesados respectivamente, muchos establecimientos son de Ciclo Completo que producen medias reses, cortes y procesamiento según demanda comercial.

El sistema normativo es complementado con la Ley N° 27.233/2015, ley que no incorpora novedosas disposiciones técnico-instrumentales, su aporte es sistematizar marcos regulatorios vigentes¹⁸ con la ley 24.425/94 y mayor centralización funcional territorial del organismo nacional SENASA, integrándolos bajo el paraguas del orden público e interés nacional y calificar como servicio público de asistencia sanitaria a la labor de las fundaciones y entes privados¹⁹ con prolongada acción sanitaria animal en el Programa Nacional de Lucha contra la Fiebre Aftosa creado por ley 24.305/93, cometido ampliado por ley 24.696/96 al control y erradicación de la brucelosis bovina.

Se ha sostenido (FACCIANO, 2016) que «en suma, una ley que incrementa la participación estatal en el control de todo lo relativo a la cuestiones fitosanitarias animales y vegetales, y en los distintos escalones de la cadena agroalimentaria, reforzando a su vez el carácter federal de la misma».

¹⁵ Establecimiento autorizado para faenar bovinos, porcinos, ovinos y/o caprinos en número diario máximo de ochenta (80) bovinos, cincuenta (50) porcinos y ciento sesenta (160) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en éstos establecimientos deberán expendirse y consumirse exclusivamente dentro del territorio de la provincia donde están establecidos. Los establecimientos tipo B y C podrán solicitar la habilitación del Servicio Nacional de Sanidad Animal para poder realizar el tráfico federal previa verificación de las condiciones de construcción operativas y administrativas que establezca dicho Servicio para satisfacer los requisitos mínimos que exija dicho tráfico federal.

¹⁶ Se entiende por matadero rural al establecimiento autorizado para faenar bovinos, ovinos y/o caprinos en número diario máximo de quince (15) bovinos y treinta (30) ovinos y/o caprinos. Las carnes y menudencias de los animales faenados en estos establecimientos deberán expedirse y consumirse exclusivamente dentro de la localidad para la que expresamente fuese autorizado. Serán habilitados excepcionalmente cuando razones de abastecimiento lo justifiquen.

¹⁷ Establecimiento destinado para la faena en zonas donde no existan instalaciones fijas, autorizadas de acuerdo a las descriptas en los párrafos desde el a) al d) del Capítulo I, Numeral 1.1.30 del Decreto N° 4.238 del 19 de julio de 1968, o cuando la autoridad de aplicación competente lo estime pertinente para dar servicio de faena a los pequeños productores y agricultores familiares registrados.

¹⁸ Tal el caso del Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA) y la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) creado por Decreto 815/99 integrando al SENASA (SAGPyA), Ministerio de Salud, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) a través del Instituto Nacional de Alimentos (INAL) y la autoridad de la Ley N° 24.240 de defensa del consumidor, para operar el Código Alimentario Argentino (CAA), Ley N° 18.284/69 en todo el territorio nacional.

¹⁹ Fundadas e integradas mayoritariamente por representantes de organizaciones de productores agrarios tienen prolongada existencia en sanidad animal, por la ley 27.233 se amplía el universo a las acciones fitosanitarias a cargo de cámaras, federaciones y asociaciones relacionadas con la sanidad vegetal.

3. Legislación provincial sobre sanidad y establecimientos de faena

Si bien se cita a la ley nacional 3.959 de 1900 como la primera ley de sanidad animal, se recuerda (PASTORINO, 2007) que el primer código rural argentino fue de Valentín Alsina de 1865 en la provincia de Buenos Aires y posteriormente el código rural para los territorios nacionales, ley 3.088 de 1894.

También es la provincia de Buenos Aires, en el año 1875, quien crea el Consejo de Higiene Pública de la provincia de Buenos Aires, siendo la primera inspección técnica de alimentos y en 1928 se dicta el Reglamento Bromatológico de la Provincia de Buenos Aires, constituyendo el primero del país.

El surgimiento de una serie de reglamentos bromatológicos en las distintas provincias, como efecto del impulso bonaerense, generó la necesidad de crear un cuerpo orgánico de normas que regule todo lo concerniente a la fiscalización y control bromatológico de los productos de consumo existentes en Argentina (CLAVIN, 2013).

Con este objetivo, se sanciona el Decreto 382/51 el cual crea la comisión «para el estudio del Código Bromatológico Nacional». Esta comisión redacta un Reglamento Alimentario que es promulgado como decreto en el año 1953, para luego pasar a ser ley 18.284 (Código Alimentario Argentino) promulgado el 18 de julio del año 1969.

Cabe citar también el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires, ley 10.081/1983 que dedica el Título II a la sanidad animal (arts. 183 a 204) a través de tres capítulos aborda la sanidad animal, la sanidad cárnea e indemnizaciones con requisitos de procedencia para ganaderos y titulares de establecimientos de faena o de subproductos de la faena.

La mayoría de las disposiciones están vinculadas a la sanidad animal; respecto de la sanidad cárnea, en el art. 200, identifica las actividades del comercio e industria cárnica comprendidas²⁰ y en el artículo 201 faculta a la autoridad sanitaria provincial para fijar las normas de higiene, desinfección, desinfectación y profilácticas en general, que deberán aplicarse a todo tipo de vehículo o medio de transporte, embarcadero, corral, brete y cualquier otro local utilizado para la permanencia de

²⁰ a) Mercados de ganado, aves, animales de caza, lepóridos y peces. b) Establecimientos dedicados a ferias y remate de animales. c) Mataderos. d) Frigoríficos. e) Saladeros. f) Barracas. g) Graserías. h) Tambos. i) Establecimientos o locales donde se obtengan, elaboren, industrialicen o depositen productos o subproductos lácteos. j) Establecimientos destinados a la conservación e industrialización del pescado. k) Cualquier otro local o establecimiento, fábrica o usina donde se extraigan, elaboren, manipulen o transformen productos de origen animal. l) Vehículos de transporte de hacienda, productos y sub-productos de origen animal.

animales, como así también para los elementos u objetos que hayan estado en contacto con dichos animales, sus restos, despojos, productos o subproductos; el código no contempla normas sobre sistemas de calidad ni sobre parámetros higiénico-sanitarios de sanidad cárnea en el producto final.

Como reacción bonaerense a la ley nacional 22.375, en 1991 se sanciona la ley 11.123 por considerarse (PASTORINO, 2007) «que las facultades del gobierno federal se mantenían exclusivamente sobre el comercio interjurisdiccional (interprovincial e internacional) y que, respecto al control de los frigoríficos y otros establecimientos, al máximo sólo podía ejercer el Poder de Policía sobre aquellos cuya actividad se orientaba a la exportación».

Resulta explicativo citar el art. 16 de la ley 11.123 que dispone: «Aquellos Establecimientos comprendidos en esta ley que a la fecha de su publicación se encuentren en diversas etapas de adecuación a la ley 22.375 y sus Decretos Reglamentarios, contarán con un permiso provisorio de faenamamiento o de elaboración, el que será otorgado por el Organismo de Aplicación...».

La norma explicita una clara reivindicación del poder de policía provincial frente a la ley nacional si bien el contexto histórico está marcado por un conflicto fiscal, entre nación y provincia, pues la reacción bonaerense se registra ante disposiciones federales sobre IVA en la que dispuso como agentes de retención y pago anticipado, cada diez días, a los frigoríficos; a ello se agregó la resolución SAGPyA 843/1992 que imponía exigencias que sólo los frigoríficos exportadores podían cumplir, si bien plausibles (carnes por cuartos, embolsado, salida al consumo con 7° entre otros conocido como «corte por lo sano») significaba excluir un número importante de frigoríficos radicados en territorio bonaerense ante incumplimientos fiscales que autorizaba el cierre por parte de la autoridad federal; se indicaba como efecto colateral negativo la disminución de precio al productor y aumento de precios minoristas (SCHIARITI, 2015).

La ley 11.123/1991 establece las mismas categorías de establecimientos de faena que el decreto 4.238/1968 estableciendo, bajo la simplificada expresión «matadero», las categorías A, B, C y Rurales (cfr. art. 2°), no contempla la categoría de sala de faena móvil en punto fijo.

Respecto de las competencias, en materia de inspecciones, la ley crea un servicio de inspección veterinaria provincial que depende de la Dirección Provincial de Ganadería del hoy Ministerio de Agroindustria Bonaerense (art. 7°) a ello agrega la facultad de celebrar convenios de colaboración recíproca con las áreas de bromatología municipal para cumplir el servicio de inspección veterinaria dentro de su jurisdicción (arts. 6°, 8°, 9° y 10°); sobre el tema volveremos en el punto 6 de la presente ponencia.

Debe tenerse presente que la constitución provincial en su art. 192, inc. 4, consagra como atribución inherente al régimen municipal la «salubridad» y que por la Ley Orgánica de las Municipalidades otorga, en los apartados 10, 12 y 13 del art. 27, facultades para reglamentar «la elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación»; «La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados» y «el registro de expedición de documentación relativa a la existencia, transferencia y traslado de ganado».

4. Estructura frigorífica bonaerense, sistemas de fiscalización, calidad y seguridad alimentaria

De los 103 establecimientos habilitados al año 2017 y localizados en la provincia, 55 corresponden a la categoría A y sometidos a la fiscalización federal pues están habilitados para el tráfico federal y exportación; 40 corresponden a la categoría B (provincial), 5 a la categoría C (municipal) y 3 mataderos rurales (SANTÁNGELO, 2018).

Si bien el decreto 4238/1968 y la ley 18.284/1968 (CAA) disponen «en el caso específico de los frigoríficos se dispone la obligatoriedad de implementar BMP²¹ y POES²² para todos los establecimientos independientemente del destino y tipo de habilitación», una investigación (CENDÓN & UNGER, 2009) indica que en las categorías B, C y mataderos rurales bonaerenses relevados, no registraban la implementación de ningún sistema de calidad.

Sólo la categoría A, bajo fiscalización federal, para el tránsito federal implementaría el Plan CREHA²³ y Bienestar Animal, adicionándose el HACCP²⁴ en aquellas que exportan.

En el caso de establecimientos frigoríficos habilitados para exportar a la UE también implementan las normas ISO 9001²⁵ y BCR (British Retail Consortium)

²¹ Buenas Prácticas de Manufactura.

²² Procedimientos Operativos Estandarizados (tareas de saneamiento por limpieza y desinfección).

²³ Programa de Control de Residuos e Higiene de los Alimentos

²⁴ *Hazard Analysis Critical Control Point*. Sistema de abordaje sistémico dirigido a la prevención y control de peligros microbiológicos, químicos o físicos. Riesgo químico: contaminación de alimentos por productos de limpieza y desinfección, residuos de plaguicidas, metales pesados; riesgo físico: objetos que pueden contaminar; riesgo biológico: contaminación por microorganismos patógenos (bacterias, virus) y por parásitos que pueden transmitirse por alimentos.

norma esta última surgida en 1998 como requerimiento de los supermercados británicos; a ellos se suma la *Green Card* de los Estados Unidos, exigida por la FSIS-USDA.

De acuerdo a la investigación comentada, aún en los establecimientos de categoría A, los controles son más flácidos cuando el producto de faena es para consumo local o nacional (fuera de la provincia), los controles de calidad se materializan en la inspección visual de la media res y no se realizan análisis e inspecciones de todo el proceso como tampoco análisis microbiológicos en el producto terminado que sí se verifica cuando el destino es la exportación.

Más allá de la clasificación por categorías, en la actualidad ha crecido el número de establecimientos habilitados por el SENASA que representa el 70 % de la faena total país, el restante se realiza en mataderos autorizados por las provincias y/o municipios.

Respecto de la categoría B, llamados «consumeros», faenan principalmente con destino al consumo interno con niveles de exigencias higiénico-sanitarias menos elevado que en la categoría A; sobre la categoría B ha avanzado la habilitación por parte del SENASA para el tráfico federal como también para exportación a países sudamericanos, Cercano Oriente y África, por ello sometido a la esfera de fiscalización del organismo nacional.

En síntesis: no queda duda que transitamos un sistema de sanidad cárnea de estándares higiénico-sanitarios múltiples; así puede inferirse del informe de la Auditoría General de la Nación (AGN, 2005) sobre «Control y fiscalización ejercido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) a fin de garantizar la calidad e inocuidad en el proceso de faena de animales vacunos en frigoríficos»; entre sus conclusiones afirma: «Según el examen realizado sobre las acciones de control que ejecuta el SENASA en los frigoríficos que faenan carne bovina, surge que dicho Organismo cumple en forma desigual con el control para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos en los establecimientos que exportan a la Unión Europea y Estados Unidos, y aquéllos que destinan su producción al consumo interno o exportan a otros países... Estas diferencias se originan en las exigencias de la Comunidad Económica Europea tendientes a lograr un control más eficiente para asegurar el cumplimiento y optimizar las condiciones higiénico-sanitarias de los alimentos. En este sentido, sería deseable el logro de acciones de control equivalentes para el conjunto de los establecimientos del país que permita preservar la salud de la población».

A nivel de establecimientos bajo habilitación e inspección bonaerense esta tendencia de desigualdad, de estándares higiénicos sanitarios, procura mitigarse con

²⁵ Sistema de Gestión de Calidad directiva, de recursos, del producto o servicio a través de una permanente medición, análisis y desarrollo de mejoras.

acciones institucionales correctivas, a partir de 2017, mediante acuerdos de cooperación entre el SENASA y el Ministerio de Agroindustria bonaerense avanzando en una agenda de trabajo para fortalecer las capacidades de la provincia en materia de control y fiscalización de plantas frigoríficas orientadas a consagrar un estándar único.

5. Miscelánea jurídica del poder de policía en sanidad cárneas

Examinar el poder de policía²⁶ en la materia de la presente ponencia y en nuestra estructura de organización política y jurídica federal se ofrece compleja, mezclada, heterogénea, desde una visión o enfoque sistémico como también holístico por la multiplicidad de interacciones que condicionan o limitan, tanto teórica como fácticamente, el desarrollo conceptual y operativo del ejercicio de este poder que se desenvuelve, en el ámbito federal y provincial, con una concurrencia de fines, si bien en algunos aspectos superpuestos por aplicación de ambas jurisdicciones fiscales.

Podríamos ensayar que el poder de policía en materia de sanidad animal y sanidad cárneas concebido constitucionalmente como poderes reservados a las provincias por su carácter «no delegado» es rehén del proceso de globalización y advertirse que no constituiría una acción de sustracción, por el Estado Federal a través del art. 75, inc. 13 de la CN, de competencias provinciales propias preexistentes, sino que también este Estado Federal es compelido por el sistema global de la OMC para acceder a los mercados internacionales de productos agrarios en general y de carnes bovinas en particular.

Gráficamente, se ha expresado que «si bien las atribuciones de policía no han sido resignadas por las provincias en beneficio federal, puede suceder que, en virtud de la materia sobre la que incida el poder de policía, la Nación deba ejercerlo en tanto resulte necesario para el cumplimiento de los fines que el constituyente puso en manos de las autoridades federales»; como también se señala que «su fundamento positivo se desprende del plexo normativo integrado por el art. 75 de la CN, en cuanto destaca la conservación provincial del poder de policía en tanto no interfiera

²⁶ El concepto y terminología de *policía* y *poder de policía* no es unívoco y ha experimentado muchos cambios a lo largo de los siglos. En el Estado de Derecho, el «poder de policía» se limitaba inicialmente a la seguridad, e incorporó luego a las limitaciones de derechos por razones de moralidad y salubridad, arribándose así a la noción clásica y limitada de «poder de policía» luego ampliada al concepto de «bienestar general» o «bien común». «Poder de policía» es mayoritariamente considerada como la potestad del Estado para dictar leyes y reglamentos que impongan limitaciones a los individuos por razones de interés público alumbrando la llamada «policía administrativa» y que habrá tantas como intereses y bienes jurídicos a tutelar.

con los fines nacionales, el tercer párrafo del art. 41 y la Ley General del Medio Ambiente (25.675)» (ALONSO, 2017).

Aquí aparece el tema de los conflictos de competencias federal y provincial (PASTORINO, 2009) en dos planos de análisis: a) sanidad de animales vivos —fase primaria—; b) sanidad cárneas a partir del acto de faena —fase industrial—; ello nos arroja al campo de análisis de las facultades propias y concurrentes de «fines»; también se agrega una diferenciación conceptual entre *poder* de policía²⁷ y la *función* de policía²⁸, que permitiría deslindar competencias legislativas regulatorias y competencias en el control de aplicación de las normas nacionales por parte de la provincia y/o municipios; si bien se ha sostenido también (GORDILLO, 1991) que el poder de policía es uno solo con funciones variadas y en todo caso son las funciones las que delimitan las distintas áreas de competencias.

No pueden sortearse los conflictos suscitados entre las provincias y la nación en materia de competencias en el ejercicio de la función de policía y que han llegado a la SCJN, tal como podemos verlo en una precisa y analítica reseña de conflictos judiciales en la provincia de Neuquén y provincia de Buenos Aires (FERNÁNDEZ, 2017) a la que remitimos.

Tampoco puede rehuirse presumir que en muchos de los conflictos judiciales, respecto del poder de policía provincial²⁹, más allá de reivindicar el ejercicio de poderes «no delegados» o la promovida protección de la seguridad e inocuidad en agroalimentos, subyace un móvil primario de pretensiones fiscales de las provincias o municipios a través de impuestos, tasas, derechos y/o aranceles.

Puede agregarse que, por el art. 121 de la CN las provincias conservan todo el poder no delegado «principal pero no exclusivamente» en los arts. 75, 99, 116 y 117; también podría agregarse una nueva delegación de las provincias al Estado federal, si bien doctrinariamente debatida, por el nuevo art. 41 de la CN, relacionada con la facultad, delegada por las Provincias al Estado Federal, de dictar las leyes de «presupuestos mínimos».

Adicionalmente puede señalarse que por las «prácticas políticas y al amparo de las interpretaciones de la CSJN se ha convalidado una notoria reducción del ámbito del poder de las provincias... así v. gr. el ejercicio de la policía de seguridad e higiene del trabajo por parte de organismos federales... convalidados por la CSJN basándose en la teoría de los poderes concurrentes y en la preeminencia del art. 31 del CN» (EKMEKDJIAN, 1995).

²⁷ Atribución de potestad regulatoria de la autoridad federal cuya aplicación puede ser controlada y fiscalizada por la misma autoridad federal.

²⁸ Atribución otorgada a otras autoridades (provincial o municipal) para el cumplimiento de actividades de control y fiscalización dispuestas por un marco regulatorio federal (conurrencia de fines).

²⁹ CSJN. Logística La Serenísima S. A. y otros c. Provincia de Mendoza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad • 09/12/2015 - Cita online: AR/JUR/67970/2015.

Tal lo anticipado en la introducción, en materia de sanidad animal y sanidad carnea, la «cláusula comercial» del art. 75 inc. 13 de la CN ha ido progresando a muchos aspectos «no comerciales», bajo la influencia de acuerdos internacionales relacionados con el comercio internacional e involucrando a toda la cadena cárnica representada por una contemporánea expresión: «del campo a la góndola».

6. Un nodo crítico: El servicio de inspección de salud pública veterinaria

En la cadena cárnica, el eslabón de la faena funciona como el cuello de vidrio de un reloj de arena, es el sector óptimo para el ejercicio de un control integral higiénico-sanitario de la provisión desconcentrada de animales vivos y, luego de pasar por el cuello, también de la desconcentrada distribución a los mercados de consumo o exportación.

En cuestiones sanitarias, tanto animal como cárnea, es el punto de control y fiscalización más concentrado de la cadena cárnica, posibilitando la tarea de fiscalización de los servicios de salud pública veterinaria que las normas disponen mediante un profesional de las ciencias veterinarias, si bien también puede registrarse la actuación de paratécnicos. Básicamente, la labor de fiscalización implica una actividad estatal regular y continua, que debe ser cumplida por agentes estatales.

La organización de los servicios de inspección veterinaria oficial en el eslabón de faena es clave y deben asegurar una absoluta imparcialidad profesional en la actividad de inspección higiénico-sanitaria de los edificios e instalaciones, de los procesos de faena y del producto resultante.

En este punto merece reproche el sistema federal de inspección a través de la figura del «veterinario de registro»³⁰, figura creada por Resolución del SENASA N° 206/1995 e incorporada en el Capítulo I, numeral 1.1.2.1. del Reglamento de Inspección de Productos, Subproductos y Derivados de Origen Animal dispuesto por Decreto 4.238/1968 reglamentario del art. 10, incorporado por ley 4.155 y sustituido por la ley 17.160/1967 en la ley 3.959 de policía sanitaria animal.

³⁰ Esta modalidad es aplicada por la UE a partir del Reglamento 178/2002 delegando la responsabilidad sobre la seguridad o inocuidad de los productos alimenticios en el operador de la empresa alimentaria. El Estado deja de tener un rol de inspector para pasar a ser un auditor de los procesos (implementación de la RSE); no ocurre lo mismo con los EE. UU. quienes a partir de 1996 a través del USDA representado por el Servicio de Inspección de Alimentos (FSIS) realiza los controles con personal oficial y laboratorios oficiales.

La norma expresa: «Se entiende por Veterinario de Registro al profesional veterinario contratado por la empresa, seleccionado de un Registro que a tal efecto llevará el Servicio Nacional de Sanidad Animal. Dicho profesional deberá cumplir con las obligaciones previstas en el numeral 8.3³¹ de este Reglamento».

Es decir que se inviste, con calidad de funcionario oficial de inspección, a un profesional seleccionado, de una nómina de registro, y contratado por la empresa frigorífica a cuyo cargo estará la remuneración del profesional que desempeña el servicio oficial de inspección veterinaria; el SENASA queda en un plano de supervisión y eventual auditoría cuya frecuencia es errática, sólo inspecciona directa y en forma frecuente los lotes destinados a exportación.

La primera curiosidad que surge de la lectura es que una norma inferior, en el caso una resolución de un organismo estatal, modifica una reglamentación aprobada por el decreto reglamentario de la ley 3.959 modificada por la ley 17.160.

La segunda curiosidad que surge del sentido común, el más común de los sentidos, es si no estamos frente a potenciales conflictos de intereses entre inspector e inspeccionado quien es quien lo selecciona, contrata y tiene a su cargo la remuneración del inspector.

En línea con lo expresado, vale citar la conclusión de la Auditoría General de la Nación (AGN, 2005) en el informe de auditoría citado³²; entre las recomendaciones indica: *Arbitrar los medios necesarios a fin de asegurar que la responsabilidad del control veterinario en las plantas de faena habilitadas por el organismo, esté a cargo de profesionales pertenecientes al SENASA, y evitar que esa función sea desempeñada por veterinarios de registro.*

En la provincia de Buenos Aires no existe esta figura, pero no por ello se garantiza un servicio de inspección higiénico-sanitaria integral, pues si bien se ha creado un servicio de inspección veterinaria provincial dependiente de la Dirección Provincial de Ganadería (art. 7, ley 11.123), en muchos casos el servicio es prestado a través de las áreas de bromatología municipal que celebran convenios de colaboración recíproca³³ (arts. 8 y 9, ley 11.123) para cumplir el servicio de inspecciones bajo supervisión provincial.

La realidad municipal bonaerense, en las áreas de bromatología, es muy diversa en cuanto a disponibilidad de infraestructura técnica especializada, administrativa y profesional adecuada a la función de fiscalización de los establecimientos radicados en sus jurisdicciones, como también que los agentes municipales, en materia

³¹ A través de veinte incisos enumera cargas y obligaciones operativas de inspección, administrativas, de informes, de registro a cargo de los Veterinarios de Registro.

³² Apartado 4 de la presente ponencia.

³³ V. gr. Municipios de Saavedra (Res.283/2011), Tapalqué (Res.378/2013), Tres Lomas (Res.21/2014). General Lavalle (Res. 19/2014).

higiénico-sanitaria, poseen una amplia misión y no sólo deben inspeccionar los procesos de faena.

El decreto 2683/93 reglamentario de la ley provincial de carnes 11.123 dispone que los convenios con los municipios «no implicarán delegación del poder de policía» (art. 4) si bien por el art. 27, incs. 7 y 12, de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, respecto a la facultades reglamentarias de los departamentos deliberativos municipales, dispone: «...La protección y cuidado de los animales...» y «La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados...».

7. Presupuestos mínimos para establecer un estándar único con base uniforme en sanidad cárnea

Explorar la interpretación y viabilidad funcional de los Presupuestos Mínimos nos brindaría un marco técnico-conceptual para encuadrar sistemas higiénico-sanitarios, aplicables a la sanidad animal y sanidad cárnea a nivel de cadena, mediante las llamadas normas de «comando y control» (BEC & FRANCO, 2010) para proteger, desde una perspectiva jurídico teleológica, la salud humana y el ambiente; el comando estaría definido por estándares a través de una construcción jurídica y técnica normativa base común de categoría única, especialmente para establecimientos de faena, en base a las normas internacionales, para todos los ámbitos jurisdiccionales: nacional, provincial y municipal sea para consumo interno o exportación de carnes bovinas y sus subproductos.

Puede calificarse a los presupuestos mínimos del art. 41 de la CN constitutivos de una especie del género de estándares con efectos jurídicos obligatorios (cfr. BEC & FRANCO, 2010) plasmados en umbrales mínimos consagrando estándares mínimos, alineados con las normas internacionales, por productos, procesos, ingeniería sanitaria, sistemas de calidad, métodos de análisis e inspecciones veterinarias, integrando dos componentes, el científico-tecnológico con el político-administrativo en dos planos: el normativo-regulatorio y el de ejercicio del poder de policía sanitaria; bajo esta estrategia legislativa las provincias conservarían el poder de establecer los presupuestos «definitivos» cuidando que sean razonables y no impliquen un «localismo abusivo».

Este enfoque puede fundarse en el ya citado acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la OMC que establece que los países miembros «...podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado...», implicando la norma

internacional un presupuesto mínimo, una base para todos los miembros, en el caso de Argentina como Estado Federal, congruente con el nuevo artículo 41 de la CN.

La herramienta de los presupuestos mínimos, para la gestión higiénico-sanitaria en sanidad cárneas, posibilitaría el desarrollo de un estándar base único a nivel nacional, provincial y municipal proveyendo igualdad básica en medidas de protección de la seguridad alimentaria.

8. Reflexiones conclusivas

Contemporáneamente, sin lugar a dudas, la globalización «lleva a competir en mercados globales para lo cual se deben elevar los estándares y obligaciones de las empresas» (VICTORIA, 2007) pero también advertir que «las fuerzas de la globalización llevan a la internacionalización de los estándares y al desplazamiento del nivel de toma de decisiones hacia la organización supra nacional» (DOERING, 2001), representada por los organismos internacionales, que Argentina integra, a través de acuerdos, tratados, directrices y recomendaciones.

Esta cuestión cobra relevante importancia en países como Argentina, con un claro perfil exportador agroalimentario en general y como exportador de carnes bovinas en particular, más allá de que el proceso globalizador merezca objeciones y reparos sobre sus beneficios o perjuicios y sus efectos en los derechos internos de los Estados en materia de competencias regulatorias.

Es así como la globalización penetra las estructuras, sistemas jurídicos y políticas institucionales de los países agroexportadores y provincias generadoras de productos agrícolas básicos e industrializados, diluyendo fácticamente los marcos conceptuales de atribuciones, funciones y competencias federales, provinciales y municipales imbricados por la organización política y jurídica del Estado Federal.

La tendencia indica una mayor priorización del derecho humano a la seguridad alimentaria y un profundo reproche a los sistemas de estándares higiénico-sanitarios múltiples que implicarían distintos y objetables niveles de seguridad e inocuidad alimentaria según sea el producto agrario, tal el caso de los bovinos para carne, destinado al consumo interno municipal, provincial, interprovincial o para exportación.

Se abre una enmarañada y sinuosa calzada para armonizar nuestros sistemas normativos, técnicos, jurídicos y también fiscales, bajo un estándar base único que contemple mínimos parámetros uniformes higiénicos sanitarios en sanidad cárneas para todas las provincias y municipios argentinos, alineados con las normas internacionales sobre calidad, sanidad animal y sanidad cárneas.

Una plataforma de análisis puede localizarse en el art. 41 de la CN y explorar la necesidad de abrir debate sobre la viabilidad de una ley de presupuestos mínimos para la gestión higiénico-sanitaria en sanidad cárnea haciendo centro en los establecimientos faenadores, eslabón apto para la reunión y concentración de datos de origen, sanidad animal y bajo inspección sanitaria para análisis de sanidad cárnea, detección de microorganismos patógenos y residuos físicos, químicos y/o biológicos como también residuos de productos de acción veterinaria, transporte de hacienda en pie, etapa de maduración, acondicionamiento (cortes envasados o en medias reses) y transporte para distribución al consumo interno o exportación.

En este campo debe examinarse el sistema del servicio estatal de inspección veterinaria de instalaciones, procesos de faena y control higiénico-sanitario del producto final a la distribución del consumo interno jurisdiccional o interjurisdiccional en el territorio nacional. El sistema federal de veterinarios de registro para cumplir el servicio de salud pública veterinaria, como está concebido en la legislación federal, debería ser revisado, toda labor de fiscalización higiénico-sanitaria debe ser cumplida por agentes estatales de la profesión de las ciencias veterinarias.

Alineado con lo expresado, en los párrafos anteriores, un aspecto de necesaria armonización es asumir una responsable acción institucional para materializar una sólida concertación federal de competencias y del poder de policía (normativo y funcional), respecto de la sanidad animal y sanidad cárnea, que básica y constitucionalmente no están delegadas por las provincias al Estado Federal más allá de zonas grises y controversiales compartidas en la presente ponencia.

Debemos asentar reflexivamente que la instrumentación de apropiados recaudos higiénico-sanitarios importan inversiones, del sector de la industria frigorífica, en adecuación de instalaciones, personal y mayores insumos para funcionamiento que implica la articulación de un estándar higiénico-sanitario base única para todo el territorio nacional alineado con el AMSF-OMC con centralización del comando y control.

Avanzar en este rumbo abre interrogantes respecto a los posibles efectos colaterales positivos y negativos sin agotar la enumeración; entre los positivos podrían citarse igualdad en la protección de la seguridad alimentaria de todos los habitantes, uniformación de estándares sanitarios y protocolos, erradicación de mercados informales, desalentar la faena clandestina y el abigeato; entre los negativos mayor delegación de poderes de las provincias al estado federal, incremento de costes del producto final y transporte, concentración y/o cartelización de la industria, incremento de precios al consumidor.

Lejos de arribar a conclusiones definitivas o soluciones categóricas, la alta complejidad científico-tecnológica, económica y normativa, que surgen de la

materia cárnica y de nuestra organización política, fiscal y jurídica federal, reclaman mayores investigaciones en el campo jusagrarista que permitan construir un umbral de armonización y equivalencias, de las exigencias higiénico-sanitarias en sanidad cárnea, para adoptar parámetros mínimos uniformes que exige la protección del derecho humano a la seguridad alimentaria de los bonaerenses y de los habitantes de todas las provincias que integran el territorio nacional.

Bibliografía

- ALONSO, B. (2017). El poder de policía, el derecho ambiental y la cuestión de la competencia regulatoria en *El Derecho. Diario de doctrina y jurisprudencia* (pp. 1-3). Buenos Aires, viernes 17 de marzo de 2017 • N° 14.144 • AÑO LV • ED 271
- ARAÓZ, L. (2004). Trazabilidad de la Carne Bovina en la Argentina. Proyecto FAO – Países del MERCOSUR ampliado, “Apoyo a la Integración del Sector Agropecuario del Cono Sur para Contribuir a las Políticas de Seguridad Alimentaria” (TCP/RLA/2910). Documento de Proyecto recuperado de <<https://es.scribd.com/document/406022101/Trazabilidad-de-la-Carne-Bovina-en-la-Argentina-Luis-F-Araoz-consultor-FAO>>
- AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (AGN). (2006). Control y Fiscalización ejercido por el Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Informe de Auditoría. Recuperado de <https://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2006/2006_026.pdf>
- BEC, E. & FRANCO, H. (2005). La mala definición de «presupuestos mínimos» de la Ley General del Ambiente. Publicado en *SJASJA* 30/11/2005; *JAJA* 2005-IV-1445; Cita Online: 003/012333. Thomson Reuters. La Ley. Buenos Aires. Argentina.
- BEC, E. & FRANCO, H. (2010). Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental. Buenos Aires, Argentina: Cathedra Jurídica.
- BIANCHETTI, A. (2016). Enfoques actuales en materia de sanidad animal y vegetal en *Temas de Derecho Agrario* (pp. 207-214). Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Rosario. Argentina: Martínez Impresiones.
- BLASETTI, R. (2004). La equivalencia de las medidas sanitarias: un reclamo del mundo en desarrollo en *Derecho del Comercio Internacional, Acuerdos Regionales y OMC*. (pp. 13-52). Buenos Aires. Argentina: Editorial Ciudad Argentina.
- CENDÓN, M. & UNGER, N. (2009). La Diversidad de Prácticas de Calidad en la Industria Frigorífica de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de <<https://inta.gob.ar/documentos/la-diversidad-de-practicas-de-calidad-en-la-industria-frigorifica-de-la-provincia-de-buenos-aires>>
- CLAVIN, P. (2013). Criterios microbiológicos en carnes. Propuesta para la higiene de los procesos. Trabajo de Especialización en Seguridad Alimentaria (UNLP). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50422>>
- DOERING, R. (2001). El Sistema de Sanidad y Calidad Agroalimentaria en Canadá. *Anales de la ANAV*, tomo LV. Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/30761>>

- EKMEKDJIAN, M. (1995). Tratado de Derecho Constitucional – Tomo III – (pp. 267-351); Tomo IV (pp. 507-513) y Tomo V (pp. 700-717). Buenos Aires. Argentina: Ediciones Depalma.
- FACCIANO, L (2016). Sanidad de Animales y Vegetales. Ley 27.233 en *Práctica Integral Santa Fe* (pp. 43-53). Buenos Aires. Argentina: Editorial Errepar.
- FERNANDEZ, J. C. (2017) El Complejo Ejercicio del Poder de Policía Agroalimentario y de Sanidad Animal. El caso de la Provincia de Neuquén. Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60410>>
- GORDILLO, A. (1991). El Poder de Policía en Tratado de Derecho Administrativo – Parte General – Capítulo XII - Tomo 2 (pp. 1-56). Buenos Aires. Argentina: Ediciones Macchi.
- INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE LA CARNE VACUNA (IPCVA) (2012). La Industria Frigorífica Argentina. Pasado, Presente y Futuro. Cuadernillo Técnico n°13. Recuperado de: <<http://www.ipcva.com.ar/files/ct13.pdf>>
- MANIGLIA, E. (2011). La actividad agraria sostenible como instrumento de seguridad alimentaria en L. Barroso, E. Maniglia y G. De Miranda (Coordinadores). *El Nuevo Derecho Agrario* (pp. 135-152). Lisboa, Portugal: Editorial Juruá.
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO. (2018). Agroindustria. Senasa. Datos Bovinos - Faena fiscalizada por el Senasa. Cuadro comparativo. Recuperado de: <<http://www.senasa.gob.ar/senasa-comunica/noticias/el-stock-ganadero-bovino-alcanzo-los-548-millones-de-animales>>
- PASTORINO, L. (2007). Sanidad Animal y Carne. El marco de actuación provincial en una actividad de evidente interés local y nacional. Publicado en LNBALNBA 2007-5-499: Cita Online: 0003/800364. Thomson Reuters. La Ley. Buenos Aires. Argentina.
- PASTORINO, L. (2009). La Sanidad Animal y Carne como Objetivo del Poder de Policía Federal en *Derecho Agrario Argentino* (pp. 605-619). Buenos Aires. Argentina: Abeledo Perrot.
- PASTORINO, L. (2009). Del código alimentario, del derecho alimentario y el ninguneado federalismo argentino. Publicado en: SJASJA 5/8/2009; Cita Online: 0003/014599 – Thomson Reuters – La Ley – Buenos Aires. Argentina.
- SÁEZ, F. (2006). Dificultades de implementación del acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en Temas de Derecho Agrario. (pp.249-261). Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario. Rosario. Argentina: Talleres Gráficos Leograf.
- SANTÁNGELO, F. (2011). Estructura Frigorífica. Determinación de los nodos críticos de la cadena de carne vacuna. (Working document for discussion and dissemination.) Recuperado de <<https://es.scribd.com/document/405645808/SANTANGELO-2011-Estructura-Frigorifica-Nodos-Criticos>>
- SCHIARITI, M. (2015). *La máquina de picar carne*. (pp. 84-105). Buenos Aires. Argentina: Editorial Dunken.
- TABOSSI, L. (2018). Propuesta de armonización del Sistema Nacional de Control de Alimentos de la República Argentina. Trabajo de Especialización en Seguridad Alimentaria (UNLP). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/70536>>
- TOMÉ, M. & MAUD A. (2005). Técnicas para asegurar el control de calidad de los alimentos en *Derecho Agrario* (pp. 433-447). Rosario. Argentina: Nova Tesis Editorial Jurídica.

- VICTORIA, MARÍA A. (2005). Seguridad Agroalimentaria en *Derecho Agrario* (pp. 367-392). Rosario. Argentina: Nova Tesis Editorial Jurídica.
- VICTORIA, MARÍA A. (2007). Aporte de la calidad agroalimentaria y agroambiental a la responsabilidad social empresaria (RSE). En P.A. Llombart (Coordinador) *Derecho Agrario y Alimentario Español y de la Unión Europea* (pp. 525-550). Valencia. España: Universidad Politécnica de Valencia. Edita Tirant lo Blanch.

Análisis del abigeato y seguridad rural desde la perspectiva del Derecho Agrario

RENÉ LIMBER ALVEAR PEIRÁN

Facultad de Derecho (UDELAR)

limberalvear@adinet.com.uy

Resumen

Creo que no hay mejor forma de comenzar este análisis, señalando que el abigeato, es parte de la historia de nuestro país, aún antes de nuestra independencia. Ha sido y es el abigeato, un delito vinculado a un determinado medio socio-económico muy especial, el medio rural, postergado, aislado, no debidamente atendido en muchos aspectos. En virtud de las modificaciones legislativas, actualmente en Uruguay comprende también a la zona sub-urbana, según veremos. En consecuencia creemos que en un panorama general del tema, el mismo no pierde vigencia, pues el productor “convive” hoy con dicho flagelo, con nuevas formas de organización, nuevas modalidades, bienes protegidos. Ello nos demanda una actualización continua, constante como lo demuestra propia legislación desde la introducción de la ganadería.

Palabras clave

Abigeato, seguridad rural, policia rural, ganado, marcas, señales, trazabilidad, frutos del país.

Analysis of cattle rustling and rural security from the perspective of Agrarian

Law

Abstract

I think there is no better way to begin this analysis, pointing out that cattle rustling is part of the history of our country, even before our independence. It has been and is the abigeato, a crime linked to a particular socio-economic environment very special, rural, postponed, isolated, not properly attended in many aspects. Under the legislative amendments, currently in Uruguay it also includes the sub-urban zone, as we shall see. Consequently we believe that in a general panorama of the subject, the same one does not lose validity, because the producer "coexists" today with said scourge, with new forms of organization, new modalities, protected goods. This demands a continuous, constant updating as the legislation itself shows since the introduction of livestock.

Keywords

Rustling, rural security, rural police, livestock, brands, signs, traceability, fruits of the country.

I. Introducción

Es de suma importancia, en primer lugar, en el estudio del abigeato, reconocer que constituye en sustancia un tema del Derecho Penal; sin embargo, el análisis también se impone desde la perspectiva agraria. Aquí es otro el enfoque y no menos importante.

Hoy, existe una adecuada mirada al derecho agrario, fuente genuina de riqueza y generación de mano de obra, directa e indirectamente. Y justo es también decir, que gracias a este sector ha crecido el país significativamente, incluso a contrapelo de las distintas políticas aplicadas a lo largo de toda la historia.

La expansión de esta asignatura la demuestra la copiosa legislación, encarando las respuestas a los temas que de hecho siempre existieron y reclamaban de una respuesta constante, como el que tratamos, pero también al empuje de nuevos temas.

Como nos enseñaba nuestro recordado maestro, Dr. Adolfo Gelsi Bidart, la expresión derecho rural o agrario, terminología derivada del latín, significa el derecho que se refiere al campo, atinente a él, que tiene en cuenta las situaciones sociales que se desarrollan o tienen como medio de actuación, la campaña (GELSI BIDART, 1977). Es precisamente en ese medio, en mayor medida donde se configura el abigeato, sin perder de vista la nueva legislación sobre el punto, pues es a partir del 2016 que queda contemplada la zona urbana.

El gran tema es que el abigeato, si bien siempre existió, cambió de manera sustancial. De aquellas situaciones donde se cometía para atender situaciones sociales, para transformarse en una industria, que terminaron con hacendados que han tenido que liquidar sus establecimientos en hechos verdaderamente dramáticos para los productores. El abandono de la ganadería para pasarse a otras formas de actividad ha constituido en el presente no pocas excepciones.

Afecta en consecuencia al productor directamente, pero a la economía del país en su conjunto en tanto se pierden fuentes de divisa, y de manera indirecta a todos aquellos que operan: peones, fleteros, comerciantes, etc.

Es sin dudas un tema de altísima relevancia socio-económica para un país, como el Uruguay, genuinamente agropecuario.

II. Relación entre el Derecho Agrario y el Derecho Penal

Vemos, en el análisis del abigeato que se presenta, una relación muy estrecha entre derecho agrario y el derecho penal, subrayada desde siempre. Ambas asignaturas tienen su identidad propia, pero se conectan en puntos o espacios para regular un tema. Sin lugar a dudas, como ya mencionara el Dr. Gelsi Bidart, «...el problema fundamental es del Derecho penal y a la doctrina del mismo está encomendado su estudio, sin perjuicio de los aportes que, en relación a los aspectos señalados, pueda producir el mismo Derecho Agrario» (GELSI BIDART, 1983). Siempre al tratarse de explicar las relaciones del derecho agrario con otras, se mencionan los puntos de contacto que existen, en el caso con el derecho penal. Como señala el Dr. Enrique Guerra, «con el derecho penal, el derecho agrario se vincula hoy día, mucho más que en el pasado. En efecto, era propio del derecho rural clásico, su ligamen con ciertas figuras delictivas propias del medio, como el abigeato,..., o sea todos delitos vinculados a la propiedad, tipificados o remitidos por lo general desde los Códigos rurales o sus modificaciones», y sigue: «Sin embargo, la realidad de nuestros días, nos muestra un encuentro entre el derecho agrario y el derecho penal, profundamente más complejo y doloroso que aquél del pasado y que ocupa una de las principales preocupaciones del mundo de nuestros días: el de la agricultura ilícita o cultivos prohibidos» (GUERRA DANERI, 1996).

El Dr. Juan Pablo Saavedra, al referirse al punto, señala que pese a las diferencias de ambas disciplinas, «...existen disposiciones penales que se cruzan con las agrarias, como ocurre con el delito de abigeato, regulado en el Código Rural, con el delito de faena clandestina, en fin con otras normas de interés penal. Esa diversidad de enfoque que no obsta sin embargo a que también existan puntos de encuentro, ya había sido advertida por Vivanco» (SAAVEDRA METHOL, 2008).

III. Evolución normativa en materia de abigeato

a) El abigeato aparece, por primera vez, legislado por Ley N° 332 de 13 de junio de 1853, sin perjuicio de tener en cuenta que las normas anteriores provienen de la legislación española, no estructuradas en un cuerpo normativo, sino en forma dispersa con distinto alcance. La norma referida era prácticamente resarcitoria, no de contenido penal.

Es que desde la introducción de la ganadería está la problemática. Así por primera vez en 1611 por Hernandarias, por la Isla del Vizcaino, y luego seis años más tarde con la segunda introducción en 1617, y luego en 1634 con la introducción por los jesuitas desde Corriente, precisamente, comienza la problemática. Un siglo más tarde se introduce el ovino, y en el siglo XVII el ganado equino o caballar.

El primer cuerpo de normas agrarias, como señalaba el maestro Gelsi Bidart, lo encontramos en el Reglamento Provisorio para el Fomento de la Campaña y Seguridad de los Hacendados de 1815. Aquí se preveía que aquellos que resultaran beneficiarios de los planes recibirían tierra, ganado para poblarla, y una marca para probar el derecho de propiedad. Por lo tanto, ya se buscaba tener un título para acreditar que el ganado pertenecía a determinada persona. La causa del problema ya estaba instalada. Estas breves líneas, creo que sirven para ilustrar acerca de la antigüedad y actualidad del tema.

b) Es en Código Rural de 1875, con las reformas en año 1879, que en los artículos 636 a 648 regula el tema, estableciendo el art. 636, que: «Se comete abigeato o cuatrería:...» y allí señalaba siete modalidades, estableciéndose como pena la prisión y trabajos públicos. En el art. 637 se estipulaba que si el delito se cometía en «...animales de razas especiales...» el maximum de la pena era de tres años de prisión y trabajos públicos. Estas normas estaban contenidas dentro del Título Cuarto del Código de 1875, dentro de las Disposiciones Comunes a Ganadería y Labranza, comprendiendo la Sección Segunda de dicho título. La filosofía era asegurar la propiedad sobre la tierra y del ganado. Obligó a los propietarios a regularizar títulos de propiedad, tener su marca y/o señal para su ganado y delimitar su propiedad mediante el alambrado. El castigo y las medidas contra los abigeatarios eran de gran dureza, así se aplicaba la Ley de Fuga; por ella, se podía matar a los ladrones de

ganado aduciendo que habían intentado escaparse. Existía también el Taller de Adoquines, cárcel en la que se podía enviarse a los delincuentes a picar piedra, y sólo mediante la carta de encierro firmada por el Gobierno. Ni siquiera había un debido proceso.

c) En 1882, se da una nueva redacción a las normas referidas al abigeato, y es por la Ley N° 3.861 del 21 de julio de 1911, donde se estructura en una forma más acertada. Ahora bien, la norma se remite a las disposiciones del Código Penal del año 1889 en lo que se relaciona con las sanciones. Se expresa que será castigado de conformidad a las disposiciones del Título XI del Código Penal que eran las penas contra los «Delitos contra la Propiedad». Como pena accesoria a la prisión, se establecieron trabajos forzados: «...los que se practicarán dentro o fuera del establecimiento carcelario».

d) El Código Rural de 1942 (en adelante, CR), gran obra del Dr. García Acevedo, incorpora la figura del abigeato ya establecida por la ley de 1911, y remite también al Código Penal de 1889, al capítulo relativo al concurso de delincuentes; de manera que lo va enfocando y adecuando a una figura penal, como lo es, y estructurándolo de manera más adecuada a dicha disciplina, al establecer en el art. 259 que el delito será castigado de conformidad con las disposiciones del Título XIII, Libro II, del Código Penal de 1889. Lo que no se estableció fue una pena específica. La remisión era al Código Penal de ese entonces, ello obviamente generó cuestionamientos. Existía un clamor popular que señala el Codificador, de derogar la ley de 1882, lo que se logra en 1911, por cuanto en aquella norma la pena era de tres meses y trabajos públicos, que aumentaban al doble en caso de existir reiteración; el triple para la tercera vez, y quince meses y trabajos públicos para la cuarta, en caso de hurto de ganado, desfiguración o borrado de marcas, destrucción de cueros hurtados o recepción a sabiendas de animales hurtados, sus cueros o sus pieles, o por marcar o señalar animales ajenos. Por ello García Acevedo, en su exposición de motivos del CR, en el capítulo referido al abigeato incorporó, «...como pena accesoria...», la prohibición de que quienes hayan sido condenados por abigeato se les imposibilite negociar con ganado o frutos del país, cuando tengan la calidad de hacendados, por un tiempo igual al doble de duración efectiva de la pena. Está dirigida al productor o hacendado, y señalaba «...pues al delincuente pobre no le afecta desde que no tiene ganado que negociar». Es decir que había una clara sanción para el propio ganadero, pues cometía el delito y luego negociaba, y era eso lo que en definitiva se quería atacar. Era un sentimiento de la sociedad de entonces que se recogió en el texto por el artículo 264 del CR y así quedó plasmado. No se contempla una pena determinada y el CR lo remite a los delitos contra la propiedad del Código Penal. Tampoco se establecía el artículo al que se remitía, pero por similitud de la figura, se le aplicó la pena del delito hurto (CAIROLI, 1978).

e) Por el incremento del delito y en atención al status sanitario del país y la economía en su conjunto, se modifican las normas claves del abigeato. Los artículos 258 y 259 del CR sufren una modificación importante en mérito a la nueva redacción de la Ley 16.146 del 9 de octubre de 1990, adaptándolos a una mejor técnica legislativa penal, y en tal sentido se sustituye «...hurta o roba ganado...», por «...se apoderare con sustracción, de ganado...»; terminología acorde al Derecho Penal, por cierto ajustada. Por el art. 259, en la nueva redacción se establecen agravantes especiales, y muy especiales, que aumentan las penas llegando a la de penitenciaría.

O sea que, además de la mejor técnica legislativa, se le incorpora a la figura una pena puntual para el delito de abigeato y luego aumentos en función de las agravantes especiales y muy especiales.

Los bienes jurídicos protegidos son el ganado mayor y menor (art. 181 del CR), los frutos del país (art. 188 del CR), así como las actividades ilícitas relativas con marcas y señales de quien es legítimo titular, sea borrando, modificándola, o marcando o señalando con marcas o señales ajenas. Naturalmente constituye la protección por ser de vital importancia en el ejercicio de la actividad agraria en una de sus formas: en el régimen de la ganadería.

f) Es ilustrativo lo expuesto en la exposición de motivos de, pues allí se señalan por el señor diputado informante, Jorge Barrera, en la sala de comisión de 9 de junio de 2004, aspectos sumamente preocupantes, que fueron acercados por el SUL (Secretariado Uruguayo de la Lana), en base a la población de ganado ovino. En el mismo se establece que un 31 % de los productores con ovinos fueron afectados por el abigeato, durante el período 2002-2003. Por otra parte, señala la pérdida por el hecho de no haber ingresado al sector formal de la economía, y es estimado en tal sentido una pérdida por divisas del orden de 7,3 millones de dólares. Dice a su vez: «Sumado a las menudencias y el cuero, totaliza una cifra de 8,5 millones de dólares». Si consideramos además que la lana de los ovinos robados, se pierde y no ingresa a los canales de comercialización, la pérdida es cuantiosa. La Mesa Central de Abigeato, consideró, y fue reflejado en el informe del diputado Barrera, que legislar sobre el abigeato es proteger el país productivo en dos planos: «...el rural (como inicio geográfico y empresarial de la cadena productiva) y el país globalmente productivo, como visión completa de esa cadena». También considera que se protege un medio de vida «...y un modo o una filosofía de antigua raigambre. Si el establecimiento rural subsiste: hay empleo, asiento de la familia en el campo, desarrollo y fortaleza de una vocación laboral» (Informe a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración).

En consecuencia, se modifica nuevamente los artículos 258 y 259 del CR, e incorpora el artículo 259 bis (ello, como técnica legislativa para no modificar el resto

del articulado del código). La preocupación, el estado de situación de hecho, trajeron como consecuencia un sentir de todos los agentes involucrados en modificar las normas, establecer penas de mayor rigor, y entre otros aspectos abarcar y proteger otros bienes no tutelados hasta entonces. Es así que llegamos a esta legislación modificativa, que trataremos de explicar.

g) En la modificación de dicha norma por la actual Ley N° 19.418 del 3 de agosto de 2016 al CR, se señalan también aspectos de indudable significación: así, el miembro informante senador Martínez Huelmo, dijo en algunos pasajes: «Quizás en el presente, más que en cualquier otra época, el abigeato genera tantos perjuicios económicos que ha activado la alarma del sector productivo y de los poderes público, y de allí este proyecto de ley»; «...en el año 2014 hubo 1342 denuncias de presuntos delitos de abigeato y que en pasado año (es decir año 2015) fueron 1.535...». Más adelante expresó «...en el año 2015 se robó una oveja cada tres horas...», sigue luego señalando: «...la operativa de organizaciones delictivas que hace del abigeato su sustento y su negocio». Luego manifiesta: «Además, esta actividad ilícita reúne una cualidad también negativa para el Estado y la Sociedad: la violación absoluta de toda normativa sanitaria y bromatológica. En este sentido, hemos escuchado al ministro del Interior y a las autoridades del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca que es muy común encontrar los subproductos de la carne —tanto en los chacinados como en el expendio de milanesas y otro tipo de comidas hechas a partir de la carne ovina o bovina— a la venta a la vera del camino, o aun en las propias carnicerías de distintas ciudades y poblados del interior del país». Por otra parte, en el informe en minoría en la comisión, se señala: «...la caída rotunda de la población ovina de 26 a poco más de 6 millones de cabezas, entre 1991 y 2015, asociada directamente al fenómeno que analizamos, es una demostración elocuente del daño que el abigeato está infligiendo».

Los artículos 258, 259 y 259 bis del CR fueron nuevamente ajustados, tendientes a darle un mayor alcance en el ámbito de aplicación de la norma y ampliación de las penas. La idea central de la reforma fue abarcar todo el espectro del sistema: desde el productor al consumidor de los productos del delito. La iniciativa viene dada por la expansión del delito, las organizaciones delictivas detrás, y trata de acompañarse a los cambios tecnológicos. Desde éste último punto, el Sr. Ministro de Interior consideró que dado que Uruguay tiene una información sobre el rodeo nacional de doce millones de vacunos, mediante el sistema de trazabilidad individual, esa herramienta debe de servir para el combate al flagelo. Es del caso ver que el por el Sistema de Trazabilidad que se aplica al ganado vacuno, pero no es menos cierto su importancia de contar con la información.

La nueva norma introdujo una reforma básica solicitada por los productores y la sociedad en general al ampliar el requisito zonal. En consecuencia, junto a la zona rural —criterio básico— se incorpora la zona suburbana porque fue evidente el

crecimiento de las ciudades, pueblos donde se desarrollaban muchas actividades agrarias en zonas suburbanas, entre ellas la ganadería, por explotaciones familiares a escala menor, y si no se incluían solo existía hurto pero no abigeato, con las consecuencias que esto producía. Hoy quedó superada aquella distinción de los criterios zonales.

Es significativo, en el cambio, la incorporación la inclusión de los Sistemas de Identificación Oficiales, como las «caravanas». La alteración de las mismas, etc. ahora quedan comprendidas dentro del «objeto material» del delito. Este sistema se encuentra vigente desde el año 2006, mediante la Ley N° 17.997, sin embargo era un vacío legal, ya que si se cambiaban, destruían los mismos y no quedaba esa conducta atrapada por la norma; con la modificación se comete abigeato. Como se ha sostenido comprende al ganado vacuno por ser, hasta el momento, el que se encuentra comprendido por la trazabilidad individual. No obstante, es un avance.

Otra modificación fue el aumento de las penas, nuevas agravantes, y agravantes muy especiales. En estas últimas se incluye al productor y al funcionario público junto al de ser el Jefe o Promotor del delito.

No menor es el cambio de abarcar dentro de los sujetos activos, la denominada «receptación». En este caso quien recibe, comercialice, u oculte, o de cualquier forma dispusiere de los productos obtenidos del delito, si bien no comete abigeato, es castigado con la pena correspondiente al delito de abigeato y el de la receptación prevista en el art. 350 bis del Código Penal.

Es precisamente este tema muy importante. Gran parte de la venta, comercialización de los productos son ofrecidos en comercios, informales o no, con un costo menor que en el comercio establecido regularmente. Constituye un eslabón básico de la cadena del comercio de los productos del delito y que hoy se los incluye en la pena para el abigeato. Nueva norma trascendente.

IV. Análisis del abigeato

Como primer punto, lo que se protege, o la «objetividad jurídica», esto es, el bien jurídicamente tutelado, como señala la doctrina penal, es la propiedad, y más específicamente, la importancia de ciertos animales, como medios de producción, o trabajo, y también la economía del país, de la hacienda pública, y las fuentes de trabajo, que se encuentran vinculadas directa o indirectamente. Para ver esto último, basta pensar las liquidaciones de haciendas, o los cambios de actividad que muchos productores han tenido que realizar, lo que sin dudas ha erosionado a la «familia

rural». Es importante señalar las razones por las cuales el bien tutelado es también la economía del país y las fuentes laborales.

V. Modalidades de abigeato

En la nueva redacción del artículo 258 del CR, dado por el artículo 1° de la ley 19.418, existen diversas modalidades: «Comete el delito de abigeato, y será castigado con tres meses de prisión a seis años de penitenciaría...», en los siguientes casos:

1) «...el que con intención de matar, diere muerte...>»: alude la hipótesis a aquellas situaciones en las que se ingresa en los establecimientos rurales, sin conocimiento del titular del mismo, con la finalidad de abatir a los animales objeto de la protección legal. La expresión del legislador, «diere muerte», al igual que la anterior no es feliz en su redacción. Ha dado lugar, jocosamente, al término *animalicidio*, por sus similitudes terminológicas con el delito de homicidio en el Código Penal. Naturalmente aquí estamos en el caso del efectivo abatimiento de los animales en el propio establecimiento. Es una de las situaciones frecuentes. Cobra relevancia la «intención de matar» señalada, esto es una conciencia y voluntad ajustada a un resultado, conforme a las normas generales del código penal;

2) «..., faenare...»: esta situación supone la faena, esto es, matar reses y descuartizarlas o prepararlas para el consumo. Situación de hecho muy común, puesto que la realidad ha demostrado que en los propios establecimientos, realizan la faena y culminada se retiran los cortes de las reses más significativas comercialmente. Por tanto no es todo el animal, en muchos casos, sino la faena de parte del mismo, aquellas que tienen mayor valor económico, dejándose en el predio el resto: esto es conocido como «la descuartizada». Estas situaciones fueron las que llevaron mayor preocupación a las entidades rurales, por la organización y formas de actuar, elementos utilizados, vehículos, armas, logística, etc.

En estas dos primeras situaciones creemos que la redacción no es la correcta o ajustada a la normativa penal, pero es un tema que escapa a nuestra materia. De todas maneras, creo que el legislador ha contemplado situaciones que ocurren en la práctica, y el encasillamiento dentro del abigeato, que con la anterior legislación quedaban fuera de él. Se atendió más a la forma práctica, lo que sucede en los hechos que a la técnica legislativa.

La referencia a la faena creo que debe ser analizada pormenorizadamente, ya que existe el delito de faena clandestina en forma autónoma. Esta es cuando se faena en condiciones no reglamentarias (desde el punto de vista higiénico, ya que se preserva la salud humana), con destino de industria, abasto o comercio, conforme a lo dispuesto por el artículo 8° de la ley 12.120 del 6 de junio de 1954, en la redacción

dada por el artículo 4° del Decreto-Ley 14.855. En el caso de la faena clandestina, se castiga con la pena de seis a veinticuatro meses de prisión. Es evidente que la faena, en esta modalidad de abigeato, no es reglamentaria, ni en las condiciones higiénicas, como se prevé en el Decreto N° 657/978, del 27 de noviembre de 1978, que, precisamente reglamenta las condiciones en que debe realizarse la faena, tenencia y comercialización de carnes, subproductos y productos cárnicos. El tema es cómo encuadra esta modalidad de abigeato por faena, con el delito de faena clandestina, puesto que en los hechos en ambas hipótesis es una faena en condiciones no reglamentarias (obviamente no cumple con el mencionado decreto), y quien la realiza es para su venta, para obtener un provecho, normalmente el abasto interno, pero sin velar por la salud pública. Ahora bien, existe faena clandestina sin ser abigeato. Ahí está clara la figura de la faena clandestina. El punto es cuando la faena es una modalidad del abigeato. Aquí entra en juego lo que la doctrina penal denomina «concurso aparente de leyes penales», porque hay una «...misma conducta que es reclamada por dos o más disposiciones legales co-existentes; empero solamente una es aplicable, con lo cual adviene el fenómeno jurídico que se conoce con el nombre de concurso aparente de leyes» (BAYARDO BENGOA, 1978). En el caso, sin ser penalista ni mucho menos, creo que la conducta de la faena es reclamada por la nueva norma del abigeato, y no por la figura de la faena clandestina. Ello en atención al principio de la especialidad de la norma (BAYARDO BENGOA, 1978).

3) «...o se apoderare con sustracción...»: la figura del hurto. Aquí hay apoderamiento, correlativamente a la sustracción. «...el apoderamiento requiere el desapoderamiento, y el delito se consolida en esos dos momentos, en cuanto el tenedor de la cosa pierde la disposición física de la misma». Tiene que existir una posibilidad cierta de disposición real de la cosa sustraída (BAYARDO BENGOA, 1979 y CAIROLI, 1978), ejerciendo algún acto que presupongan dominio, es decir como si fueran dueños de ese ganado sustraído a su legítimo tenedor.

4) La tutela comprende también, además de las modalidades señaladas, las siguientes conductas: «...marcare o señalare, borrarre, modificare o destruyere dispositivos de identificación individual oficial, o las marcas y señales de animales o cueros ajenos, para aprovecharse de ellos». En tal sentido, debemos analizar las diferentes obligaciones que tienen los productores conforme a las normas específicas del CR, si bien comparten un régimen común en aspectos generales: a) Marcas: es evidente que las marcas y señales —las primeras para el ganado mayor y las segundas para el ganado menor— se encuentran reguladas por el CR en los artículos 157 a 180. Precisamente las marcas y señales son presunciones de dominio de los animales marcados y señalados, conforme al artículo 157 del CR. Existe minuciosa regulación sea en vía legal y reglamentaria. Ello para garantizar la propiedad de los animales marcados y señalados. Al respecto, el CR, regula por los arts. 173 a 181 el proceso de

marcación y señalada. En materia reglamentaria el Decreto N° 762/973 del 13 de setiembre de 1973, enumera los diversos requisitos relativos a la marcación y señalada. Dichas normas hoy día deben complementarse con el Sistema de Identificación y Registro Animal, implantado por la Ley N° 17.997 especialmente en los arts. 10, 11 y 13.

Como obligación específica se impone a los productores dos obligaciones: revisar sus rodeos y «dar aviso», con seis días de anticipación, antes de proceder a la marcación o señalada a los linderos en materia de apartes (arts. 177, 226 y art. 228 del CR). Esto conlleva como sanción ante la omisión una presunción de mala fe. Son normas que tratan de regularizar estos procedimientos a la hora de proceder a identificar el ganado que le pertenece y que ha nacido en su establecimiento.

En caso de ser adquirido, debe constar con el duplicado de la guía de propiedad y tránsito, y como obligación aplicar la contramarca, tratándose de ganado mayor, significando la nueva marca que el nuevo titular adquirió el ganado (art. 179).

Todo este andamiaje jurídico tiene su propia lógica, pues al alterarse los signos que identifican al ganado, se produce claramente un cambio de dominio o confusión respecto de dichos animales, y es del caso que la legislación reaccione frente a ello. Son formas que falsifican los signos originales, y podrán en su caso ser incluidos dentro de los delitos contra la fe pública.

Lo anteriormente expuesto importa porque nadie puede marcar o señalar, sin tener el boleto oficial de propiedad correspondiente, expedido por la oficina respectiva, conforme resulta del art. 158 del CR. Dicha oficina es DICOSE (Dirección Contralor de Semovientes) cuya función hoy la tiene el SNIG (Sistema Nacional de Información Ganadera), dependiente de la Dirección General de Servicios Ganaderos, dentro del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Por ello la especial protección, ya que las marcas y señales, son otorgadas por el Estado. Sólo es permitido el uso de marcas y señales de los sistemas que el Poder Ejecutivo adopte, y son de su exclusiva propiedad (art. 159 del CR). De estas disposiciones se desprende que el particular tiene una concesión de uso de la marca, y que para conservarla debe ratificarla cada diez años, con una antelación de noventa días. En caso contrario, caduca el derecho a usar la marca, en mérito a lo establecido por el artículo 239 del Decreto Ley N° 14.106, del 14 de marzo de 1973. En cambio, respecto de la señal el particular es propietario. Si bien se la otorga DICOSE, no tiene que ratificarla; b) Señal: también se debe proceder a la señalada para el ganado menor conforme a la reglamentación, con cortes en el pabellón de la oreja del ganado menor. Deben cumplirse con los requisitos generales al igual que en la marcación: arts. 157 a 160; y específicos para la señalada: arts. 162, 164 del CR.

Existen prohibiciones como las de tener separados de la madre los terneros, corderos, o potrillos orejanos (art. 174 del CR). Esto se da cuando los mismos han

nacido y siguen a su madre; no pueden ser separados hasta luego de la marcación o señalada. Es una norma de protección pues evidentemente si los separamos sin la respectiva marca o señala según el caso, constituye una presunción de abigeato.

VI. Bienes objeto de tutela

Ahora bien, todas las conductas que hemos explicado, en los numerales anteriores, tienen que necesariamente efectuarse sobre determinados ganados y otras especies de animales, pues no todos caen dentro de la figura. Conforme a la nueva normativa, estos son: a) ganado vacuno y bubalino; b) caballo; c) lanar, que sin dudas es uno de los más afectados, conforme a todas las estadísticas, por su fácil transportabilidad; d) cabrío; e) porcino.

La Ley 17.826 del año 2004 incorporó a los denominados animales de corral o criaderos y «...cualquier otra especie de corral o criadero...». Comprende a las aves de corral o criadero que también han sido un gran flanco del flagelo, y que no encuadraba antes de la ley N° 17.826 del año 2004 en el abigeato, y pasaban a ser hurtos. Preserva la ley aquí a una especie de relevancia en el ejercicio de la actividad agraria. Afectaba sin dudas a los criaderos que han tenido una gran expansión, como una de las formas de la actividad agraria. En consecuencia dadas sus características de pequeño porte, fácil manejo en su transporte, etc., eran fácilmente elegidas. La ley establece no sólo a los animales de criadero, sino a los de corral. Sin dudas el abanico de protección se amplía, y dada la expresión habrá situaciones no fáciles de resolver. A mi entender la cría de ñandú en criaderos, que está teniendo un auge importante y existen frigoríficos habilitados para su exportación, quedan incluidos dentro del precepto legal. En la medida que dicha explotación se realice en criaderos, abarcaría al ñandú como animal protegido. Tenemos que ser muy cuidadosos en las situaciones de animales de criadero o corral, y examinar cuidadosamente en qué hipótesis nos encontramos, ver cuál es la situación de hecho, y valorarla con sumo cuidado. En la hipótesis de criaderos, no solamente deberemos tener en cuenta a la avicultura, sino también a los criaderos de conejos, u otros. La cunicultura, que tiene un desarrollo importante, y también se proyecta como potencial exportador, por el valor de su carne, también queda comprendida. Pero la nueva norma además prevé también a las «especies de corral». Esta modalidad implica que quedan comprendidas las aves domésticas, que son las típicas aves de corral.

Esta ley también, en virtud de que en los últimos tiempos estaban siendo seriamente afectadas las colmenas, y dado que la miel ha tenido un desarrollo sumamente importante, sobre todo en el año 2000, las incorpora como bien protegido. La actividad apícola ha adquirido una importante fuente de divisas, en virtud de su alto valor en los mercados externos y de allí una expansión de dicha

modalidad de la actividad agraria, aún actividad con poca normativa pero de significación y por qué no de vaivenes económicos. En tal sentido puede citarse la ley 17.115 del 21 de junio de 1999, que comete al Poder Ejecutivo la política de desarrollo apícola, creando una Comisión Honoraria de Desarrollo Apícola. El Decreto N° 40/997, del 5 de febrero de 1997, establece un Registro Nacional de Propietarios de Colmenas, que obliga a la inscripción de ellas asignándoseles un código. En tal sentido es importante mencionar el Decreto de 26/03/003, que fija las funciones de la Comisión Honoraria Apícola, pero también establece una modificación al decreto de registración de colmenas, transformándolo en obligatorio para todo tipo de trámites y solicitudes. En consecuencia se procede a un marcado de la colmena, en la parte externa, obligatorio en cámara de cría, cajones melarios en una sola de sus caras. Por tanto, el otorgamiento del código, y su correspondiente registro, identificará al titular de la colmena (art. 7°, Decreto N° 40/997), y de allí la importancia en cumplir dichos requisitos, previstos también en forma minuciosa por la normativa agraria.

Por otra parte, se encuentran los denominados «frutos del país», los cuales están especificados en el artículo 188 del CR: «cueros, lanas, pieles, plumas o cerdas», y son, sin dudas, de suma relevancia. Al respecto, existe una minuciosa reglamentación en materia de venta, por medio de guías de propiedad y tránsito, sin perjuicio de las normas del CR, en lo que refiere a la venta de cueros. Se señala, por la norma en relación a los cueros, la obligación de contramarcas los cueros que se salgan del establecimiento; se prohíbe, a su vez, sacar cueros del establecimiento sin la cabeza, las dos orejas y las partes en las que deben hacerse los tatuajes (art. 169 CR, y art. 19 del Decreto N° 762/973). En los casos de lanas y pieles se exige la documentación por medio de guías de propiedad y tránsito especial para tales productos. En materia de lanas tenemos el Decreto N° 1093/973, del 13 de diciembre de 1973, que obliga a todo tenedor de lana, excepto el productor agropecuario, a efectuar declaraciones bimensuales ante DICOSE. La Resolución N° 12/980 del 3 de enero de 1980, obliga a las empresas que intervienen en la comercialización de lana sucia o cueros sin curtir a presentar declaraciones juradas ante DICOSE, en el mismo sentido las resoluciones N° 261/987 del 30 de julio de 1987, 696/991 de fecha 15 de octubre de 1991 y 672/991 de fecha 5 de noviembre de 1991, imponen declaraciones de existencias, volúmenes industrializados, etc. a los fines del control de tales productos. En el caso de las plumas, es de resaltar, por ejemplo, el caso de las plumas de ñandú, que tienen alto valor y poseen una importante normativa en la regulación de su desplume, utilización de guías, etc.

También se tutela cuando se utilizan los medios y sistemas que sirven para identificar al ganado, como anteriormente reseñamos. Es evidente que ante tal minuciosa reglamentación no estuvieran comprendidos los casos de falsificación de los medios o sistemas. Como se señalara, los Sistemas de Marcas son propiedad del

Estado y precisamente se ha ideado los denominados Sistemas de Numeración Progresiva. Estos son aquellos elementos gráficos simples, a los que se atribuye un valor número que posibilitan la construcción de un cierto número de signos marcarios, los cuales valiéndose de cierta clave son susceptibles de traducirse en una cifra simple o compleja. Estas fueron expropiadas por el Estado por Ley N° 4.288 del 16 de diciembre de 1912, pues la idearon particulares y estaban en sus manos. Dado su significación como sistemas de identificación pasaron a manos del Estado no permitiéndose otras marcas no comprendidas en el sistema de numeración progresiva. Su importancia además es que son únicas y nacionales.

Para el caso de la señal no existe tal sistema. Tiene sí que contar con la respectiva autorización. Por un lado, no pueden existir dos señales iguales en un radio de veinticinco kilómetros, y en segundo lugar, no se autorizan signos que puedan suprimir o adulterar señales anteriores.

Por lo tanto, la adulteración de estos instrumentos, encuadran en los delitos contra la fe pública, previstos en el Código Penal.

VII. Requisito zonal

En todas las conductas previstas en el abigeato, se requería para la consumación que se realizaran en el medio rural, o zona rural para ser considerado. El eje conceptual lo encontramos en el artículo 283 y 286 del CR, donde se define y conceptúa al establecimiento rural, como el ubicado fuera de las ciudades, pueblos o villas. Aquí el legislador encomendó por el artículo 286, que los Gobiernos Departamentales fijaran los límites, a los efectos del artículo 283 (que define al establecimiento rural). Sin embargo, no ha sido en aplicación de este artículo 286, que el Legislador Municipal estableció los límites, sino que lo hizo en virtud de la Ley de Centros Poblados, ley 10.723 y 10.866, del año 1946, que fijó otro criterio: el del amanzanamiento; y de allí se fijan las zonas, urbanas y suburbanas; el resto de la zona de cada departamento es lo rural. El art. 4 de la ley 10.866 del 25 de octubre de 1946, establece precisamente: «Los Gobiernos Departamentales establecerán en el término de dos años a partir de la publicidad de la presente ley, para todos los pueblos, villas y ciudades oficialmente reconocidos, los límites precisos de las zonas urbanas y suburbanas amanzanadas». Es en consecuencia en aplicación de dicha norma que los municipios fijan los límites respectivos. La nueva y compleja norma de Ordenamiento Territorial —Ley 18.308 del 26 de junio de 2008—, introdujo profundas modificaciones en el derecho positivo, y sobre todo en lo relativo al tema de la determinación de las zonas, ya que se otorgan importantes competencias para calificar como rural el territorio, mediante lo denominados Instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Con la modificación de la Ley N° 19.418 se amplió el criterio zonal, incorporando también a la zona suburbana. Con ello el espectro es mucho más amplio y por cuanto además, como ya se mencionara, conviven medianos y pequeños productores, explotaciones familiares que se dedican, en menor escala a la actividad ganadera, sobre todo lanar. Hoy día la zona rural, queda como referencia histórica en el tema.

VIII. Penalizaciones

Como régimen general el legislador estableció la misma pena que la ley anterior, de tres meses de prisión a seis años de penitenciaría. Evidentemente el legislador pudo establecer desde el inicio una pena mayor, esta circunstancia estaba en algún proyecto de ley, y fue un tema que luego de muchas discusiones se eliminó, quedando la original. Hay cambios sustanciales cuando se dan circunstancias que alteran la pena, las conocidas agravantes especiales y muy especiales en aquellos casos que concurren determinadas situaciones de hecho o sujetos involucrados.

En el artículo 259 del CR se prevén como circunstancias agravantes especiales: 1) empleo de vehículos de carga aptos para el transporte; 2) el daño de cercos, alambrados, destrucción de postes, candados, cerrojos o de porteras; 3) la utilización de guías de propiedad y tránsito o documentación equivalente falsas o expedidas por terceras personas. Así también como la falsificación de boletas de marca y señal. Si se dan los supuestos previstos, se amplía la pena de dos a ocho años de penitenciaría. Para el caso de las agravantes muy especiales se estipulan como tales: 1) ser jefe o promotor; 2) ser hacendado o productor agropecuario; 3) poseer la calidad de funcionario público cuando haya actuado con violación de los deberes del cargo. Hay que tener en cuenta que no se fijó aumento de pena, ello fue olvido del legislador, y evidentemente tiene que ser motivo de otra ley, puesto que no pueden aplicarse penas en forma análoga, conforme a la doctrina penal. En consecuencia, los casos donde hay circunstancias agravantes muy especiales, el fiscal se encuentra limitado, ya que no puede aplicar otra que no sea la de las agravantes especiales.

Actualmente no se han previsto en forma expresa penas alternativas a la prisión, porque quedaron eliminadas del nuevo texto legal. Ahora bien, por la legislación penal general, nada impide que el fiscal no las pueda solicitar y ser otorgadas por el juez en las situaciones críticas del denominado carácter de «delito social», para contemplar casos particulares de pequeño porte, pues se deberá examinar el caso concreto. Es importante señalar que por el art. 264 del CR en la redacción dada por la ley anterior, ley 16.146 de 9/10/990, que las personas condenadas por este delito no pueden comercializar con ganados o frutos del país, durante un tiempo igual al doble de la duración efectiva de la pena, a contarse desde la sentencia. Es decir que

se impone una pena de inhabilitación especial, para el ejercicio de una profesión, como ha sostenido la doctrina, en función del art. 77 del Código Penal (NICOLIELLO, 1981 y SAAVEDRA METHOL, 2004). Por otra parte, se agrega el art. 259 bis en el CR, estableciendo que el juez dispondrá el comiso y remate de todo elemento que directa o indirectamente fuere empleado en la comisión del delito.

No figura a texto expreso la referencia a los terceros de buena fe, como en la norma anterior. Parece claro que el comiso y remate es la regla. Claro está que los terceros de buena fe, por principio general del derecho, no tienen vedado el presentarse y acreditar la procedencia.

En lo que hace al comiso, las situaciones pueden ser variadas. Puede tratarse de aquellos elementos que se emplean en el abigeato a los efectos de por ejemplo de faenar, como el caso de rondanas, aparejos, cuchillos, rifles u otro tipo de armas, hasta los vehículos, y otros medios.

IX. Seguridad rural: Marco preventivo y represivo

También en este plano existe una extensa legislación que proviene desde la época colonial, y no debemos olvidar que la creación del Cuerpo de Blandengues, entre otras competencias, tenía precisamente la de combatir a «contrabandistas y ladrones de ganado».

Es en el Código Rural del año 1875 donde se plasma en el Título Quinto, Sección Primera, lo relativo a la Policía Rural. En sus arts. 763 a 800 dicho Cuerpo fue reglamentado por decreto del 10 de octubre de 1876. En este marco, creo importante destacar que el objeto de la Policía Rural era el de «...proteger los derechos, las personas y propiedades rurales, previniendo, vigilando y auxiliando eficazmente a las autoridades judiciales y municipales en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Código».

En consecuencia, véase cómo aquella finalidad que preocupó al legislador tempranamente, se mantiene vigente hoy día: proteger y prevenir. Es entonces que aparecen, para cumplir lo que dispone el Código, por Decreto del 31 de mayo de 1915, la creación de las Guardas Rurales, disponiéndose sus cometidos y procedimientos. Conviene recordar que ya el Decreto del 26 de julio de 1909, reglamentario del art. 773 del CR de 1875 autorizaba su creación.

Dichas Guardas Rurales eran particulares, nombradas por la Jefatura Política del Departamento, pero estaban bajo la dependencia «...inmediata y directa del Juez de Paz o Teniente Alcalde de la sección o distrito...».

En el Código Rural de 1942, el Dr. García Acevedo, las incorpora en la Sección III, Capítulo IV, art. 265 a 273. Dice en su exposición de motivos al respecto lo siguiente: «...La facultad que da el Código a los hacendados para organizar a su costa servicios de guardas rurales, no ha dado mayores resultados prácticos; sin embargo, me parece que es una facultad que debía ser utilizada con más frecuencia, por los interesados en garantizar la propiedad de sus ganados, contra las acechanzas de los ladrones. Cambio algo la organización primitiva e incorporo gran parte del decreto reglamentario del artículo 773 del Código, de fecha 26 de julio de 1909».

En consecuencia se regulaba una suerte de policía privada, organizada por los propietarios, cuya finalidad principal era la prevención, sujetos a las órdenes e instrucciones de las autoridades policiales. Estos antecedentes resultan de gran utilidad, y van a constituir los fundamentos de la legislación actual en tal sentido.

Es así que se crea la Unidad de Prevención y Represión, por Resolución de la Jefatura de Policía del Departamento de Treinta y Tres, N° 48/88, del 26 de agosto de 1988. Aquí nace la Brigada Especial de Prevención y Represión del Abigeato (BEPRA), con la misión específica de prevenir y reprimir el abigeato. De esta forma un grupo determinado de la Policía Nacional es encargado del tema relativo a la Seguridad Rural, mediante un contacto con las agremiaciones de determinadas zonas, realizando seguimientos, con apoyo también de los productores de materiales, medios de locomoción, etc. Es decir, que se buscó un abatimiento del delito por parte de una Brigada Especial que en sus inicios se focalizaba en el Departamento de Treinta y Tres. Comenzó como un plan piloto, al punto de declararse de interés ministerial en el año 1993.

Por el art. 39 de la Ley N° 16.607 del 6 de julio de 1995 (Seguridad Ciudadana), se crea a nivel nacional las BEPRA (Brigada Especial de Prevención y Represión del Abigeato), en todos los departamentos. De esta forma se comienza en todas las Jefaturas de Policía del país, a formar los grupos especiales de Seguridad Rural para la lucha contra el abigeato, contrabando y en la Seguridad Rural. En consecuencia, por unidades especiales se busca la prevención y represión del delito. En algunas Jefaturas de Policía se denominan Patrullas Rurales o Unidades de Seguridad Rural.

Por otra parte, a los efectos de mantener contacto con los productores, entidades representativas de los sectores rurales y comerciales que integran la cadena, se formó la Comisión Honoraria para la Seguridad Rural, por Resolución del 8 de abril de 2005. Esta misma cumplió una etapa y se creó luego, el 19 de marzo de 2012, la Comisión Nacional Asesora Honoraria para la Seguridad Rural, bajo la órbita de los Ministerios del Interior y de Ganadería Agricultura y Pesca, integrada por todos los sectores interesados, públicos y privados los que a través de sus respectivos miembros, reciben todas las inquietudes y previo estudio se elevan a consideración del Poder Ejecutivo para la instauración de políticas acordes.

A su vez los cometidos son no sólo el asesoramiento en tema abigeato, sino en caza furtiva, protección de la fauna, tala de montes indígenas y otras especies protegidas. Busca también en sus objetivos constituirse en Policía Comunitaria Rural, derivado de la problemática de las relaciones de vecindad, entre los titulares de los establecimientos: problemas de cercos, tranqueras o porteras cerradas, sendas de paso y otros.

No menor ha sido la actuación de la Policía Rural en la coordinación con la DINAMA (Dirección Nacional del Medio Ambiente), en conjunto con la Prefectura Nacional Naval, en los temas del Río Santa Lucía, Río Negro, y otros cursos de agua. Aquí se busca la preservación de la fauna y flora autóctona para la adecuada protección del recurso del agua. Tema que excede el presente trabajo. No obstante está pautando la necesidad de afianzar tales proyectos y darles una mayor participación.

A su vez, para descentralizar las funciones de la Comisión Nacional, se crearon, por Resolución N° 677/015, las Comisiones Departamentales Asesoras Honorarias para la Seguridad Rural. Funcionan en cada departamento, bajo la órbita de la Comisión Nacional Asesora, y elevan la problemática local.

Tanto la Comisión Nacional como las Departamentales asesoran, elevan propuestas y luego son sometidas a consideración de las máximas jerarquías y del Poder Ejecutivo.

Es un instrumento importante y nos consta su actuación de las Comisiones Departamentales, para atender la problemática rural de cada departamento.

Nuestro problema, en Uruguay, es que no contamos con fiscalías ni juzgados que atiendan específicamente la problemática rural, no sólo del abigeato, contrabando, delitos contra la fauna y flora, sino con un criterio más amplio. Para ello es necesario un adecuado marco jurídico.

Sin perjuicio, no quiero dejar de pasar por alto, los diversos proyectos de ley en tal sentido de algunos legisladores: En uno de ellos refiere a normas que atienden la problemática referida al abigeato, se planteaba la «legítima defensa del entorno rural»; «Protección Penal del Entorno Rural» con la mención de los delitos rurales, y un tema novedoso, relativo a la «Responsabilidad Objetiva del Estado» frente a los casos de abigeato, que mediante un sistema determinado en el articulado cubría las pérdidas de los productores damnificados por el abigeato.

Otros proyectos también en el mismo sentido se han presentado pero han quedado por el camino. Lo importante de todo ello es la conciencia que se está gestando en dichos temas, que no pueden quedar en las carpetas del parlamento.

X. Conclusiones

Evidentemente, como acaba de verse, el tema nace y convive con la historia del país. Primeras normas antes de nuestra independencia, luego siguieron otras que fueron adaptándose a las nuevas realidades sociales y económicas. Muchas han sido las redacciones, agravamiento de las penas, pero sin embargo el problema subsiste.

Es indudable, a mi entender, que el tema requiere de un abordaje interdisciplinario entre los diferentes actores. Sin dudas, que el conocimiento adecuado de los distintos instrumentos que dispone nuestra legislación referido al régimen de la ganadería y especialmente el dominio del sistema DICOSE, de la trazabilidad individual y sus instrumentos, por parte de aquellos que son llamados a prevenir y combatir el delito, redundará en una respuesta adecuada.

No sólo lo anterior es fundamental, sino, por sobre todo, la actuación del productor y de todos los intervinientes en el sector colaborando, autocontrolándose recíprocamente, redundarán en una mejor respuesta a toda la sociedad, y a la economía nacional en su conjunto.

Requiere además una concientización de toda la población, con una política de extensión, para evitar que se visualice no solamente como un problema del sector rural, de los ganaderos, sino de todo el país, de su economía y de su status sanitario.

Bibliografía

- BAYARDO BENGOA, F. (1978). *Derecho Penal Uruguayo*. Tomo I" 4ª Ed., Universidad de la República, pag. 125 y 128.
- BAYARDO BENGOA, F. (1979). *Derecho Penal Uruguayo*. Tomo IX, Parte Especial, Vol. VI, Ed.. Dirección General de Extensión Universitaria, pag. 39.
- CAIROLI, M. (1978). *Curso de Derecho Penal*. Tomo II, V, FCU, Mdeo. pag. 72, 73 y 93.
- GELSI BIDART, A. (1977). *Estudio del Derecho Agrario*. Vol. 1. Parte General. Acali Editorial Mdeo., págs. 55, 147, y 148.
- GUERRA DANERI E. (1996). *Derecho Agrario*. Tomo 1, Fundamentos. Vol. 1. Ed. Mashcopy, Mdeo., pag. 108.
- NICOLIELLO, N. (1981). *Código Rural Anotado*. 2da. Ed. Amalio M. Fernández, Mdeo.
- SAAVEDRA METHOL, J. (2004). *Código Rural Anotado y Concordado*, 3ª. Ed. FCU, Mdeo.
- SAAVEDRA METHOL, J. (2008). *Curso de Derecho Agrario*, Tomo I, 2ª. Ed. FCU, Mdeo.

Cuestiones de competencia en los pleitos sobre contratos agrarios en la provincia de Santa Fe

LUIS ALBINO FRANCISCO FACCIANO

Facultad de Derecho (UNR)

lfaccian@unr.edu.ar

Resumen

En materia agraria, más precisamente en los contratos agrarios, se observa la necesidad de ordenar adecuadamente el problema de la competencia, habida cuenta su importancia económica, los intereses en juego y su especificidad. Santa Fe, como tampoco el resto del país, no cuenta con Tribunales especializados en esta materia, sino que los conflictos que surgen están repartidos entre los Tribunales de Distrito y Circuito Civil y Comercial como una competencia más, cuando no lo es. La Ley Orgánica del Poder Judicial (nº 10.160) en su art. 111 en su inc. 1), cuando habla de la competencia de los Tribunales de Circuito, su redacción crea confusión sobre si la competencia de los Juzgados de Circuito Civiles y Comerciales comprende solamente a los contratos de arrendamiento rural o si también abarca a los de aparcería (si bien nosotros consideramos que está claro que la comprende, el fallo mencionado resolvió lo contrario..), provocando una situación de verdadera inseguridad jurídica en directo perjuicio de los justiciables. Por lo tanto, proponemos la unificación del tratamiento de las cuestiones agrarias en los Juzgados de Circuito Civil y Comercial

Palabras clave

Contratos agrarios, tribunales de circuito y distrito civil y comercial, competencia, arrendamiento, aparcería, explotación tampera.

Jurisdiction issues in lawsuits about contracts in Santa Fe province

Abstract

In agrarian matters, more precisely in agrarian contracts, the need to properly order the problem of jurisdiction is observed, because its economic importance, the interests at stake and its specificity. Santa Fe, as well as the rest of the country, does not have specialized courts in this area and the conflicts are divided between the Civil and Commercial District and Circuit Courts, as one more matter, when it is not. The Organic Law of the Judicial Power (nº 10.160) in its art. 111 inc. 1), when it speaks about the jurisdiction of the Circuit Courts, creates confusion over whether the jurisdiction of Civil and Commercial Circuit Courts covers only rural lease contracts or also covers rural sharecropping. Therefore, we propose the unification of the treatment of agrarian issues in the Civil and Commercial Circuit Courts.

Keywords

Agrarian contracts, Circuit Courts and Civil and Commercial District, jurisdiction, rural lease, rural sharecropping, dairy exploitation.

1. Introducción

Respecto a los jueces que deben entender en los pleitos derivados de contratos agrarios, como los de arrendamientos, aparcerías rurales o asociativos de explotación tampera, debemos observar la competencia por materia que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la provincia de Santa Fe (LOPJ), Ley 10.160, Boletín Oficial 15/01/1988. T. O. Decretos 3012/93 y 0046/98 (últimas reformas leyes 13.561, 13.600 y 13.611/2016) atribuye a los distintos juzgados.

Abordaremos en primer término el análisis de un viejo y polémico fallo pleno de la Cámara de Circuito en lo Civil y Comercial de Rosario en tal sentido, el que comentaremos: Daperno, Lorenzo A. C/ Astengo, Enrique -Cumplimiento de Contrato de Arrendamiento y Daños y Perjuicios- s/ Recurso de Inconstitucionalidad, de la Corte Suprema de Justicia, Santa Fe, Santa Fe con fecha

15-feb-2000¹, ya que ha provocado la división de la competencia entre los Juzgados de Circuito y Distrito para los contratos de arrendamiento y los de aparcería, respectivamente.

Y, como consecuencia, nos referiremos a la necesidad de la reforma del artículo 111 de la LOPJ, ya que su redacción crea confusión sobre si la competencia de los Juzgados de Circuito Civiles y Comerciales comprende solamente a los contratos de arrendamiento rural o si también abarca a los de aparcería, adelantando que, si bien nosotros consideramos que está claro que la comprende, el fallo mencionado resolvió lo contrario, provocando una situación de verdadera inseguridad jurídica en directo perjuicio de los justiciables.

Abordaremos también la inconveniencia de atribuir a los Juzgados de Distrito y Circuito, la competencia para el Contrato Asociativo de Explotación Tambera.

Veremos igualmente que existen otras cuestiones en materia agraria atribuidas a la competencia de los Juzgados Comunitarios y de las Pequeñas Causas.

Finalmente, no pudiendo soslayarse el hecho que la Ley de arrendamientos rurales y aparcerías N° 13.246 (T. O. Ley 22.298) prohíba la prórroga de la competencia territorial, nos referiremos a esa cuestión.

2. Competencia para entender en pleitos sobre contratos de arrendamiento rural y aparcería

2.a. El fallo «Daperno, Lorenzo A. c/ Astengo, Enrique s/ Cumplimiento de Contrato, Daños y Perjuicios»

Mediante resolución del 24/12/90 del Juzgado de Primera Instancia de Circuito de la ciudad de Las Rosas, de esta provincia de Santa Fe, se rechazó la excepción de incompetencia de ese tribunal planteada en estos autos. La demandada excepcionante había aducido que, al ser objeto de la *litis* un contrato de aparcería, éste no estaría dentro del encuadre de la competencia por materia que determina el artículo 108 (hoy 111) de la Ley 10.160 y por lo tanto, ni por la índole contractual, ni por el monto, podía considerarse de aplicación dicho artículo ni el 109 de la misma.

La actora, al contestar la excepción, sostuvo que debe tomarse el término locación en el sentido amplio y que todas las locaciones ya sean urbanas o rurales son incluidas en la normativa del citado artículo.

¹ Fuente propia; Poder Judicial; 00725; 10987/12, y que podemos encontrar on line en <<http://www.justiciasantafe.gov.ar/js/index.php?go=i&id=3684>>

Dicho fallo fue apelado y elevado a la Cámara de Circuito Civil y Comercial de la ciudad de Rosario —que a la sazón contaba con dos salas— y la que en Tribunal Pleno (es decir, el conformado por todos los jueces de las distintas salas de una misma cámara) resolvió, mediante Acuerdo N° 41 del 08/04/92, y con fundamentos absolutamente discutibles, que conforme a lo dispuesto por el artículo 111 y concordantes de la LOT, dichas actuaciones y las que se produzcan por cumplimiento de contratos de aparcería rurales no son competencia de Tribunales de Primera Instancia de Circuito.

El acuerdo fue recurrido por la actora por vía del recurso de inconstitucionalidad de la ley provincial N° 7055, el que fue denegado por la Cámara de Apelaciones de Circuito en lo Civil y Comercial de la ciudad de Rosario. Como consecuencia, el recurrente fue en queja ante la Corte Suprema de Justicia, quien en setiembre de 1994 concedió el recurso.

El 15/02/2000, la Corte declaró inadmisibile el recurso, básicamente por cuestiones formales. Sin embargo, es muy interesante e ilustrador el voto en disidencia del Dr. Falistocco en la parte que expresa que «El criterio que inspira al Sentenciante apoyado en la pauta distributiva de la competencia material de los Jueces de Primera Instancia de Circuito, con prescindencia de la prevencional sin motivo legal plausible alguno, configura —en abstracto— una hipótesis de arbitrariedad con entidad suficiente para operar la apertura de esta instancia de excepción (artículo 1, inciso 3, ley 7055) y, asimismo, la negativa del Juzgador de incluir dentro de su ámbito cognoscitivo a los litigios que versan sobre cumplimiento de contratos de aparcerías rurales importa, *prima facie*, un desconocimiento de la *ratio legis* no sólo de las normas, por cierto amplias, que consagran la competencia por materia de los Jueces de Circuito, sino también de las que los jerarquizan como Jueces de la Constitución». Es decir que el mentado fallo del Tribunal Pleno quedó firme.

Cabe señalar que la interpretación efectuada por un Tribunal Pleno obliga por el lapso de cinco años (según el art. 28, LOPJ), por lo que no sería actualmente obligatorio para los jueces integrantes de la Cámara de Circuito y jueces inferiores con idéntica competencia material su aplicación. La Cámara de Circuito Civil y Comercial no ha celebrado desde entonces otro acuerdo sobre el tema ni ha fijado posición respecto al tiempo de vigencia de los fallos plenos, a diferencia de la Cámara de Distrito Civil y Comercial, la que modificó su criterio anterior que decía que después de transcurridos cinco años de su dictado, el fallo pleno que no fuese expresamente modificado continuaba siendo obligatorio, para entender ahora que «la interpretación efectuada por un tribunal pleno obliga por el lapso de cinco años» (Cámara de Apelación de Distrito en lo Civil y Comercial de Rosario, Tribunal Pleno, 18/5/2006).

2.b. Opiniones doctrinarias

La interpretación de la Cámara de Circuito Civil y Comercial de Rosario en Tribunal Pleno arriba mencionada ha dado lugar a importantes trabajos doctrinarios sobre el tema. Se destacan un comentario del Dr. Fernando P. Brebbia (1992), otro del Dr. Hernán Carrillo y uno presentado por el Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario en el I Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario (Rosario, setiembre de 1996).

Brebbia (1992) especifica que «no debe dejarse de tener en cuenta que estos contratos (arrendamiento y aparcería) que la moderna doctrina considera como constitutivos de la empresa agraria no sólo tienen un origen común, el contrato de locación de cosas (art. 1.493 CC), sino que en las primeras leyes especiales de contratos agrarios —la 11.170 y 11.627—, fueron regulados como modalidades distintas de un mismo tipo contractual, y más tarde cuando la ley 13.246 confiere autonomía jurídica a la aparcería distinguiéndola conceptualmente del arrendamiento, lo legisla conjuntamente con este contrato estableciendo principios generales que son comunes a ambos. En efecto, en ambos, existen requisitos sustanciales, que le son comunes tales como su objeto, que debe ser un pedido ubicado fuera de las ciudades o pueblos, esto es, debe tratarse de un predio rústico, el plazo, la causa, es decir la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus aplicaciones, la capacidad y la forma; las obligaciones que la ley pone a cargo de las partes en el arrendamiento rural son extensivas a las aparcerías (más aquellas otras específicas de este contrato). En los dos contratos son aplicables los principios generales que informan a la ley —el orden público económico— y el mismo régimen de nulidades les son comunes. La regulación de emergencia que durante un extenso período comprendió al arrendamiento y a la aparcería, y sobre todo, las normas que han regido y organizado en nuestro país el fuero agrario (leyes 13.246 y 13.897) han establecido que todas las cuestiones suscitadas entre las partes con motivo de estos contratos y/o de las leyes que lo rigen debían sustanciarse por un mismo organismo jurisdiccional, las cámaras paritarias de arrendamientos y aparcerías rurales, hoy disueltas. Más tarde, cuando en la provincia de Buenos Aires se instituye el fuero agrario (decreto-ley 21.209/57) se dispone en forma coincidente que las cuestiones emergentes de ambos contratos deben ser conocidas por el mismo juez agrario. Finalmente debe tenerse presente que en el XI Congreso Nacional de Derecho Procesal (La Plata, 1981) se aconseja a las provincias se adopte en cuanto a la competencia una norma similar a la bonaerense».

También el Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario (1999), luego de señalar la distinta naturaleza jurídica del arrendamiento rural y la aparecería agrícola, ya que aquel es un contrato conmutativo y este de tipo

asociativo, recuerda que la ley 13.246 luego de distinguirlos conceptualmente, los regula conjuntamente, estableciendo requisitos generales comunes. Y concluye en la necesidad y conveniencia de atribuirse todas las cuestiones de materia agraria a una sola categoría de jueces: los de Primera Instancia de Circuito en lo Civil y Comercial. Justifica esta competencia ya que el trámite abreviado del juicio sumario se compadece más que el del juicio ordinario con el principio de la simplificación procesal y porque la proximidad territorial de los Juzgados de Circuito a los posibles conflictos agrarios se compadece con el principio de inmediatez, que son algunos de los modernos postulados de la doctrina agrarista en materia procesal.

Por mi parte, en el año 2016, al tratar el tema de la aparcería agrícola, he tenido oportunidad de señalar que alguna jurisprudencia, como el ya citado fallo Daperno, equivocadamente «considera que el arrendamiento rural forma parte de la legislación civil, mientras que la aparcería es parte de una rama del derecho también civil pero más especializada como es el Derecho Agrario». Y también que ese fallo sostiene que la aparcería «es un instituto de características propias donde el desalojo puede o no existir» (sic). Sostengo que «inmediatamente se observa la inexactitud de lo expresado, ya que tanto el arrendamiento rural como la aparcería están regulados en la ley especial de arrendamientos rurales y aparcerías N° 13.246..., y tanto en una como en otra figura el incumplimiento de algunas de las obligaciones legales o pactadas, como así también el vencimiento del plazo, dan derecho al cedente (arrendador o dador) a exigir el desalojo del predio».

No podemos dejar de señalar la incongruencia que resulta de la aplicación de la interpretación del fallo pleno bajo análisis, ya que las cuestiones derivadas del cumplimiento de un contrato de aparcería agrícola serían competencia de la Justicia de Distrito, mientras que el desalojo derivado del mismo, lo sería de la de Circuito.

De todo lo expuesto surge la necesidad impostergable de modificar el artículo 111 de la LOPJ.

3. Cuestiones procesales en la Ley Nº 25.169 de contrato asociativo de explotación tambera

Esta ley nacional establece que la explotación del tambo se organizará bajo el régimen contractual especial que se crea para tal fin y que el contrato es de naturaleza agraria, debiendo dirimirse las cuestiones que sobre el mismo se susciten, en el fuero civil con competencia territorial en donde esté ubicado el tambo (art. 20) En nuestra provincia serán los Juzgados de Distrito Civil y Comercial, los que, por competencia residual entienden en la materia.

Es decir que se pone fin a la discusión existente durante la vigencia del anterior Régimen del Estatuto del Tambero Mediero respecto a si la relación entre las partes era asociativa o laboral, no dejando dudas a que se trata un contrato agrario de tipo asociativo.

Por lo tanto debe reformarse el artículo 76 de la LOPJ que se ocupa de la competencia material de los jueces en lo Laboral, eliminando del inc. 1º —que se refiere los litigios entre empleadores y trabajadores por conflictos individuales de derecho derivados de contratos—, el último caso, esto es el de tambero mediero, para así adecuarse a la legislación vigente. No podemos dejar de señalar que la ley 13.039 ya eliminó del inc. b) del art. 2 del Código Procesal Laboral de Santa Fe.

Cabe aclarar, aunque es casi obvio, que la relación entre el tambero asociado y sus peones sí va a regirse por el Régimen de Trabajo Agrario de la Ley 26.727 y sus conflictos se ventilarán por ante los jueces laborales.

Volviendo a la ley 25.169, ésta prevé la homologación del contrato asociativo de explotación tambera por ante el juez civil del lugar de celebración del contrato (art. 14), que sería en nuestra provincia el Juez de Distrito en lo Civil y Comercial con competencia territorial en el mismo. Esto sin perjuicio de lo que expresaremos en el próximo apartado.

Cabe señalar que se ha discutido la constitucionalidad de la fijación de normas procesales por una ley nacional. Más allá de la necesidad de que las provincias creen sus fueros agrarios —lo que no sucede en Santa Fe ni en otras jurisdicciones—, la Corte ha convalidado la validez de las normas procedimentales en la legislación de fondo (CSJ en revista *La Ley*, tomo 73, pág. 500). Entendemos que está claro que la intención del legislador en la ley bajo comentario fue remarcar que la relación no es laboral sino de naturaleza asociativa y por eso excluye al fuero laboral para su tratamiento y se lo otorga al Civil.

4. La competencia de los jueces comunitarios de las pequeñas causas en materia agraria

En 2011 se dictó en Santa Fe la Ley 13.178 que creó la Justicia Comunitaria de las Pequeñas Causas, que reemplaza a la vieja Justicia de Paz, ya antes devenida en Justicia Comunal.

Entre otras competencias, los Jueces Comunitarios de las Pequeñas Causas, tienen la de «atender las controversias derivadas de la explotación tambera, los contratos agrarios y pecuarios y sus homologaciones, como así también toda cuestión derivada de la aplicación del Código Rural» (art. 123, inc. 10 de la LOPJ). Pero con una

limitación pecuniaria de 10 unidades jus, actualmente el monto máximo es de \$4.000 pero no es ajustado seguramente porque no se ha avanzado en la estructura de dichos juzgados.

Es decir que son competentes para entender en las homologaciones de los contratos asociativos de explotación tambera. También lo serían en los conflictos derivados del mismo, pero dado que es muy bajo el monto máximo de su competencia por valor, esto les limita significativamente la posibilidad de entender en este tipo de conflictos.

Finalmente cabe señalar la incongruencia que implica que las apelaciones que se interpongan contra las decisiones de los Jueces Comunitarios de las Pequeñas Causas deberán sustanciarse por ante los Juzgados de Circuito Civil y Comercial (inc. 5, art. 111 LOPJ) o ante las Cámaras de Circuito Civil y Comercial, cuando los Jueces Comunitarios de las Pequeñas Causas tengan asiento en la misma ciudad o comuna que ella. Es decir que, si bien debido al monto de la competencia por valor son actualmente escasísimas o inexistentes las causas ante ellos, si hubiera alguna cuestión derivada de un contrato tambero, la Justicia de Circuito Civil y Comercial sería competente para entender en segunda instancia, mientras que para las cuestiones que se planteen directamente, no lo son, debiendo tramitarse ante los Juzgados de Distrito Civil y Comercial.

5. Cláusulas procesales contenidas en la Ley de arrendamientos y aparcerías rurales

El artículo 17 de la Ley nacional 13.246 (T. O. 21.452 y 22.298) de arrendamientos y aparcerías rurales, fulmina con la nulidad a las cláusulas que importen la prórroga de jurisdicción para pleitos derivado de esos contratos.

A nuestro criterio la prohibición de la prórroga de jurisdicción contenida en este artículo devino inaplicable por la sanción del decreto-ley 1638/63. En efecto, la ley 13.246 creaba en su redacción original un fuero especial para los conflictos derivados de su aplicación, habiendo instaurado las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio, cuya competencia fue luego ampliada por la ley 13.897. El decreto-ley citado, en su artículo 1º deroga la normativa referida a ellas y establece que los juicios que eran de competencia de las Cámaras disueltas «deberán iniciarse ante los tribunales provinciales que correspondan de acuerdo con las normas procesales de cada jurisdicción». Más allá de admitir o no la validez de normas procesales contenidas en una ley nacional —tema al que ya nos referimos *ut supra*—, resultaría inaplicable entonces esta disposición y sería válida la prórroga de la jurisdicción pactada por las partes en los contratos de arrendamiento o aparcería,

con las limitaciones contenidas en las legislaciones locales, aplicándose sus disposiciones en materia de competencia. Incluso, alguna jurisprudencia afirmó que «los particulares podrán pactar su prórroga sin más cortapisa que las eventualmente emergentes de la legislación común». Sin embargo, justo es admitirlo, la mayoría de la jurisprudencia reciente sostiene la aplicabilidad de esta norma y la invalidez de las cláusulas por las que se pacte la prórroga de jurisdicción en un contrato de arrendamiento rural o de aparcería agrícola, en base a distintos argumentos: que «aunque la norma en cuestión ya no justifique la existencia... conserva su vigencia mientras una norma expresa no la deroga, tomando en consideración la severidad de su contenido (norma de orden público que acarrea la insanable nulidad...)», siendo el domicilio del arrendatario (o aparcerero) «el que —conforme al precepto legal en análisis— determina la fijación de la competencia territorial del Tribunal que debe actuar»; que «es dable entender que se mantienen la vigencia y los alcances de orden público de dicha declaración de nulidad —no derogada— a los fines de proteger a la parte más débil del contrato en todos los caso en que esta diferenciación sea posible...» y en otro caso se incurre en el error de no distinguir el supuesto de la prohibición de la prórroga de jurisdicción con la de constitución de domicilios especiales distintos del real del arrendatario o aparcerero.

Por tanto, y más allá de nuestra opinión contraria a la vigencia de la prohibición, dada la evolución de la jurisprudencia, es conveniente no pactar la prórroga de jurisdicción, que deberá ser la del domicilio del arrendatario, a fin de evitar la carga de costas en un eventual incidente de incompetencia.

6. Conclusiones

La actual redacción del artículo 111, inciso 1, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que establece la competencia material de los Jueces de Primera Instancia de Circuito, crea confusión sobre si ella comprende solamente a los contratos de arrendamiento rural o si también abarca a la aparcería. Esto crea una situación de verdadera inseguridad jurídica en directo perjuicio de los justiciables, quienes, al plantear judicialmente cuestiones derivadas de un contrato de aparcería, no tienen debidamente determinado si deben recurrir a la Justicia de Distrito o a la de Circuito.

Que, además, se debe considerar la inconveniencia de dividir entre Juzgados de Distrito y Circuito la competencia para asuntos derivados de distintos contratos agrarios que dan la tenencia transitoria de un inmueble rural, como son el arrendamiento rural y la aparcería agrícola e incluso para distintas cuestiones derivadas de un mismo contrato agrario como se señala más arriba.

En primer lugar, corresponde excluir de la competencia material de los Jueces en lo Laboral las cuestiones suscitadas por la explotación del tambo y en consecuencia suprimir el último párrafo «y del tambero mediero» del inciso 1 del artículo 76 de la LOPJ N° 10.160 y hacer entender en dichas cuestiones a los Jueces Civiles y Comerciales, en tanto no se cree un fuero agrario especializado.

A su vez, ha quedado clara la incongruencia de tener para las cuestiones entre Empresarios Titulares y Tamberos Asociados derivados de Contratos Asociativos de Explotación Tampera dos competencias distintas: la de la Justicia de Distrito en lo Civil y Comercial si por su cuantía las cuestiones se plantean directamente ante los mismos o la de la de Circuito en lo Civil y Comercial si entienden como alzada de los de Justicia Comunitaria de las Pequeñas Causas.

Por lo tanto, se observa la necesidad de ordenar adecuadamente el problema de la competencia en materia agraria habida cuenta su importancia económica, los intereses en juego y su especificidad.

A continuación, propongo la redacción que debería tener el art. 111 LOPJ, referido a la competencia material (de los Jueces de Primera Instancia de Circuito en lo Civil y Comercial), en la que incluyo las cuestiones que fueron objeto de esta entrega y de la anterior:

«Artículo 111: Les compete el conocimiento de:

- 1) Todo asunto referente a locación de muebles e inmuebles urbanos.
- 2) Todo asunto referente a:
 - a) arrendamientos rurales;
 - b) aparcerías agrícolas y pecuarias;
 - c) contratos agrarios accidentales hasta dos cosechas y de pastoreo;
 - d) contratos de pastaje;
 - e) contratos de obra sobre tareas rurales;
 - f) contratos asociativos de explotación tampera, entre empresarios-titulares y tamberos-asociados;
 - g) cualquier otro contrato agrario.
- 3) Litigios que versen sobre desalojo.
- 4) Toda cuestión derivada de la aplicación del Código Rural;

A los fines de los precedentes puntos 1), 2), 3) y 4) no rige lo dispuesto en el artículo 112.

5) Las faltas, salvo para los jueces de los Circuitos Judiciales Nros. 1, 2 y 5. Además, cada juez de circuito asume en su respectivo asiento toda la competencia de los jueces comunales, salvo los de los Circuitos Judiciales 1 y 2.

6) Los supuestos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 112 de la presente Ley.

7) Los recursos de apelación interpuestos por ante los Jueces Comunitarios de las Pequeñas Causas, salvo los supuestos contemplados en el artículo 56 de esta ley.

Carecen de competencia para conocer de juicios universales, litigios que versen sobre asuntos de familia y actos de jurisdicción voluntaria, salvo informaciones sumarias al solo efecto de ser necesarias para fines previsionales.-»

Finalmente, completando este abordaje de cuestiones procesales referidas a los contratos agrarios, debe tenerse presente al redactar un contrato agrario, la prohibición de incluir cláusulas que prorroguen la jurisdicción territorial.

Bibliografía

- BREBBIA, F. P. (1992), Comentario a fallo, *Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado*, año 1, N° 1, Rosario, pág. 175-80.
- CARRILLO, H. (1993). Competencia en la aparcería rural. ¿Distrito o Circuito?. (Comentario a un pleno), *Boletín Zeus* del 25/02/93, páginas 2 y 3.
- FACCIANO L. A. (2018). Necesidad de la reforma del artículo 111 de la ley orgánica de Poder Judicial para dar certeza de los juzgados competentes en los pleitos sobre contratos agrarios en Santa Fe. El caso de la aparcería agrícola. *Práctica Integral Santa Fe. Año XI (122)*. 401-406.
- FACCIANO L. A. (2018). Problemas a solucionar en Santa Fe respecto a los tribunales competentes para intervenir en los pleitos sobre contratos agrarios. *Práctica Integral Santa Fe. Año XI (123)*. 531-534.
- FACCIANO, L. A. (2016). *Contratos agrarios. Arrendamientos y aparcerías rurales*, Rosario, Argentina: Edit. Nova-Tesis, 2ª edic., pág. 207.
- FACCIANO, L. A. (2016). *Contratos Agrarios. Arrendamientos y aparcerías rurales*. Rosario, Argentina: edit. Nova-Tesis, 2ª edición, pág. 141.
- FACCIANO, L.; BOURGES, L.; BUZEY, M.; CALLIGARI, C. y STAFFIERI, J. J. (1999). La competencia en materia de contratos de aparcería en la ley orgánica del poder judicial de la provincia de Santa Fe. *Revista Colegio de Abogados de Rosario*. 29-32.
- FERNANDEZ BUSSY, J. J. (2013). *La ley nº 25.169. Contrato asociativo de explotación tambera*, Rosario, Argentina: ed. Zeus, pág. 59.

MARTINEZ GOLLETTI, L. (2001). *Los fantasmas del pasado (acotaciones a la nueva ley de Explotaciones Tamberas*, Córdoba, Argentina: edit. Semanario Jurídico, n° 1334, pág. 390/1, cita por FERNANDEZ BUSSY, J. J., op. cit., pág. 60.

MORESCO, A. C. (2011) El Derecho Agrario en la justicia comunitaria de las pequeñas causas, en *Periódico del Colegio de Abogados de Rosario* (Suplemento académico n° 5), pág. 8.

Propiedad Colectiva Indígena: Conflictos por el uso de la tierra en la provincia de Corrientes

SELENE LUZ MACIEL ALMIRÓN

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

seleneluzmacielalmiron@gmail.com

Resumen

En Latinoamérica, especialmente en Argentina, la identidad de los pueblos indígenas se encuentra íntimamente vinculada a sus demandas territoriales, siendo objeto de este trabajo la propiedad colectiva y sus implicancias en la provincia de Corrientes. Al formarse el Estado-Nación la cuestión indígena quedó sin una solución y la mayoría de las veces primó la negación de su existencia, conllevando indiferencia y violencia. (Alanda-Victoria, 2016). Diversos factores han incidido en las últimas décadas en la reforma de los Estados de América Latina dando lugar a transformaciones jurídico-políticas que han permitido el creciente reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus derechos, cuestión que se ve reflejada con la Reforma Constitucional de 1994 y la incorporación del Convenio 169 de la OIT entre otras normas nacionales e internacionales. A pesar de lo expuesto anteriormente, no existe en la provincia de Corrientes una normativa específica que regule esta materia, pese al reconocimiento a partir del año 2013 de algunas de sus comunidades indígenas por el INAI.

Palabras clave

Derechos, territorio, recursos naturales, ocupación, pueblos indígenas.

Indigenous collective property: Conflicts over the use of land in the Province of Corrientes

Abstract

In Latin America, especially in Argentina, the identity of Indigenous Peoples is closely linked to their territorial demands, the object of this work being collective ownership and its implications in the Province of Corrientes. When the Nation-State was formed, the indigenous question was left without a solution and, most of the time, the denial of its existence prevailed, leading to indifference and violence (Alanda-Victoria, 2016). Several factors have influenced the reform of Latin American states in recent decades, leading to legal and political transformations that have allowed the growing recognition of indigenous peoples and their rights, a matter that is reflected in the Constitutional Reform of 1994 and the incorporation of ILO Convention 169 among other national and international standards. Despite the foregoing, there is no specific regulation in the Province of Corrientes that regulates this matter, despite the recognition, as of 2013, of some of its indigenous communities by the INAI.

Keywords

Rights, territory, natural resources, occupation, indigenous peoples.

Introducción

Históricamente, el discurso jurídico ha contribuido a la marginación y al rezago de la mayoría de los pueblos indígenas alrededor del mundo. La doctrina del «descubrimiento» de la *terra nullius* y de la «ocupación efectiva», como forma de adquisición de la propiedad, o los sistemas de la encomienda y el repartimiento, son sólo algunos ejemplos de figuras jurídicas que sirvieron para ocupar y colonizar vastos territorios indígenas y, en no pocas ocasiones, esclavizar, someter o marginar a sus poblaciones (TORO HUERTA, 2010). De hecho, se les aplicaron a los indígenas en forma directa las leyes nacionales aun cuando desconocían la lengua española y, más aún, su idiosincrasia y las instituciones jurídicas occidentales.

En el siglo XXI, como lo señalaba la Dra. Silvina Ramírez, «asistimos a un proceso de transformación de las Constituciones en América Latina, las que

pretenden cambiar su matriz original hacia otras que respeten y reflejen una composición plural, con una diversidad étnica, cultural, lingüística importante. Desde esta perspectiva, este nuevo constitucionalismo incorpora un conjunto de derechos —entre ellos los derechos de los pueblos indígenas, derechos de la naturaleza, derechos de tercera generación en general— muy ambicioso, que dan vuelta de tuerca al clásico modelo de Estado liberal asentado en la protección de los derechos individuales» (RAMÍREZ, 2012 y 2017).

Esta evolución está dada por lo que autores como Raquel Yrigoyen, denominan «los ciclos de reconocimiento», ciclos de las reformas jurídico-políticas de los Estados en la región en relación con los pueblos indígenas (YRIGOYEN, 2009).

Actualmente, en la región del Nordeste argentino convive el derecho de las comunidades Indígenas (no escrito, consuetudinario) con el nuestro, el derivado de las normas de los códigos legales con influencias francesa y norteamericana, con los resultados conflictivos que ello acarrea —la distinta concepción de la propiedad, del concepto de terreno, tierra y territorio, de la implicancia en los recursos naturales— por citar algunos ejemplos. De hecho, se puede observar que muchos de los conflictos de las comunidades indígenas tienen origen en las diferencias entre las concepciones y costumbres de legalidad indígena y las normas impuestas por el derecho positivo.

La comunidad indígena, como sujeto colectivo, encuentra en su territorio uno de los elementos constitutivos de su identidad y es uno de los más frecuentemente vulnerado generando cuestiones como las mencionadas en uno de los documentos de los cuales me sirvo como fuente del presente trabajo: el informe de Diagnóstico y Clasificación de Problemas Legales y Derechos de los Pueblos Indígenas del Servicio Jurídico de Pueblos Indígenas del Centro Oeste de Formosa (SERVIJUPI) que en su Capítulo V, «Análisis de los conflictos que afectan a los pueblos originarios hoy», lo describe como la cuarta área de conflicto señalando diversas situaciones que vulneran la propiedad aborígen puesto que «existe una falta de respeto y desconocimiento por parte de los no indígenas a la propiedad comunitaria, se introducen e invaden tierras pensando que son propias del no indígena existiendo un gran desconocimiento sobre el tema Tierras y haciendo visible la necesidad de un asesoramiento continuo sobre el mismo» (SERVIJUPI, 2007).

En el presente trabajo se presentará la evolución en materia indígena a nivel internacional a través del análisis de los denominados ciclos de reconocimiento y la legislación nacional, haciendo especial hincapié en la reforma constitucional de 1994 y el Código Civil y Comercial de la Nación, para luego analizar la situación actual en la provincia de Corrientes de las comunidades indígenas y su derecho de propiedad comunitaria.

Territorio indígena y derecho colectivo indígena

Como lo destaca Elena Ana María Picasso, el territorio es concepto clave en la delimitación y reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas. «Espacio Geográfico, bajo la influencia histórico-cultural y el control político de un pueblo. El territorio está asociado con su vida ritual, creencias, lugares sagrados. Su organización social se relaciona con la ocupación y distribución adecuada de los recursos naturales» (PICASSO, 2012).

El acceso de manera colectiva al uso y disfrute de recursos naturales, es propio de la identidad y cultura de estos pueblos. Sus territorios son espacios de vida cotidiana, de expresiones culturales; espacios jurisdiccionales y de control donde se ejercen los derechos colectivos; entendiendo por derechos territoriales aquellos que no solo comprenden el territorio físico, los recursos naturales así como, los reconocimientos político-jurídicos del pueblo, derechos ambientales y patentes de invención sobre conocimientos indígenas y plantas medicinales.

Los ciclos de reconocimiento

El primer ciclo de reforma constitucional multiculturalista arranca en los años ochenta del siglo XX y se caracteriza por la introducción del derecho —individual y colectivo— a la identidad cultural, junto con la inclusión de derechos indígenas específicos (Canadá 1892, Guatemala 1895 y Nicaragua 1897). La reforma del Brasil en 1988 está en el umbral del segundo ciclo.

El segundo ciclo, durante los años noventa del siglo XX, incorpora los derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT. Este ciclo afirma el derecho (individual y colectivo) a la identidad y diversidad cultural, y desarrolla el concepto de «nación multiétnica» y «estado pluricultural», calificando la naturaleza de la población y avanzando hacia el carácter del Estado. También reconoce el pluralismo jurídico, así como nuevos derechos indígenas y de afrodescendientes (Colombia 1991, México 1992, Paraguay 1992, Perú 1993, Bolivia 1994, Argentina 1994, Ecuador 1996 y 1998, Venezuela 1999).

El segundo ciclo es de marcados contrastes y de algún modo, inconsistente, por el reconocimiento simultáneo de derechos indígenas de un lado, y de otro políticas que permiten nuevas formas de despojo territorial indígena como no se había dado desde el siglo XIX. El tercer ciclo, durante la primera década del siglo XXI, ha puesto en el escenario un debate todavía irresuelto por dos procesos constituyentes (Bolivia 2007-2008 y Ecuador 2008) sobre el Estado plurinacional y un modelo de pluralismo legal igualitario, basado en el diálogo intercultural.

Evolución en Argentina, normativa nacional

Como veíamos anteriormente Argentina fue parte de lo que se da en llamar el segundo ciclo de reconocimiento en materia de derechos indígenas que tiene por eje temático la Nación-Estado Pluricultural y el reconocimiento del pluralismo jurídico interno, en un marco normativo internacional de adopción del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas de 1989. En esta parte seguiré las líneas trazadas por Ramón Trejo en «La Propiedad Comunitaria Indígena en el Código Civil y Comercial. Una perspectiva desde la mirada de Elinor Ostrom». Veámoslo en profundidad:

«La República Argentina es y ha sido un Estado pluriétnico y multicultural desde su nacimiento como tal, aunque en menor grado que otros países latinoamericanos. Sin embargo, dicha realidad no fue reconocida constitucionalmente por más de un siglo porque se la consideraba una situación “temporal” que no era conveniente y que debía ser “superada” para lograr la tan ansiada homogeneidad de la sociedad estatal. Frente a ello las comunidades indígenas lucharon por su supervivencia y la de su cultura, resistiendo la constante y sistemática violación de sus derechos y reclamando ser respetadas por una sociedad que no advertía que al negarlas, no hacía otra cosa que desconocer una parte de sí misma.» (CHACCHIUERA CASTRO, 2009)

«Normativamente, esta revolución legalista comenzó con la sanción de la ley 23.302 sobre Política Indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, la formación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), ejecutor en forma conjunta con el Consejo de Participación Indígena de las políticas en la materia. También se creó una Dirección de Pueblos Originarios y Recursos Naturales y un Fondo Especial para la Asistencia de las Comunidades Indígenas, destinado a consolidar la posesión tradicional de las tierras que ocupan comunidades originarias, junto a los programas de regularización dominial (tierra de propiedad plena de la comunidad o del individuo) de tierras fiscales provinciales y nacionales y la gestión de compra de otras tierras aptas y suficientes para el desarrollo humano» (TREJO, 2016).

«Con la Ley Nacional N° 23.302, Ley de Política Indígena y de Apoyo a las Comunidades Aborígenes y su Decreto Reglamentario N° 155/89 se crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en el cual funciona el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), cuyos objetivos son: a) promover la inscripción de las Comunidades Indígenas y asistirles para que realicen las tramitaciones y acrediten las circunstancias que esa inscripción requiera, b) mantener actualizada la nómina de Comunidades Indígenas inscriptas y no inscriptas, c) coordinar su acción con los institutos de asuntos indígenas existentes en las jurisdicciones provinciales y

municipales, d) establecer registros locales en el interior o convenir con las provincias su funcionamiento».¹

Con la adhesión al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el gobierno del Estado Argentino reconoció los usos y costumbres, así como la diversidad cultural de los pueblos indígenas, en atención previa a la Ley 24.071 (1992) que aprobó el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (N° 169) de 1989 revisando el anterior convenio de 1957 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (N° 157), aprobado por la Ley nacional 14.932 (BO, 29/12/1959).

El Convenio N° 169 de OIT en la Segunda Parte titulada «Tierras» establece no sólo la obligación de los gobiernos de respetar la «importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, y en particular de los aspectos colectivos de esa relación» (cfr. art. 13.1), sino que se especifica que el término «tierras» debe incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera (cfr. art. 13.2). El art. 14 expresa que «1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados».

Recordemos también que una ley posterior, la Ley 24.309, estableció la Declaración de la necesidad de la reforma en la Constitución (Boletín Oficial del 31-XII-1993, N° 27.798), y en su art. 3 pto. LL, instituyó la necesidad de adecuación de los textos constitucionales a fin de garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, con alusión al art. 67 inc. 15, hoy derogado.

En el marco normativo nacional el tema cobra vigor con la Reforma Constitucional de 1994, planteando el inicio de una nueva etapa en lo que refiere a la situación normativa de los pueblos originarios. Así se aprobó en Asamblea Constituyente por unanimidad el artículo 75, inciso 17, que reconoció la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizando el

¹ Fuente disponible on line: <http://www.fondoindigena.org/apc-aa-files/documentos/items/Informe_argentina.pdf>

respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, estableciendo la necesidad de regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; con la particularidad de que ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Además versa sobre asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan optando así por la adopción del pluralismo jurídico como expresión de su diversidad étnica y jurídica. En orden a éste, los poderes del Estado deben vincularse con los pueblos indígenas como ciudadanos, es decir con apego a las leyes generales de la organización federal y provincial, y como sujetos preexistentes, con fuentes jurídicas autónomas que fueron o son dictadas de conformidad con el principio de autodeterminación indígena.

La misma Constitución Nacional en su artículo 75, inciso 19, último párrafo amplía las facultades del Congreso diciendo «...Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural (...)

Y agrega debajo, en el mismo artículo 75, inciso 22 «...Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede». Estableciendo los tratados y concordatos que tienen jerarquía superior a las leyes.

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP), reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, y especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos.

Así, el artículo 8 de la Declaración establece que «...Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de: ... b) Todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos...».

En su artículo 10 establece «...Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso».

En lo que refiere específicamente al derecho comunitario de tierras la Declaración va más allá del Convenio 169 de la OIT, y en sus artículos 25 y 26 dice «...los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades

que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras». Luego, se introduce el derecho de los Pueblos Indígenas a los recursos «...derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional».

Por su parte existen otros convenios que refieren a la cuestión que en los términos de esta ponencia revisten relevancia aunque no forman parte del eje central del tema, por tal motivo se los menciona más sucintamente. En este sentido se puede destacar el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, adoptado en 1992.

Tomando nota de que la Asamblea General de la ONU proclamó el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo a partir del 10 de diciembre de 1994, el Comité reafirmó que las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial se aplican a los pueblos indígenas.

Finalmente, el Código Civil y Comercial de la Nación dispone en su título preliminar, Capítulo 4, Derechos y bienes. Artículo 18. Derechos de las comunidades indígenas. «Las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional». Esta reglamentación está en vigencia desde el 1° de agosto de 2015.

La ley especial que el nuevo Código Civil y Comercial menciona aún no fue dictada, no existe reglamentación alguna referida a la posesión y propiedad de tierras de Pueblos Indígenas excepto por la ley —anterior al Código— N° 26.610.

La ley 26.610, promulgada en 2006, declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes. La ley suspendió toda ejecución de sentencia, todos los actos procesales o administrativos cuyo objeto fueran el desalojo o desocupación de estas tierras. A su vez estableció un plazo de tres años para relevamiento técnico de las mismas —plazo que no pudo cumplirse pero el trabajo de relevamiento fue importante y el primero llevado a cabo en nuestro país—. Finalmente la ley creó un fondo especial para la asistencia a las comunidades indígenas.

La ley fue prorrogada en tres oportunidades. Así, sus plazos fueron prorrogados por las leyes N° 26.554 del año 2009, N° 26.894 del año 2013 y finalmente por art. 1° de la Ley N° 27400 (BO, 23/11/2017) se prorrogó el plazo establecido hasta el 23 de noviembre de 2021, cuestión que entonces, enmarca también normativamente a nivel nacional el tema de propiedad aborígen.

Contexto provincial

En la provincia de Corrientes, según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario, en su informe sobre Pueblos Originarios, Región del Nordeste Argentino del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), «el 0,5 % de la población de la provincia de Corrientes se reconoce indígena. Se trata de 5129 personas sobre un total de 992.595 habitantes. Ese porcentaje está por debajo de la media nacional de 2,4 %. El 55,9 % de esos 5129 habitantes se reconoció perteneciente al pueblo Guaraní, el 17,6 % al Toba y el 4,3 % al Mocoví y al Mapuche».²

En Corrientes son pocas las comunidades de pueblos originarios pese a la histórica vinculación de la provincia con el pueblo guaraní. Al momento han sido reconocidas tres comunidades indígenas en la provincia.

«La primera comunidad reconocida en Corrientes fueron los habitantes de Yahaveré en 2013. Se trata de un grupo de familias que habitan el departamento de Concepción en zonas de los Esteros del Iberá que cobraron notoriedad por la polémica generada en torno a los intentos de desalojo que sufrieron en los últimos años. Asimismo existe otra comunidad guaraní, los Mboi Kua de San Miguel, con Personería Jurídica con Resolución del INAI 492. A través de la Resolución 51-E/2017 el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) reconoció como Comunidad Indígena a los habitantes del paraje Ñu-Puhy del departamento de Ituzaingó. Le otorgan personería jurídica y los aceptan como miembros del Pueblo Guaraní».³

Recientemente, «la Federación Campesina Guaraní de Corrientes destacó la designación del subsecretario de Derechos Humanos, Manuel Cuevas, como representante ante el INAI».⁴ Lo consideran «el primer acto administrativo en el Estado de Corrientes» de reconocimiento a los pueblos originarios en esta provincia: «Lo que parece ser el mero nombramiento de un funcionario como delegado del Estado de la Provincia de Corrientes ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas mediante el decreto número 1.260/2018, se convierte en el primer acto administrativo de reconocimiento de la existencia de comunidades guaraníes en

² Fuente disponible on line: <https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/pueblos_originarios_NEA.pdf>

³ Fuente disponible on line: <<https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2017-4-11-6-11-0-reconocen-a-una-nueva-comunidad-de-pueblos-originarios-en-corrientes>>

⁴ Fuente disponible on line: <http://www.impactocorrientes.com/notix/noticia/161425_destacan_designaci%C3%B3n_de_cuevas_en_el_instituto_de_asuntos_ind%C3%ADgenas.htm>

territorio provincial, desde que el gobernador Ferré pactara con unas y obligara por las armas a otras a renunciar a su organización político-social», destacó la entidad. La Federación Campesina Guaraní de Corrientes nació en 2016. Es una organización que agrupa comunidades originarias guaraníes que viven en diversas localidades de Corrientes. A pesar de lo expuesto anteriormente no existe en la provincia de Corrientes una normativa que regule esta materia. No se hace mención a los pueblos indígenas en la Constitución Provincial y mucho menos existe normativa provincial al respecto, estamos frente a un vacío legal provincial.

Conclusión

Como lo hemos visto, en nuestra provincia, a pesar de haber legislación nacional incluso de raigambre constitucional que contempla la situación de los pueblos originarios, existe una brecha significativa entre el marco normativo establecido en materia indígena y su implementación real, por lo que resulta necesario que los Estados, nacional y provincial, articulen, coordinen y prioricen acciones que impliquen desarrollar políticas públicas que garanticen el acceso a los derechos consagrados legalmente.

Además es importante destacar que a pesar de que se haya dado la designación del subsecretario de Derechos Humanos, Manuel Cuevas, como representante correntino ante el INAI este en todo caso simboliza sólo un reconocimiento administrativo, que debe ser complementado con legislación provincial, acorde con la normativa nacional puesto que la negación de estos derechos constituye una afectación grave a la identidad indígena y así como lo ha expresado la CIDH, «la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica» (CIDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, sentencia del 31 de agosto de 2001, serie C, No. 79, párr. 149).

En la provincia de Corrientes, pareciera, hemos quedado en el primer ciclo de reconocimiento y es necesario seguir avanzando.

Bibliografía

- ALANDA, G. & VICTORIA, M. A. (2016). La problemática de tierras de las comunidades aborígenes en Argentina. Una cuestión de política pública pendiente. San José de Costa Rica, Costa Rica. XIV Congreso Mundial de Derecho Agrario. Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU). ISBN 978-9930-520-23-9, p. 353-365.

- CHIACCHIERA CASTRO, P. R. (2009). *La cuestión Indígena. Análisis de la Jurisprudencia de la CSJN*. Córdoba, Argentina. Editorial Advocatus.
- PICASSO, E. A. M. (2012). La Constitución Nacional de los Pueblos Indígenas en los instrumentos internacionales. Territorio y derecho hacia el futuro del espectro legal nacional y provincial. Parte del libro: *Derecho Constitucional Indígena*. Resistencia, Argentina. Editorial Contexto.
- RAMIREZ, S. (2012). *Derecho Constitucional Indígena. Argentina, Estado Pluricultural y Multiétnico*. Resistencia, Argentina. Editorial Contexto.
- RAMÍREZ, S. (2017). Pueblos indígenas, identidad y territorio -Sin territorio no hay identidad como Pueblo-. Buenos Aires, Argentina. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*.
- SERVIJUPI. (2007). Diagnóstico y Clasificación de Problemas Legales y Derechos de los Pueblos Indígenas. Formosa, Argentina.
- TORO HUERTA, M. I. (2010). El derecho de propiedad colectiva de los miembros de comunidades y pueblos indígenas en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Recuperado de <<http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v10/v10a2.pdf>>.
- TREJO, R. (2016). La Propiedad Comunitaria Indígena en el Código Civil y Comercial Una Perspectiva desde la Mirada de Elinor Ostrom. Buenos Aires, Argentina. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, Año X, Número 16.
- YRIGOYEN, R. (2009). A los 20 años del Convenio 169 de la OIT: Balance y retos de la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Recuperado de <www.derechosindigenas.org>

Legislación

- Constitución de la Nación Argentina. Ley N° 24.430. Sancionada: Diciembre 15 de 1994. Promulgada: Enero 3 de 1995.
- Ley N° 24.071. Aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Sancionada: Marzo 4 de 1992. Promulgada de hecho: Abril 7 de 1992. Publicada en el BO: 30/08/2000.
- Resoluciones INAI: Resolución N° 572/2013. Resolución 492. Resolución 51-E/2017.
- Ley N° 23.302. Ley sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes. Sancionada: Setiembre 30 de 1985. Promulgada de Hecho: Noviembre 8 de 1985.
- Ley N°24.309. Declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional Argentina. Sancionada: Diciembre 29 de 1993 Promulgada: Diciembre 29 de 1993.
- Ley N° 26.160. Ley de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país. Sancionada: Noviembre 1 de 2006. Promulgada: Noviembre 23 de 2006.
- Ley N° 26994. Código Civil y Comercial de la Nación. Aprobada: 1 de Octubre de 2014. Publicada: 8 de Octubre de 2014. Entrada en vigencia: 1de Agosto de 2015.

Agradecimientos

A la Mgter. Roxana B. Romero, Docente y JTP de la Cátedra B de Derecho Agrario y Ambiental, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE. Por fomentar mi participación, otorgar su apoyo incondicional y seguimiento en este trabajo.

Al GID en Estudios Críticos, Pluralismo Jurídico y Minorías Culturales de la UNNE, en especial al Dr. López Pereyra, Sergio Javier y las docentes-investigadoras María Luisa Zalazar y Victoria Guerrieri. A ellos por despertar en mí la inquietud, fomentar la investigación y otorgarme su apoyo constante.

Aspectos legales del desarrollo territorial desde la empresa agraria familiar

Entre exigencias ambientales y razones productivas

ANA MARÍA MAUD

Facultad de Agronomía y Agroindustrias (UNSE)

anammaud@hotmail.com

Resumen

Desde su labor, los agricultores realizan tres funciones básicas: productiva, ambiental y social, y es a través de la Agricultura Familiar (AF), que se evidencian esos roles, los cuales se aglutinan bajo el concepto de «multifuncionalidad» o «nueva ruralidad» de la misma. No obstante lo expresado, nuestro país, Argentina, se caracteriza por la diversidad del territorio, de las actividades productivas y por ende, por la desigualdad social producto de aquellas. De ahí que el ordenamiento territorial se presenta como uno de los instrumentos del desarrollo, en los que el régimen legal nacional y provincial vigente de la AF, y la colonización, posibilitan el acceso a la tierra, no solo con fines productivos, sino también ambientales y sociales para las provincias argentinas que la componen. Como objetivos del presente trabajo, se persigue:

- Precisar los alcances del desarrollo territorial y del ordenamiento como instrumento de regulación;
- Conceptualizar a la AF;
- Destacar el rol de la familia agrícola en cuanto guardián del medio natural;
- Informar sobre los medios de acceso a la tierra desde la AF;

- Rescatar de las disposiciones de la legislación nacional y provincial en materia de AF, colonización, ordenamiento territorial (si la hubiere), vinculada a la cuestión territorial, y los beneficios otorgados a las familias agrícolas.

Por ello se procura, a partir del análisis normológico comparado de la legislación nacional y provincial referida precedentemente, dar cuenta de la situación de las provincias argentinas señaladas en la búsqueda de soluciones para paliar las desigualdades regionales, ya que no puede haber desarrollo económico, sin desarrollo ambiental ni social.

Palabras clave

Territorio, desarrollo rural, agricultura familiar.

Legal aspects of territorial development from the family agricultural enterprise Between environmental demands and productive reasons

Abstract

From their work, farmers perform three basic functions: productive, environmental and social, and it is through Family Farming (FF), that these roles are evident which are grouped under the concept of «multifunctionality» or «new rurality» of it. Notwithstanding the above, our country, Argentina, is characterized by the diversity of the territory, the productive activities and therefore, by the social inequality product of those. Hence, the territorial order is presented as one of the instruments of development, in which the current national and provincial legal regime of FF, and colonization, allow access to land, not only for productive purposes, but also environmental and social for the Argentine provinces that compose it. As objectives of the present work, it is pursued:

- Specify the scope of territorial development and regulation as an instrument for regulating it;*
- Conceptualize the FF;*
- Highlight the role of the agricultural family as guardian of the natural environment;*
- Inform about the means of access to land from the FF;*

- Rescue of the provisions of national and provincial legislation on FF, colonization, territorial order (if any), linked to the territorial issue, and the benefits granted to agricultural families.

Therefore, it is sought, from the comparative normological analysis of the national and provincial legislation referred to above, to give an account of the situation of the Argentine provinces pointed out in the search for solutions to alleviate regional inequalities, since there can be no economic development, without development environmental or social.

Keywords

Territory, rural development, family farming.

1. Multifuncionalidad de la agricultura

Se reconoce que la agricultura cumple tres funciones básicas: la de producción, la de conservación ambiental y la función social, vinculada no solo a la generación de empleo del medio rural sino también aquella que permite trascender del mero interés económico individual y lleva al crecimiento de la economía nacional. De igual modo, si de agricultura familiar (AF) se trata, ésta cumple con esos diversos roles, lo cual se resume en el concepto de «multifuncionalidad» o «nueva ruralidad», la cual se entiende entonces no sólo por su misión de producción de bienes comerciales con fines alimentarios y no alimentarios, sino también por ser generadora de riqueza inmaterial (paisajes, biodiversidad, salud, patrimonio, etc.) y bienes no mercantiles (soberanía alimentaria, calidad del medioambiente y más). Efectivamente, en cuanto actividad humana productiva, la agricultura no puede permanecer ajena a las consecuencias de la globalización, y del entramado de relaciones y diversificaciones que ello implica. De ahí que la función de aquella va más allá de la función productivo-económica. El hombre le ha asignado nuevas funciones, entre ellas, la ecológica, que comprende tanto la protección y conservación de los recursos naturales que componen el paisaje y la biodiversidad, y una función social, en cuanto genera no sólo trabajo sino que contribuye al engrandecimiento económico del país. La llamada «función ecológica o ambiental» de la agricultura tiene raigambre constitucional, por cuanto con la reforma de 1994 que se hiciera a la Carta Magna en tanto y en cuanto, su art. 41 prescribe que «las actividades productivas satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin

comprometer las de las generaciones futuras...» y donde el derecho al ambiente sano supera la mera individualidad, para pasar a ser un «derecho social» por lo que es necesario reglamentarlo a fin de que no se contradiga con el derecho a producir, y en ello, se vincula con la actividad agrícola. Surge entonces una nueva concepción de la agricultura que trasciende a la productiva y se vincula a las ya referidas, ya que se «tiende a disociar el desarrollo rural del desarrollo agrario, no para negar la legitimación a producir del mundo rural, sino para condicionarla al principio del desarrollo sustentable» (CAPIZZANO, 1994). Vinculada a idea de la plurifuncionalidad de la agricultura, está la de espacio rural, que acuñara la doctrina francesa y que se trasladó al derecho comunitario por influencia del derecho italiano. Una empresa rural plurifuncional es una empresa agraria que produce no solo bienes, sino también servicios. Produce frutos animales y vegetales que a veces industrializa, produce eventualmente artesanías, pero también brinda servicios agriturísticos, y brinda el cada vez más solicitado servicio ambiental. Todas las vertientes de la agricultura diversificada están vivas y las perspectivas son favorables a su continuidad y desarrollo. Si se habla de la función ecológica, todos los carriles que se ha mencionado (defensa del paisaje, producción del ambiente en la actividad productiva, defensa de la biodiversidad, mejora en la calidad de los productos, medidas ambientales independientes del ejercicio de la actividad agraria productora de bienes) tienen plena vigencia y actualidad, y en cuanto a normas se refiere, el proceso de avance de las normas ambientales sobre la actividad agraria va a continuar (DÍAZ LANNES, 1999). Sin embargo, la función ecológica de la agricultura tiene no pocos escollos en su camino, debido a problemas suscitados en la economía internacional globalizada. Concretamente, surgen problemas por las normas de producción no homogéneas vigentes en diferentes regiones del planeta y también por lo que respecta al comercio internacional (DÍAZ LANNES, 1999).

2. Función territorial

Se concibe al Derecho Rural como el derecho de la utilización de un cierto espacio geográfico. De tal modo que su rol sería el de regular los conflictos entre usos concurrentes y prevenirlos organizando la ordenación rural (DÍAZ LANNES, 1999). Se asiste a un cambio profundo en la concepción de «desarrollo rural», ya que se pasa de una visión sectorial, centrada en los aspectos técnico-productivo y económico, a un «enfoque sistémico e integral de lo rural» basado en el concepto de territorio, de modo que se puede afirmar que el actual enfoque del desarrollo es territorial (INTA, 2007). Así, el enfoque «técnico-agrarista», centrado en las cadenas productivas, la productividad agropecuaria y los mercados, dan paso a la «revalorización de la cultura e identidad rural, el medio ambiente, las diversas actividades productivas y la infraestructura o servicios para mejorar la calidad de vida

de la población» (SILI, 2005). El desarrollo territorial rural apunta terminar con la identidad «desarrollo rural-desarrollo agropecuario», por lo que el concepto del «desarrollo del territorio» supera al de la mera actividad productiva agrícola, ya que como bien lo señala la Carta Rural Europea, se trata de un «nuevo espacio rural». La ventaja de hablar de espacio rural y su organización es que permite un abordaje sistémico e integral, ya que «las nociones de espacio o de mundo rural se refieren no sólo a una delimitación geográfica, sino a todo un tejido socioeconómico que abarca un conjunto de actividades muy diversas. Además de marco de vida y actividad económica, el espacio rural cumple una serie de funciones vitales para el conjunto de la sociedad. Su carácter de zona amortiguadora de regeneración lo hace indispensable para la conservación del equilibrio ecológico. Además de que cada vez se está convirtiendo más en un lugar privilegiado para el recreo y el esparcimiento. Mejorar las condiciones de vida y aumentar las posibilidades de empleo resultan indispensables si se quiere mantener a una población que, de lo contrario, quedaría marginada y reducida a la pobreza. Así pues, el desarrollo rural, en el sentido amplio del término, constituye un elemento clave de la cohesión económica y social de la Comunidad» (COMUNIDAD EUROPEA, 1988). El concepto de espacio rural está desarrollado también en la Carta Rural Europea, y en sus arts. 6, 7 y 8, refiere a las funciones económica, ecológica y social. Respecto de la primera función, esto es, la económica, destaca que esta no solo es sede de actividades productoras de alimentos sino también de actividades de comercio y de servicios. En su función ecológica es sede de numerosos biotipos, lo que favorece el mantenimiento de la biodiversidad, y la función social es la que permite el desarrollo de las relaciones entre los habitantes del ambiente rural. Esto porque es sede de múltiples realidades asociativas que tienen finalidad económica, ecológica y cultural. La función social de tal espacio es complementaria respecto de las necesidades de la población urbana. El espacio rural constituye, por otra parte, para la población rural el punto de convergencia de la identidad cultural mediante la unión entre las tradiciones y el territorio. Toda política de desarrollo rural o de gestión del territorio o de gestión no puede no tener en cuenta este factor. Se advierte que cuando se habla del ambiente rural, del mundo rural, del desarrollo rural, se está hablando de un territorio con características peculiares, sobre el cual es conveniente establecer normas para su ordenamiento y gestión (DÍAZ LANNES, 1999).

3. Sobre la agricultura familiar: alcances, importancia y carencias

Una de las principales dificultades de la AF es la falta de acceso a la posesión de la tierra, constituyéndose en uno de los obstáculos para su desarrollo, por lo que este tema tiene relevancia por los beneficios (económicos, sociales y culturales, a los consumidores y ambientales) que engendra esta tipología de agricultura. El Foro

Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) de Argentina ha efectuado reiteradamente reclamos en este sentido, solicitando la sanción de una nueva ley de colonización nacional y que los gobiernos provinciales declaren a la tierra como un bien social y no como un bien de renta (FONAF, 2004), con respuesta, solo en parte, con la sanción de la Ley nacional argentina N° 27.118/14, denominada de Reparación Histórica de la AF para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina.

En Argentina, la AF ofrece un cuadro normativo que se disciplina a nivel nacional con la citada Ley nacional 27.118/14, la cual propone ya sea la adhesión de las provincias, como lo hicieron las provincias que componen el Gran Chaco Americano: Jujuy (Ley N° 5.864/15), Catamarca (Ley N° 5.474/16), Chaco (Ley N° 7.683/15) o bien, que las provincias adecuen su legislación sancionando normas que tengan un objeto principal similar a dicha ley. En consonancia con lo dicho respecto de la plurifuncionalidad de la agricultura, la Ley nacional de AF fija objetivos generales y específicos:

a) Promover el desarrollo humano integral, bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores de campo y, en general, de los agentes del medio rural, mediante la diversificación y la generación de empleo en el medio rural, así como el incremento del ingreso, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir;

b) Corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso, mediante una acción integral del AF, está descrito en el art. 1 en cuanto declara de interés público a esta forma de producción por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva. Su finalidad está expresada en el art. 2 en cuanto establece que la misma procura incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria, valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica. En cuanto a la autoridad, se establece que el ministerio diseñará e instrumentará programas de incentivos a los servicios ambientales que aporte la agricultura familiar, campesina e indígena con procesos productivos que preserven la base ecosistémica de sus respectivos territorios. Estos incentivos consistirán en subsidios directos; multiplicación del monto de Poder Ejecutivo nacional que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;

c) Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria;

d) Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable;

e) Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional;

f) Valorizar la agricultura familiar en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo nacional;

g) Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la agricultura familiar como sujeto social protagónico del espacio rural. A este fin, se entiende por desarrollo rural, el proceso de transformaciones y organización del territorio, a través de políticas públicas con la participación activa de las comunidades rurales y la interacción con el conjunto de la sociedad;

h) Reconocer explícitamente las prácticas de vida y productivas de las comunidades originarias (art. 3).

Son objetivos específicos de la ley:

a) Afianzar la población que habita los territorios rurales en pos de la ocupación armónica del territorio, generando condiciones favorables para la radicación y permanencia de la familia y de los jóvenes en el campo, en materia de hábitat, ingresos y calidad de vida, equitativa e integrada con las áreas urbanas;

b) Impulsar el aprovechamiento de atributos específicos de cada territorio para generar bienes primarios, industrializados y servicios diferenciados por sus particularidades ecológicas, culturales, procedimientos de elaboración, respeto a los requisitos sanitarios, singularidad paisajística y/o cualquier otra característica que lo diferencie;

c) Contribuir a eliminar las brechas y estereotipos de género, asegurando la igualdad de acceso entre varones y mujeres a los derechos y beneficios consagrados por la presente ley, adecuando las acciones concretas e implementando políticas específicas de reconocimiento a favor de las mujeres de la agricultura familiar;

d) Fortalecer la organización y movilidad social ascendente de la agricultura familiar, campesina e indígena, con especial atención a las condiciones y necesidades de la mujer y la juventud rural;

e) Asegurar el abastecimiento de alimentos saludables y a precio justo aportando estratégicamente a la sustentabilidad energética y a la preservación del ingreso;

f) Apoyar la generación de actividades agropecuarias, artesanales, industriales y de servicios, orientada al agregado de valor de la producción primaria y la generación de desarrollo local;

g) Recuperar, conservar y divulgar el patrimonio natural, histórico y cultural de la agricultura familiar en sus diversos territorios y expresiones;

h) Fortalecer la organización de los productores familiares y la defensa de sus derechos y posibilidades promocionando el asociativismo y la cooperación;

i) Garantizar los derechos de acceso y a la gestión de la tierra, el agua y los recursos naturales en general, las semillas, el ganado y la biodiversidad estén en manos de aquellos que producen los alimentos;

j) Implementar acciones específicas para los pueblos originarios y sus comunidades;

k) Desarrollar y fortalecer estructuras institucionales participativas a todos los niveles orientadas a planificar, monitorear y evaluar las políticas, programas y acciones del desarrollo local;

l) Desarrollo de políticas de comercialización que garanticen la colocación de la producción local en mercados más amplios;

m) Generación y afianzamiento de polos económico-productivos en zonas rurales y en pequeñas localidades, promocionando el desarrollo local y la preservación de valores, identidades culturales regionales y locales (art. 4). microcréditos y fondos rotatorios, desgravación impositiva, y créditos del Banco de la Nación y tasas subsidiadas (art. 20). Y el Poder Ejecutivo nacional, a través del ministerio y su Unidad de Cambio Rural, priorizará políticas de provisión y mejora de la infraestructura rural en todas sus dimensiones, tales como: infraestructura de transporte, red vial, viviendas, electrificación rural, infraestructura predial según actividad productiva, tecnologías de información y comunicación, agua y riego en todas sus variantes según potencialidad del territorio, infraestructura social, saneamiento básico dirigidos al desarrollo rural, al arraigo y la ocupación armónica del territorio (art. 29).

4. Aporte de la colonización

Hoy en día estamos ante la presencia de un nuevo rol temático del Estado ya que suma a las funciones de legislador, la de diseño de políticas, planificación y ejecución en la AF, a partir de pautas normativas, conociéndose esto último como la intervención del estado partir de la política pública (VICTORIA, 2015a). Y esto sucede porque la AF se constituye en un nuevo modelo, paradigma de los tiempos que corren (VICTORIA, 2015b) cuyo desarrollo sustentable es necesario garantizar en las diversas dimensiones que lo componen (económica, social, cultural, ambiental) (VICTORIA, 2005 y VICTORIA, 2004). Cabe observar que no siempre el sujeto de la AF es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción como ser la

tierra, por lo que resulta necesario que el Estado garantice su acceso mediante el instrumento de la colonización de tierras o bien sistemas de regularización dominial o ambos a la vez. Y así los colonos aparecen en la conceptualización de la ley nacional como sujetos de la AF, lo cual resulta acertado no así el término pescadores artesanales si solo sus tareas son extractivas y no productivas (siembra de peces o actividad piscícola) por aplicación del criterio de «agrariedad» (CARROZZA, 1975). La colonización es una «forma de política agraria dirigida a poblar tierras deshabitadas o poco pobladas, vírgenes o incultas, y a introducir en ellas la infraestructura necesaria, para organizar un sistema de parcelamiento de tierras que permita su racional aprovechamiento o utilización y la introducción de servicios públicos y privados adecuados, para el asentamiento de una población campesina, con fines productivos». De este modo «colonizar es introducir cultivadores y cultivos». «La colonización consiste en la acción pública o privada destinada a poblar tierras vírgenes o deshabitadas o poco pobladas, por medio de la construcción de una infraestructura adecuada para la radicación de agricultores, seleccionados con el propósito de asentarlos definitivamente en ellas y prestarles la asistencia técnica, social y económica necesaria mediante una organización administrativa agraria adecuada y la prestación de servicios públicos rurales, a fin de incrementar la producción y el bienestar del grupo comunitario radicado en la tierras» (VIVANCO, 1967). Por lo que no se trata solo de la entrega de tierras sino que es mucho más que este simple acto. Sus fines son «el poblamiento y cultivo» ya que «sin cultivo la colonización pierde su más importante significado en materia agraria» (VIVANCO, 1967). Interesa la legislación en tanto fuente formal ya que en la misma se establecen los requisitos necesarios para las adjudicaciones y los procedimientos para la acción colonizadora. Se ha reconocido que la colonización admite diversas clasificaciones. Así, por el sujeto colonizador pueden ser personas humanas o jurídicas y dentro de éstas últimas sujetos públicos o privados. La de los sujetos públicos a su vez puede ser de la Nación o bien de las provincias o por organismos descentralizados ya sean nacionales o bien provinciales.

4.1. Cuadro normativo

En Argentina, el cuadro normativo de esta temática se disciplina arquitectónicamente a partir de las facultades distribuidas entre la Nación y las provincias por la constitución nacional. Así, el art. 75 inc. 18 dispone que en lo que respecta a la legislación agraria, atribuye al Congreso nacional «proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias,... y promoviendo... la colonización de tierras de propiedad nacional...». A su vez consecuente con lo que dispone el art. 124: «...Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su

territorio», el art. 125 establece que: «Las provincias pueden (...) promover..., la colonización de tierras de propiedad provincial...». Se trata de facultades concurrentes pero que en el «ejercicio de ellas debe descartarse toda idea de simultaneidad, y que por lo tanto las provincias no podrán ejercerlas sobre el mismo objeto y en el mismo momento que la Nación». Por lo que las provincias «no han delegado, y por el contrario, se han reservado, el derecho de disponer de sus tierras públicas y colonizar en base a esta distribución». En lo que se refiere a «tierras del dominio privado que se encuentran en las provincias, la doctrina se orienta a considerar que existe una facultad concurrente» (BREBBIA, 1992). Hay autores que han realizado una relevante referencia histórica de la tierra pública en Argentina, a nivel nacional (PASTORINO, 2009) y a tales fines destaca la Ley N° 817, llamada Ley de Avellaneda, limitada al mero reparto de tierras; posteriormente las leyes N° 4167/1902 (con consideración a la familia agraria), N° 10.284/97 (lotes de hogar, donaciones a la familia argentina), ley derogada por la N° 14.394/54 (ley del bien de familia) a su vez derogada por la Ley N° 26.994/2014. Del conjunto normativo nacional tiene importancia la Ley N° 12.636/40, con un sistema de colonización que puede servirse de la expropiación de tierras privadas a llevarse a cabo a través de un plan agrario por parte del Consejo Agrario Nacional creado por dicha ley. Ley que alude al fin productivo y social de la tierra y a las tipologías de colonización (pública y privada) y que brindaba una conceptualización de núcleo familiar arts. 47 y 48, al consignar que para la venta de los predios, se había preferido en primer término, los que tengan familia apta para colaborar en el trabajo del predio, entendiéndose por familia la esposa, los parientes de las líneas directa y colaterales de segundo agrado que vivan con el productor. Dicha ley fue reemplazada por la Ley N° 14.392/55, modificada por Decreto N° 2.964/58, derogada por la Ley de presupuesto N° 22.202/80. La ley N° 14.392/55 no se apartó de los grandes lineamientos trazados por su antecesora. Así volvió a consagrar la singularidad de la unidad económica para cada persona y sus familiares a menos que éstos formen otra familia agraria o que sus hijos fuesen seis de cualquier sexo o cuatro varones, mayores de 14 años y convivan todos con el padre. Expresamente establece que la explotación debe ser racionalmente trabajada por la familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa. La colonización de tierras a nivel nacional fue un procedimiento administrativo para la adjudicación de tierras rurales fiscales (actualmente no regulado en Argentina). Procedimiento que posibilitaba el acceso a la tierra, vigente en la normativa provincial argentina. Pero cabe destacar que el cuadro normativo provincial es un mosaico heterogéneo de normas, con distinto alcance. Y si bien las provincias argentinas tienen normas de colonización, en general, prácticamente en la actualidad no hay planes ni programas que las implementen. Las primeras normas se denominaban de tierras fiscales, todavía vigentes en algunas provincias. Las leyes de colonización provinciales se concentran la década del 70 y 80 preferentemente,

no obstante hay algunas de los años 90 y 2000. En Argentina, hay normas provinciales de colonización de carácter general que abarcan tanto la colonización pública (de tierras fiscales) como la privada (de tierras de particulares) en Catamarca (Ley N° 4086/84, modificada por la Ley N° 4899/96); Córdoba (Ley N° 5487/72); Chaco (Ley N° 2913/84, modificada por las leyes N° 5772/2006 y N° 7007/2012, reglamentada por el Decreto N° 236/1984); Formosa (Ley N° 113/1960 con sus modificatorias); Santiago del Estero (Ley N° 5402/1984, modificada por las leyes N° 6613/2003, Ley N° 6516/2000, N° 6460/1999). En otras provincias, hay normas solo de colonización pública como en Jujuy (Ley N° 4394/89); Salta (Ley N° 6570/1989 y su Decreto N° 845/1990). La Provincia de Formosa (Ley N° 1314/2000), contiene en su respectivo código rural normas sobre colonización, refiriéndose también a la colonización privada. Hay provincias como Formosa que prevén especialmente la colonización con indígenas (Ley N° 113/1960 con sus modificatorias art. 60). Aún adonde hay normas generales de colonización puede haber normas referidas a: la colonización de determinadas áreas (La Rioja, Ley N° 842/1940); el parcelamiento y colonización del inmueble fiscal determinado (Tucumán, Ley N° 4618/1976); una zona determinada de riego específicamente (Santiago del Estero, Ley N° 3363/67 derogada posteriormente); la expropiación de un campo determinado que incluye normas de colonización (Catamarca, Ley N° 4182/1984, modificada por la Ley N° 4301/1985); la transferencia en donación a las familias ocupantes de tierras fiscales estableciendo las pautas para dicha donación (La Rioja, Ley N° 3222/1973); la desafectación de bienes del Régimen de colonización provincial (Santa Fe, Ley n° 12.091/2002). Algunas provincias como Córdoba tienen normas especiales referidas a: la venta de tierras fiscales provinciales (Ley N° 7497/1986); el Fondo de colonización y reordenamiento agrario (Ley N° 7398/1986). Se han creado Registros públicos de Saneamientos de Títulos (Córdoba, Ley N° 9150/2004 del Registro Personal de Poseedores de las de las parcelas de uso rural); Santiago del Estero creó el Registro de Aspirantes a Tierras. Hay normas de colonización y tierras fiscales que incluyen normas sobre la regularización de tierras fiscales y el saneamiento de títulos (Jujuy, Ley N° 4394/1989); Chaco (Ley 2913/1984); La Rioja (Ley N° 6920/2000); Santiago del Estero (Ley N° 5402/1984, art. 3 incs. a, b), modificada por las leyes N° 6613/2003, Ley N° 6516/2000, N° 6460/1999). Otras provincias como Córdoba, tienen, además de la norma sobre colonización, leyes sobre regularización en la adjudicación de tierras fiscales (Ley N° 9150/2004). Estas normas contienen disposiciones que posibilitan el acceso a la tierra por parte de la AF. Un estudio pormenorizado del estado de la legislación argentina sobre colonización fue efectuado por Victoria (VICTORIA, 2016). De modo general, algunas leyes de colonización, al conceptualizar la unidad económica y su utilidad establecen como variable determinante de la misma el racional trabajo de una familia agraria tipo que aporte la mayor parte de las tareas necesarias y desarrolle las actividades corrientes de la zona, permita subvenir a las necesidades de las mismas y

una evolución favorable de la empresa (Catamarca, Ley N° 4086/1984, art. 8); Salta (Ley N° 6570/1989) y Santiago del Estero (Ley N° 5402/1984, art. 12). En algunas provincias como Santiago del Estero en la propia ley de colonización se determinan la cantidad de hectáreas que comprende la unidad económica ya sea para zonas de riego y zonas de secano (Ley N° 5402/84, art. 6 inc. h, modificado por Ley N° 6.516/00). Mientras que hay provincias como Chaco que no regulan la unidad económica agraria en la norma de colonización (Ley N° 2913/84, modificada por las leyes N° 5772/2006 y N° 7007/2012, reglamentada por el Decreto N° 236/1984). Solo en una ley provincial se tipifica la unidad económica (familiar) en contraposición a la empresarial, a partir de trabajo familiar. Así en la primera tipología, por lo menos el 50 % de la mano de obra interviniente es de origen familiar en relación directa con el adjudicatario, y en la segunda, la mano de obra puede ser de origen no familiar (Jujuy, Ley N° 4394/1989, art. 5 incs. a, b). A los fines de la cantidad de unidades económicas a adjudicar, en principio, se adjudica una unidad, pero se tiene en cuenta la integración de la familia del agricultor familiar, si alguno se independizara económicamente o constituye un nuevo grupo familiar (Córdoba, Ley N° 5487/72, art.19). Específicamente, algunas normas posibilitan la adjudicación de otra unidad económica cuando se cumplimenta el módulo de cuatro hijos de cualquier sexo; o tres varones mayores de catorce años que vivan y colaboren con él (Santiago del Estero, Ley N° 5402/84, arts. 19, 20). Entre los requisitos para ser adjudicatarios además de los generales establecidos, algunas provincias señalan: Poseer formación y profesionalidad agraria (Córdoba, Ley N° 5.487/72, art. 14 inc. 4). Provincias como Santiago del Estero aclaran qué se entiende por ser auténtico productor rural, definiéndose como tal a quien realice por sí mismo o con la colaboración de su núcleo familiar las tareas propias de la actividad agropecuaria o que si asume funciones directivas las ejerza sin intermediación de ninguna índole; debiendo dichas tareas ocupar la mayor parte de su tiempo productivo y ser la actividad agraria su fuente principal de recursos (Ley N° 5402/84, art. 16 inc. a). Respecto a quienes no pueden ser adjudicatarios se señalan a los titulares de otro inmueble rural que represente al menos una unidad económica o tenga otros bienes o profesión de los que provengan ingresos superiores a los necesarios para satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar (Córdoba, Ley N° 5487/72, art.18 inc. 2); Mendoza agrega el cónyuge, inmueble susceptible de ser explotado con las características de una unidad económica (Ley N° 4711/1982, art. 10 inc. g). En el orden de preferencia de los adjudicatarios se observa que no hay referencia específica si son o no agricultores familiares quienes trabajan la tierra, pero ello se infiere, según se indica como variable fundamental, el trabajo familiar. En las adjudicaciones se suele tener en cuenta a los agricultores familiares, conforme a una tabla de puntaje en donde se meritúa la cantidad de familiares que trabajan en el predio. A veces se alude a los hijos de productores agropecuarios o trabajadores rurales que colaboren o hayan colaborado en tareas agropecuarias y desearan de ésta

si profesión, habitual y/o principal (Santiago del Estero, Ley N° 5402/84, art. 17 inc. f).

5. Acceso a la tierra en la normativa sobre agricultura familiar

Dicho acceso está previsto en la referida Ley nacional argentina N° 27.118/14, con adhesión de las provincias que componen el Gran Chaco Americano: Jujuy (Ley N° 5864/15), Catamarca (Ley N° 5474/16), Chaco (Ley N° 7683/15). Además algunas provincias argentinas como Chaco (Ley N° 7303/2013) o Salta (Ley N° 7789/2013), tienen sus propias leyes la AF. Tanto la norma nacional aludida como las referidas precedentemente hablan del acceso a la tierra, bancos de tierras pero en ningún momento hacen referencia a la colonización de tierras. Se reconoce a la familia como el núcleo principal de la producción y de la sostenibilidad productiva a través del tiempo (Ley nacional N° 27.118/14, art. 24 inc. b). Se valoriza la AF en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las políticas públicas que se implementen en las distintas esferas del Poder Ejecutivo nacional (Ley nacional N° 27.118/14, art. 3 inc. f) y se considera a la AF como sujeto social protagónico del espacio rural (Ley nacional N° 27.118/14, a. 3 inc. g). Se indican los factores a tener en cuenta a los fines de la caracterización de los productores de la AF, campesina e indígena por la autoridad de aplicación para su inclusión prioritaria en las acciones y políticas derivadas de la ley, como a) Productores de autoconsumo, marginales y de subsistencia; b) Niveles de producción y destino de la producción; c) Lugar de residencia; d) Ingresos netos y extra prediales; e) Nivel de capitalización; f) Mano de obra familiar y mano de obra complementaria; g) Otros elementos de interés (Ley nacional n° 27.118/14, art. 13).

Entre los objetivos perseguidos por las normas sobre AF se destacan:

1) Garantizar los derechos de acceso y a la gestión de la tierra, el agua y los recursos naturales en general... (Ley nacional N° 27.118/14, art. 4 inc. i), Salta (Ley N° 7789/13, art. 3 inc. h), pero sin hacer alusión a la colonización.

2) Conservar la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable” (Ley nacional N° 27.118/14, art. 3 inc. d). En estas normativas no se utiliza el término colonización sino se prefiere hablar de «ordenamiento territorial y regularización dominial».

3) Elevar la calidad de vida, la preservación del medio ambiente, los recursos naturales (Chaco, Ley N° 7303/13, art. 1).

4) Colocar las tierras que se incorporen al proceso productivo en un nivel de racional explotación y de equidad de oportunidades (Chaco, Ley N° 7303/13, art. 21

inc. b), promoviéndose sistemas productivos sustentables en armonía con el medio ambiente (Chaco, art. 4 inc. c).

5) Preservar sistemas agroecológicos vinculados con los sistemas socio productivos de la AF (Ley N° 4952/04, art. 3 inc. h).

6) Recuperar buenas prácticas sobre la producción (Ley nacional N° 27.118/14, art. 24 inc. a), priorizándose las prácticas agroecológicas a fin de preservar, recuperar y/o mejorar las condiciones de la tierra, especialmente de la productiva (Ley nacional argentina N° 27.118/14, art. 21 inc. a). Salta se refiere a las prácticas tradicionales de producción y transformación de la AF (Ley N° 7789/13, art. 7).

7) Preservar los bienes naturales para las futuras generaciones, promoviendo el desarrollo productivo integral para el buen vivir, en armonía con la naturaleza y preservando la diversidad genética... (Ley nacional N° 27.118/14, art. 24 inc. b).

8) Diseñar y ejecutar planes de prevención, mitigación y restitución frente a las emergencias y catástrofes, tales como sequías, inundaciones, otros, tomando las previsiones que a través del Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) esté garantizada la atención prioritaria del agricultor y agricultora familiar en esta situación (Ley nacional N° 27.118/14, art. 20).

9) Recuperar, conservar y divulgar el patrimonio natural, histórico y cultural de la AF en sus diversos territorios y expresiones (Ley nacional N° 27.118/14, art. 4 inc. g); Salta (Ley N° 7789/13, art. 3 inc. d).

10) Preservar valores, identidades culturales regionales y locales (Ley nacional N° 27.118/14, art. 4 inc. m), Chaco (Ley N° 7303/13, arts. 3, 4 inc. g).

11) Promover sistemas productivos sustentables en armonía con el medio ambiente y la idiosincrasia de los diferentes tipos sociales del medio rural (Chaco, Ley N° 7.303/13, art. 4 inc. c).

12) Asegurar a nivel provincial el derecho de la AF a intercambiar bienes y servicios que permitan la reproducción ampliada de sus sistemas productivos y permitan una vida digna de acuerdo con su cultura y prácticas productivas y artesanales tradicionales (Salta, Ley N° 7789/13, art. 6). Impulsar y fortalecer la producción diversificada de los sistemas productivos familiares con innovación tecnológica, respetando los modos de producción culturalmente valorados (Salta, Ley N° 7789/13, art. 3 inc. i).

13) Fomentar el asociativismo y la cooperación, a partir del fortalecimiento de la organización de los productores familiares y la defensa de sus derechos (Ley nacional N° 27.118/14, art. 4 inc. h).

14) Desarrollar y fortalecer estructuras institucionales participativas a todos los niveles orientadas a planificar, monitorear y evaluar las políticas, programas y

acciones del desarrollo local” (Ley nacional N° 27.118/14, art. 4 inc. k). Chaco prevé fortalecer institucionalmente las asociaciones de productores, organizaciones de apoyo, municipios y ámbitos de articulación del desarrollo rural (Ley N° 7303/13, art. 22 inc. j).

15) Fortalecer la identidad cultural, la transmisión de saberes y recuperación de buenas prácticas sobre la producción, atendiendo todo lo inherente a logística y servicios públicos... (Ley nacional N° 27.118/14, art. 24 inc. a), respetando los usos y costumbres, reconociendo a la familia como el núcleo principal de la producción y de la sostenibilidad productiva a través del tiempo (Ley nacional N° 27.118/14, art. 24 inc. b), la promoción de hábitos de alimentación sana y su difusión masiva (Ley nacional N° 27.118/14, art. 24 inc. c), sin olvidar a los pueblos originarios con «acciones específicas» para los mismos y «sus comunidades» (Ley nacional N° 27.118/14, art. 4 inc. j).

16). En Salta, se considera el acceso a la tierra, el agua y otros recursos productivos desde una perspectiva amplia, con estrategias diferenciales considerando la diversidad de situaciones y culturas (Ley N° 7789/13, art. 3 inc. h) y todo plan de vivienda a implementarse deberá realizar e interpretar las características socioculturales de sus destinatarios en lo referente a la vivienda familiar, su uso, dimensiones, uso de espacios abiertos y cerrados (Ley N° 7789/13, art. 20).

17) Integrar las organizaciones representativas del sector a los consejos asesores existentes o a crearse (Ley nacional N° 27.118/14, art. 13).

18) Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria (Ley nacional N° 27.118/14, art. 3 inc. c).

19) Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional (Ley nacional N° 27.118/14, art. 3 inc. e). 21) Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo y consolidando a la AF como sujeto social (Ley nacional N° 27.118/14, a. 3 inc. g).

6. Ordenamiento territorial

La presencia de marcadas desigualdades regionales en Argentina constituye un obstáculo para la conformación de territorios más equilibrados, con mayor nivel de infraestructura pública y privada, con base productiva más amplia, compleja, dinámica y complementaria entre sectores, que genere empleos de mejor calidad y oportunidades para el desarrollo de las personas y mejores condiciones de vida (CASALIS & VILLAR, 2011).

Desde el gobierno nacional se la lanzado la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, las cuales se conciben como básicas no sólo para la integración del territorio, sino también para lograr el aumento de la competitividad, el equilibrio del desarrollo socio económico nacional y que Argentina se posicione nuevamente en el mundo, sin desmedro de la diversidad regional. Se reconoce que la consecución de estos objetivos (equilibrio y eficiencia del territorio) implican un extraordinario reto tal como se encuentra hoy el país, ya que requiere del refuerzo de las zonas más débiles estructuralmente, sin abandonar a las que tienen más posibilidades de desarrollo, lo cual requerirá de alianzas estratégicas superadoras de los males profundos que arrastra la Argentina. Se desataca que la organización territorial debe tener como destino la equidad y el bienestar social, la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido socio-económico, la prosperidad general y la garantía de los derechos y deberes consagrados en la Constitución (Plan nacional). De ello surge que el desarrollo territorial en Argentina requiere de estrategias tendientes a equilibrar la situación de todas las regiones, beneficiando a aquellas más rezagadas. Se destaca que el desarrollo territorial se inicia como un proceso político, social, económico e institucional que produce la generación de actividades económicas de carácter productivo que posean impacto en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, generando empleo, equidad e inclusión de tal manera que se contribuya a la reducción de los desequilibrios espaciales entre las regiones entre las regiones. Constituye un proceso multiescalar, interinstitucional y multicultural de amplia complejidad que concibe al territorio como una construcción social y un espacio de poder (CASALIS & VILLAR, 2011). Se plantea que existe una relación estrecha entre el modelo de desarrollo y la conformación del territorio. Un modelo de desarrollo se configura a partir de las características que asume en cuanto a la dimensión económica y social, al rol del Estado y el tipo de inserción internacional que posea; de tal manera de generar una impronta sobre la forma de organización, producción y distribución en los territorios (CASALIS & VILLAR, 2011). A nivel nacional se creó el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) dentro del Sistema Nacional de Desarrollo y OT (SiNDOT). Y si bien la dimensión nacional orienta «desde arriba» a los territorios, por otra parte, «desde abajo» éstos también intervienen en la conformación del mismo. La construcción del territorio es un proceso complejo en el que se evidencia una relación dialéctica entre la dimensión nacional y subnacional e intervienen, también, los actores del sector privado, social y del conocimiento. En este sentido, en los últimos años las políticas públicas han comenzado a incorporar lo territorial en la planificación. Las ya descriptas funciones de la agricultura reclaman además de la regulación de la actividad, el ordenamiento mismo del espacio rural, de los usos del territorio, en procura de lograr la sustentabilidad del desarrollo. En este contexto, la AF también cumple con una función territorial en tanto promueve: el

desarrollo de los territorios rurales, reconociendo y consolidándola como sujeto social protagónico del espacio rural (Ley nacional sobre AF, art. 3 inc. g). Dicho ordenamiento territorial se hará en regiones y subregiones de la AF teniendo en cuenta las características geográficas, agroecológicas, identidades regionales, prácticas y rubros (Ley nacional, art. 4 inc. b; Salta, art. 3 inc. b) y generar bienes primarios, industrializados y servicios diferenciados por sus particularidades ecológicas, culturales, procedimientos de elaboración, respeto a los requisitos sanitarios, singularidad paisajística y/o cualquier otra característica que lo diferencie (Ley nacional, art. 4 inc. b; Salta (art. 3 inc. b). Las normas efectúan un genuino enfoque integral del territorio, teniendo en cuenta criterios de regionalización y ocupación armónica del mismo (Chaco art. 4 inc.b); buscándose el afianzamiento de la población que habita los territorios rurales, generando condiciones de hábitat, ingresos y calidad de vida, equitativa e integrada con las áreas urbanas (Salta, art. 3 inc. a; Ley nacional, art. 4 inc. a). Todo ello en pos de la ocupación armónica del territorio, generando condiciones favorables para la radicación y permanencia de la familia y de los jóvenes en el campo, en materia de hábitat, ingresos y calidad de vida, equitativa e integrada con las áreas urbanas (Ley nacional, art. 4 inc. a), para el logro del desarrollo rural integral y equitativo de la AF su territorio (Salta, art. 2). Además, de modo general, la Ley nacional N° 25.675/00 de política y gestión ambiental, contiene disposiciones sobre el Ordenamiento territorial (OT). No se analizará la Ley nacional argentina N° 26.331/07, de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos que hace referencia al OT de los mismos ni las normas provinciales en tal sentido como las normas provinciales de: Catamarca (Ley N° 5311, Proyecto de ordenamiento ambiental y territorial del bosque nativo), Chaco (Ley N° 6409/10), Córdoba (Ley N° 9814/10), La Rioja (Ley N° 9188/12), Salta (Ley N° 7543/09), Santa Fe (Ley N° 13.772/13), Santiago del Estero (Ley N° 6942/09), Tucumán (Ley N° 8304/10), Jujuy (Ley N° 5676/11 o el proyecto para un nuevo ordenamiento territorial de bosques nativos, de junio de 2017), ni el Programa de Ordenamiento territorial de Formosa (POT- FOR 2010). La mencionada Ley nacional N° 25.675, reviste el carácter de orden público por lo cual se aplica en las provincias que componen el Gran Chaco Americano. En la misma, entre los instrumentos de la política y la gestión ambiental prevé el ordenamiento ambiental del territorio (art. 8), el que: desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública (art. 9). El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso

ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: a) la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) la distribución de la población y sus características particulares; c) la naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) la conservación y protección de ecosistemas significativos (art. 10). A nivel nacional obra un Proyecto de ley sobre Ordenamiento Territorial Nacional, sin sanción hasta la fecha.

7. Conclusiones

En las regiones se generan un conjunto de procesos, flujos, relaciones, conflictos, e intereses que operan en ellas —que tienen incidencia sobre la dinámica productiva, social, institucional, política del territorio— al mismo tiempo que produce y reproduce en ese accionar una dinámica territorial específica.

Será de utilidad en Argentina la sanción de normas que recepten y meriten integralmente la situación del agricultor familiar como sujeto protagonista de dicho proceso en tanto aplicación de una política diferenciada, como así la reglamentación tanto de la Ley nacional de AF como de las normas provinciales de AF a fin de detallar el procedimiento de adjudicación y regularización dominial previsto en las mismas, destinándose los fondos para tales programas y proyectos; la implementación de políticas diferenciadas de acceso a la tierra por parte de los agricultores y agricultoras familiares a través de programas, proyectos con participación activa de los actores sociales, internalizando la equidad de género; la previsión del financiamiento del acceso a la tierra referido, tanto por el Estado nacional como los provinciales; la sanción de normas sobre ordenamiento territorial ambiental tanto a nivel nacional como provincial.

La dimensión territorial es un eje central para la construcción de un modelo de desarrollo productivo e inclusivo porque lo vincula, en un determinado espacio geográfico, a lo productivo con lo social, lo político, lo ambiental, la infraestructura y las condiciones de vida de la población.

Es necesario que la sociedad se involucre en la búsqueda de soluciones a fin de alcanzar el desarrollo sustentable de la región, lo cual implica la conservación de la

biodiversidad, la planificación para el uso del territorio y el empoderamiento de aquellos grupos marginados.

El desarrollo territorial es un proceso que atraviesa lo económico, lo social, lo productivo, tecnológico, ambiental, y lo político-institucional por lo que requiere de un abordaje multidimensional y multiescalar y exige desplegar iniciativas conjuntas de articulación público-privado en las que participen el Estado (nacional, etc.), los actores sociales y del sector productivo así como los del científico y tecnológico. La dimensión territorial en la planificación de las políticas públicas ha adquirido relevancia en la medida en que se ha recuperado el papel del Estado como protagonista del desarrollo, lo cual ha acontecido en Argentina, tanto a nivel de políticas, como en el normológico. Ello exige que se diseñen políticas a medida, que den cuenta de la complejidad de los territorios y, por otro, reconocer el contexto de oportunidad a nivel regional y global así como los logros del actual modelo pero, también, los desafíos que aún persisten para la construcción de un desarrollo territorialmente equilibrado y socialmente equitativo.

Bibliografía

- BREBBIA, F. (1992). *Manual de Derecho agrario*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- CAPPIZANO, E. (1994). El espacio rural: contenidos de una categoría conceptual del derecho agrario comunitario, ponencia presentada en el III Congreso de la Unión Mundial de los Agraristas Universitarios, Nantes. Poitiers, París.
- CARROZZA, A. (1975). *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*. Milano, Italia, Giuffrè Editore.
- CASALIS, A. & VILLAR, A. (2011). Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración, en García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comps). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires. Argentina. IDISA, FLACSO, Editorial CICCUS.
- COMUNIDAD EUROPEA (1988). Comunicación de la Comisión, transmitida al Consejo y al Parlamento Europeo: «El futuro del mundo rural».
- DÍAZ LANNES, F. (1999). Espacio rural, agricultura y ambiente: nuevo enfoque jurídico en el derecho comunitario europeo y argentino. En Victoria, María Adriana y Tomé Myriam (comps.). *Calidad y seguridad ambiental, agroambiental, agroalimentaria y agroindustrial. Aspectos técnicos y jurídicos*. Universidad Nacional de Santiago del Estero. Santiago del Estero. Argentina.
- FONAF (2004). Documento del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), Mendoza.
- FONAM (2006). Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan estratégico para la agricultura familiar, agosto de 2006. Reproducido por Federación Agraria Argentina - Departamento de Desarrollo Rural, 17-20. Recuperado de

<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/GTDRUSUS/File/2-foro-agric-familiar_planestrategico.pdf>

- INTA. (2007). Enfoque de Desarrollo Territorial. Programa Nacional de Apoyo a los territorios. Documento de trabajo N° 1. Ediciones INTA, Buenos Aires, Argentina, octubre.
- PASTORINO, L. F. (2009). Derecho Agrario *argentino*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, pp. 354-358.
- REPÚBLICA ARGENTINA (2016). Plan estratégico territorial 2016. Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública. Ministerio de Planificación inversión pública y servicios. Recuperado de <<http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fd1261.pdf>>
- SILI, M. (2005). La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales. Buenos Aires, Argentina. Ediciones INTA
- UBA. Gran Chaco Americano, en «Ambiente y Memoria Social». Extensión de la Facultad de Agronomía. UBA NEX. Recuperado de <<https://www.ced.agro.uba.ar/gran-chaco>>
- VICTORIA, M. A. (2004). Derecho al agroambiente y al desarrollo sustentable en el derecho comunitario europeo y en el Mercosur. *Derecho de la Integración*, 16, 198-222.
- VICTORIA, M. A. (2005). Manifestaciones jurídicas de la relación actividad agraria, ambiente y desarrollo sustentable, en Giannuzzo, A. N. y Ludueña, M. E. *Santiago del Estero, una mirada ambiental*. Facultad de Ciencias Forestales, Universidad Nacional de Santiago del Estero, Santiago del Estero, pp. 365-384.
- VICTORIA, M. A. (2015a). Régimen legal de la agricultura familiar (AF) en el derecho provincial de Argentina. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Neuquén, 2015). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49740>>
- VICTORIA, M. A. (2015b). Bases del hecho técnico agricultura familiar (AF) para una futura regulación jurídica, en La investigación en la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud. Publicación anual de la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud. Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- VICTORIA, M. A. (2016). Acceso a las tierras fiscales públicas por la agricultura familiar (AF) a través de la colonización en Argentina. *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario (RIDA)*.
- VIVANCO, A. (1967). *Teoría de Derecho agrario*, T. 1. La Plata, Argentina, Ediciones Librería jurídica.

Jurisprudencia

<<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>

<<http://www.ips.com.ar/imagen/lchaco7303.pdf>>

<<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>>

<<http://www.jusformosa.gob.ar/info/ley%20113%20de%20tierras%20fiscales.pdf>>

<<https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Politica-Nacional-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial.pdf>>

Proyecto de ley. Ordenamiento Territorial Nacional (LOTN). <www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/311594/downloadPdf>

SAIJ. <www.saij.gov.ar>

Id Infojus: LNN0024008, LNN0022908, LNS0001814, LNS0005965, LNN0026222, LNN0026091, LNN0028378, Id Infojus: LPK0004086, LPO0005487, LPH0002913, LPH0005772, PH0007007, H19840000236, LPG0005402, LPG0006613, LPG0006516, LPG0006460, LPA0006570, A19900000845, LPG0003363, LPK0004182, LPK0004182, LPK0004301, LPS0012091, LPO0007497. LPH0002913, LPF0006920, LPG0005402, LPG0006613, LPG0006516, LPO0009150.

Sociedades y asociaciones agrarias: una solución para invertir en el agro

BEATRIZ PUPPO HATCHONDO

Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho (UDELAR)

beatrizpuppo@estudiogp.com

MARÍA JIMENA RODRÍGUEZ SCHETTINI

Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho (UDELAR)

esc.jimenarodriguez@gmail.com

Resumen

En el Uruguay distintas son las sociedades comerciales a partir de las cuales el productor, o incluso personas ajenas al sector agropecuario, pueden recurrir si se está pensando en invertir. Es sabido que la elección de tipos sociales de la talla de sociedades anónimas o incluso de sociedades de responsabilidad limitada implican mayores exigencias a la hora de su constitución, estrictos formalismos, y muy especialmente en relación con las primeras en las que los estándares de control son aún más estrictos dado que en la mayoría de los casos deberán adquirirse en un formato laudado, sin posibilidades de ser permeado por la autonomía de la voluntad. Ahora bien, a partir del año 2004, se crean entre otros, dos tipos sociales poco difundidos a la fecha pero que no obstante ello, presentan una tipología social adaptable al medio. Ellas son las sociedades y asociaciones agrarias que se caracterizan por ser personas jurídicas desde su creación. Son muy simples de constituir, no se incurre en grandes costos, su contenido es netamente adaptable a la inversión agropecuaria que se pretenda, y respecto de la cual entre otros aspectos de

interés podrá el inversor optar por una responsabilidad limitada, ilimitada o mixta para el caso de las sociedades agrarias, y limitada para las asociaciones.

Palabras clave

Asociación agraria, sociedad agraria, capital, inclusión financiera, beneficiario final.

Agrarian societies and associations: a solution to invest in agriculture

Abstract

In Uruguay, different are the commercial companies from which the producer, or even people outside the agricultural sector can turn if they are thinking of investing. It is known that the choice of social types of the size of corporations or even limited liability companies imply greater demands at the time of its constitution, strict formalities. In relation to the corporations, the standards of control are even more strict and they must be purchased in a laudatory format, without the possibility of being permeated by the autonomy of the will. However, as of 2004, two social types are created that are not widely disseminated to date, but which nonetheless present a social typology adaptable to the investor's necessities. These types are the agrarian societies and associations that are characterized by being legal entities since its inception. They are very simple to build, do not incur high costs, their content is clearly adaptable to the agricultural investment and among other aspects, the investor may choose a limited, unlimited or mixed liability for the case of agrarian societies, and limited for associations.

Keywords

Agrarian association, agrarian society, capital, financial inclusion, final beneficiary.

I. Introducción

Las sociedades y asociaciones agrarias creadas por la Ley 17.777 y su Decreto Reglamentario 403/004 son tipos sociales pensados para operar en el sector

agropecuario, no siendo necesario que sus miembros pertenezcan a él. No obstante, al momento de su constitución al menos uno de sus miembros debe ser un productor rural.

Tal calidad podrá probarse mediante la inscripción ante la DGI, el BPS o ante la Dirección de Servicios Ganaderos del MGAP, y en ausencia de dicha formalidad, podrá suplirse con una declaración jurada de la actividad específica que desempeña el productor.

Estas modalidades poco conocidas a la fecha han resultado ser un avance para el agro, ya que la función organizativa del capital ha permitido, a diferencia de lo que ocurre en las sociedades comerciales, una mayor flexibilidad.

La prescindencia de publicaciones al momento de su constitución como de sus actos modificativos, la inexistencia de órganos internos preceptivos, la primacía de la autonomía de la voluntad, la discriminación de partes sociales de capital y no en cuotas o participaciones de interés, la multiplicidad de fines que se pueden perseguir con un objeto limitado, la posibilidad de integrar el capital con una suma ínfima en moneda nacional y en efectivo —dado que no se exige concordancia entre el patrimonio y el capital suscrito—, la posibilidad de definir un objeto por el cual la entidad realice actividad agraria y actividades conexas y/o accesorias, son algunos de los factores por los cuales resulta ventajoso optar por estos tipos sociales.

II. El capital en las sociedades y asociaciones agrarias (Ley 17.777)

a. Características del capital. Generalidades

En estas modalidades asociativas el capital social representa la suma del valor de los aportes de los miembros, creándose un patrimonio social. Dicho capital social deberá establecerse en moneda nacional, no exigiéndose mínimos ni máximos y podrá integrarse con bienes, dinero, y/o trabajo. De acuerdo con la Ley 17.777, el capital social cumple una función organizativa, a partir de la cual se determina el grado de participación de los miembros. Sin embargo, no cumple una función de garantía de los acreedores, ya que no se exige una equivalencia entre éste y el patrimonio social.

La obligación de aportar nace en el caso de las sociedades agrarias con el otorgamiento del contrato social y en las asociaciones agrarias en la ley. El socio que se obligó a aportar una suma de dinero e incumple, responderá por los intereses más los daños y perjuicios desde el día que devino exigible su obligación, operando la mora automática (arts. 1906 y 1907 Código Civil). En cambio, tratándose de un socio que se obligó a aportar un bien o trabajo, para el caso de incumplimiento de su

obligación o cumplimiento tardío, habrá que constituirlo en mora y responderá también por los daños y perjuicios (art. 1907 y 1341 Código Civil).

Operado el incumplimiento, los restantes socios podrán disolver la sociedad en virtud del vínculo personalísimo que los une. Diferente es la situación en la asociación agraria en la que el vínculo impersonal de sus asociados no habilita su disolución.

Recordemos que las asociaciones y sociedades agrarias surgen como respuesta a las necesidades del sector agropecuario, consistiendo su fin no solo en el reparto de ganancias, sino también en la prestación de un servicio u obtención de otros beneficios, o simplemente de ayuda al medio social.

A modo de ejemplo, sus miembros podrán beneficiarse de servicios profesionales prestados por la entidad, comprar ganado reproductor o maquinaria agrícola para aprovechamiento individual, mejoramiento de caminería y/o pasturas, mantenimiento de una escuela rural, o un local feria, construcción de una obra o mejora (embarcadero de ganado).

El capital en las asociaciones y las sociedades agrarias presenta ciertas diferencias. En el caso de las asociaciones agrarias el capital es variable e ilimitado en función del número de asociados. Además, deberá integrarse al momento de su constitución al menos el 50 % del capital suscrito.

Para el caso de que se reúnan varios miembros con el objeto de recibir apoyo técnico vinculado a una explotación forestal, cada asociado deberá aportar lo previsto estatutariamente. Esto implica que, frente a cada ingreso, operará un aumento de capital. Del mismo modo que ante cada egreso, el capital disminuirá al reintegrarse la parte social. Sin embargo, podrá limitarse el capital por vía estatutaria en los siguientes casos: por cumplimiento del objeto social, por el número de asociados, por el plazo de permanencia mínimo para el cumplimiento del objeto pactado, y por cualquier otro extremo que surja de las condiciones del negocio que se proyecte.

Por ejemplo, para el caso de que se constituya una asociación a los efectos de adquirir maquinaria forestal para beneficio individual de sus asociados, estos podrán limitar el capital social al importe de la adquisición de la máquina. Si el ingreso de los asociados fuera ilimitado, impediría que todos pudieran aprovecharse de la maquinaria, en virtud del tiempo que se destina a la cosecha y la cantidad de asociados que efectivamente puedan utilizar la máquina.

Integrado el capital, su variabilidad no procede, y por tanto la asociación se cerró. Para permitir nuevos ingresos deberá reformarse el estatuto, aumentándose el capital. La adopción de esta resolución deberá tomarse por una mayoría de capital social integrado que represente la mayoría de asociados, salvo pacto en contrario.

b. Integración del capital de acuerdo con la ley de inclusión financiera (Ley 19.210)

Distintas son las situaciones a considerar a la hora de integrar el capital de acuerdo con la Ley 19.210 del 29 de abril de 2014 y modificativas. De esta forma, si los aportes se integran exclusivamente en dinero deberá considerarse el monto total del capital suscrito. Ahora bien, si los aportes se integran en dinero y en especie, ambos deberán estimarse y sumarse a efectos de determinar el monto total del capital suscrito a fin de ponderar la aplicación de la ley de inclusión financiera. Sin embargo, si el importe total del capital es inferior a 40.000 Unidades Indexadas, quedará exceptuado de su ámbito de aplicación, pudiendo en tales casos integrarse en dinero en efectivo.

Por otra parte, si el importe a integrar es igual o superior a 40.000 y hasta 160.000 Unidades Indexadas no podrá integrarse con dinero en efectivo, pero podrán utilizarse todos los medios de pago electrónicos previstos en la normativa.

Si el importe a integrar es igual o superior a 160.000 Unidades Indexadas los medios de pago son: pagos electrónicos, cheque común cruzado no a la orden, cheque diferido al portador o no a la orden cruzado hasta el 31/12/2019; letra de cambio cruzada emitida por una Institución de Intermediación financiera hasta el 31/12/2019, acreditación en cuenta en una institución de intermediación financiera o instrumentos de dinero electrónico.

Por lo expuesto, en primer lugar, deberá definirse el capital social total a integrar a fin de respetar los medios de pagos pautados en la ley de inclusión financiera.

Una vez definido aquel, distintas son las soluciones que podrán adoptarse:

1. Diferir la integración del aporte en dinero, considerando el lapso que opera entre la constitución de la entidad y la adopción del tipo social, que deberá ser posterior a la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas, sección Sociedades agrarias. Obtenida la inscripción definitiva, se procederá a la apertura de la cuenta bancaria a nombre de la sociedad o asociación.

Deberá tenerse en cuenta la viabilidad de esta afirmación cuando la integración del aporte en una asociación agraria sea esencialmente en dinero y no se alcance el 50 % legal exigido al momento de su constitución. En este caso no podrá diferirse la totalidad de la integración del aporte.

2. Integrar el aporte en dinero al momento de la constitución en una cuenta a nombre del administrador y/o representante, a fin de que una vez adoptado el tipo social y abierta la cuenta bancaria a nombre de la sociedad o asociación, se proceda a efectuar la transferencia o depósito de los fondos.

En este último caso, además de la individualización de los medios de pago utilizados y la indicación de la institución financiera, se dejará constancia en el contrato o en el estatuto los sujetos que realicen la operación.

c. Incumplimiento de la legislación sobre inclusión financiera

El incumplimiento de la ley no generará nulidad y la falta de forma al documentar la operación podrá subsanarse por certificación notarial. Cuando la obligación de aportar se extinga por novación, relacionándose un título valor distinto del admitido (vale por ejemplo), que supere las 40.000 Unidades Indexadas, el Registro de Personas Jurídicas, sección Sociedades agrarias, enviará una copia de la minuta a la SENACLAFT.

Ahora bien, la utilización de un medio de pago no admitido por la legislación generará una multa del 25 % del monto integrado, con un mínimo de 1000 Unidades Indexadas, el que podrá aumentar a 10.000 Unidades Indexadas para el caso de reincidencia.

III. Particularidades del Registro de Personas Jurídicas, sección Sociedades agrarias

Estas modalidades asociativas adoptan su tipo social una vez inscriptas en el Registro de Personas Jurídicas - Sección Sociedades Agrarias a cargo del Registro Nacional de Comercio, siendo tal inscripción de naturaleza declarativa.

En su denominación se omitió incluir a las asociaciones agrarias, no obstante, los actos referentes a estas modalidades admiten registración ante la referida sección.

a. Actos inscribibles

En relación a las asociaciones agrarias podrán registrarse los actos de constitución (acto colectivo) y los estatutos, actos modificativos (reforma de estatutos), actos extintivos (disolución y liquidación) y la cancelación de los actos inscriptos.

Las partes sociales y sus transmisiones no se registran, aunque se dejará constancia de su titularidad en el libro de participaciones nominativas.

Con respecto a las sociedades agrarias, se registrarán los contratos sociales, las transmisiones a cualquier título y/o modo de las participaciones sociales, actos modificativos, actos extintivos y también las cancelaciones de los actos inscriptos.

La ley no prevé que las participaciones sociales puedan representarse en títulos autónomos.

b. Libros sociales

En este Registro se rubricará además el libro donde constarán entre otros, los actos de administración y disposición. Tratándose de asociaciones agrarias, se rubricará un segundo libro donde se dejarán asentados los nombres de los representantes y administradores y las participaciones sociales, así como sus transmisiones.

Respecto de estos asientos deberá indicarse, de acuerdo con el decreto reglamentario 403/004 de la Ley 17.777, el nombre y domicilio de los asociados, siendo conveniente indicar además su estado civil.

IV. Registración ante la Dirección General Impositiva (DGI) y el Banco de Previsión Social (BPS)

Todas las asociaciones y sociedades agrarias deberán estar inscriptas en el Registro Único Tributario de la DGI. Este número de inscripción deberá ser acreditado ante el Registro de Personas Jurídicas - Sección Sociedades Agrarias siendo indispensable para alcanzar el tipo social definitivo.

En Montevideo, la DGI y el BPS registrarán estas modalidades asociativas simultáneamente (sistema de ventanilla única). Sin embargo, en el resto de los departamentos es común encontrar a la DGI y al BPS en oficinas físicamente separadas, por lo que su registración será diferida.

En tal situación deberá acompañarse a los formularios de estilo, un certificado notarial que acredite la no actividad de la entidad en el lapso que transcurre entre la obtención del número del RUT y la registración ante el BPS.

A la fecha los formularios exigidos por los organismos recaudadores son el 0351, 0352 y REC 205, respecto de los cuales deberá analizarse su pertinencia.

Algunos inconvenientes prácticos constatados ante el Banco de Previsión Social y la Dirección General Impositiva

Se han constatado algunos inconvenientes al momento de la registración de estas entidades en cuanto a la interpretación de su objeto.

Si la entidad tiene objeto exclusivamente agrario, esto es realiza actividad agraria, la registración ante la DGI se efectivizará como empresa agraria, no ofreciendo tal situación mayor inconveniente.

Ahora bien, si la entidad además realiza la prestación de servicios, o incluso brinda apoyo técnico para la actividad agraria, la DGI ha interpretado en reiteradas oportunidades que se trataría de una empresa de industria y comercio, desconociendo la definición legal de actividad agraria en sí misma, así como la actividad agraria conexas o accesorias (art. 3 Ley 17.777).

El Dec. 403/004 reglamentario de la Ley 17.777 dispuso que deberá considerarse el volumen de la inversión para determinar si la actividad conexas o accesorias se reputa como agraria. Tal valoración debería ser tomada por la DGI al momento de la categorización de la empresa.

En aplicación de este principio, en una parcela en la que se realice ganadería extensiva (auténtica actividad agraria) y se instale además un hotel de campo (actividad accesorias) debería inscribirse como empresa agraria.

Para obtener su registración ante el BPS, a criterio de este organismo, es necesario vincular un inmueble rural con la actividad agraria a desarrollar. Tal exigencia no resulta de la Ley 17.777 ni de su decreto reglamentario.

Si alguna de estas modalidades asociativas propietaria de ganado tomara servicios de pastoreo para el cuidado y engorde del mismo, el BPS la inscribirá como empresa de industria y comercio, a pesar de que su objeto es típicamente agrario (art. 1 y 3 Ley 17.777).

Existen antecedentes que, habiendo sido inscripta como industria y comercio, y no teniendo la entidad vinculación con una parcela, agotada la vía administrativa se obtuvo finalmente la registración como empresa agraria.

El apartamiento de tales organismos a la definición legal de actividad agraria y a lo dispuesto por la legislación en cuanto al objeto social de estas entidades ha generado serias complicaciones para estas modalidades asociativas al momento de la elección del régimen tributario y su registración ante los organismos estatales.

V. Beneficiario final

El beneficiario final es toda persona física que directa o indirectamente posea como mínimo el 15 % del capital social o su equivalente, o que disponga de los derechos de voto, o que por otros medios ejerza el control final sobre la entidad (art. 22, Ley 19.484).

A partir del 1 de enero de 2017 toda entidad residente en el territorio nacional está obligada a identificar inequívocamente a sus beneficiarios finales (art. 23, Ley 19.484). Para identificar el beneficiario final en una u otra modalidad deberá analizarse la situación de cada miembro desde la fase interna o externa de la entidad.

Partiendo el análisis desde la fase interna, en el caso de las sociedades agrarias, los socios deberán identificar sus beneficiarios finales y comunicarlo a la sociedad (art. 3, Dec. 166/917). Desde la fase externa, si el socio es persona física y beneficiario final, la entidad no estará obligada a comunicar al Banco Central del Uruguay (BCU). Pero si el socio es una persona jurídica, comunica siempre sin importar quién sea el beneficiario final (art. 29, Ley 19.484).

Sin embargo, a pesar de existir una previsión legal por la que se exime a la sociedad de la comunicación al BCU, la entidad está obligada a recabar respecto de sus socios la debida información de quien o quienes son sus beneficiarios finales.

En todos los casos, la sociedad está obligada a llevar un registro interno en el que conste la identidad y datos personales de los socios con indicación del beneficiario final. Advertimos que este registro deberá conservarse con la misma diligencia con la que se llevan los libros de comercio.

Tratándose de asociaciones agrarias, en la fase interna, los asociados siempre deberán identificar a sus beneficiarios finales e informarlo a la entidad (art. 25 de la Ley 19.484), confeccionándose a los efectos un registro. Seguidamente, desde la fase externa, la asociación deberá comunicar al BCU la información recabada.

El plazo para informar es de 30 días a contar a partir de su verificación. Para el caso de no residentes, este plazo es de 90 días.

VI. Consideraciones tributarias

El impuesto a la Renta a las Actividades Económicas (IRAE) grava todas las rentas empresariales en las que se combina capital y trabajo de fuente uruguaya. En definitiva son las rentas provenientes de actividades desarrolladas en el Uruguay, cuyos bienes o derechos son utilizados en el estado nacional, sin importar la nacionalidad o residencia del sujeto que interviene o de lugar en que el negocio se celebró.

A las asociaciones agrarias se les aplica una tasa del 25 % sobre la renta bruta para lo cual a la renta neta fiscal, se le deducirán los gastos siempre que se encuentren debidamente documentados.

El impuesto, que es de carácter anual, podrá cancelarse con pagos a cuenta y pagos mínimos a partir de que se obtengan las rentas gravadas y hasta la finalización del ejercicio económico.

Las asociaciones agrarias podrán optar por tributar por el impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios (IMEBA), siendo la tasa en tal caso entre un

0,1 % y el 2,5 % calculado sobre el precio de la enajenación, y dependiendo del producto que sea objeto de la misma. Por ejemplo los productos de origen forestal están exentos al igual que lo está el cannabis psicoactivo. Sin embargo el ganado bovino y ovino la tasa es del 2 %, mientras que la lana y cueros ovinos y bovinos es del 2,5 %.

El presupuesto que habilita la opción entre IMEBA o IRAE es que la modalidad asociativa obtenga en el ejercicio inmediato anterior ingresos inferiores a 2.000.000 unidades indexadas, equivalentes a 238.000 dólares, aproximadamente; y que la explotación agropecuaria se realice en predios que no superen las 1250 hectáreas índice CONEAT (Comisión Nacional de Estudios Agronómicos de la Tierra) 100, lo que será considerado al inicio del ejercicio económico a considerar.

En caso de las asociaciones agrarias de optar por IRAE en forma ficta, que sería otra posibilidad, deberán multiplicar sus ventas por la tasa máxima legal de IMEBA y luego multiplicarlo por un 50 %.

Este tributo simplifica la operativa del negocio dado que al otorgarse la enajenación, ya se efectivizó la retención y por tanto el inversor podrá visualizar con claridad una cifra total.

También serán contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto al Patrimonio. Por su parte, la distribución de utilidades también estará gravada por el Impuesto a la Renta a las Personas Físicas o No residentes, pero este pago será de cargo del propietario de la participación social, y no de la asociación o sociedad agraria.

Por su parte las sociedades agrarias, están gravadas siempre por el IRAE, no obstante cuentan también con la opción prevista y ya desarrollada *ut supra* para las asociaciones agrarias.

VII. Conclusión

Las asociaciones y sociedades agrarias surgen como respuesta para satisfacer las necesidades específicas del sector agropecuario. El ejercicio de la autonomía de la voluntad, sumado a la flexibilidad en las formas para la adopción del tipo social, son características fundamentales al momento de elegir estas modalidades asociativas.

El patrimonio social no tiene que guardar una debida correspondencia con el capital ya que cumple una función meramente organizativa, a diferencia de lo que ocurre en las sociedades comerciales. Su patrimonio podrá aumentar o disminuir en el transcurso de la vida social, sin necesidad de modificar sus estatutos o su contrato social. Esta característica no es algo menor si pensamos en los bienes necesarios destinados para cumplir el objeto social.

Una sociedad constituida con un capital de \$ 100.000, puede ser propietaria de un campo de 500 hectáreas y de maquinaria agrícola con tecnología de punta. Además, estas modalidades asociativas, cuya personaría jurídica nace al momento de su constitución, a pesar de requerir para la adopción del tipo social de un productor rural *ab initio*, nada impide que continúen sin dicho socio o asociado. La legislación no exige que el productor rural deba permanecer durante toda la vida de la sociedad.

Además no existe ninguna limitación legal en cuanto al número de miembros que puedan integrarlas. Tratándose de sociedades de responsabilidad limitadas, estas no podrán integrarse con más de 25 socios. Tanto las sociedades como las asociaciones agrarias deberán integrarse y permanecer durante toda su vigencia con al menos dos miembros.

Tanto las asociaciones como las sociedades agrarias deberán contar con participaciones sociales nominativas (Ley 18.092 y modificativas) y su régimen tributario en la medida en que se opte por IMEBA, será proporcional al volumen de inversión y tipo de producto dado que las tasas serán variables. No obstante podrán gravarse con IRAE o IRAE ficto si los extremos pre indicados se verifican, debiéndose en tales casos contar con contabilidad suficiente.

Bibliografía

GUERRA, E. (2016). *Sociedades y asociaciones agrarias* T.II (pp. 96 a 114). Montevideo: FCU.

SALTÓ, C. (2005). *Sección sociedades agrarias del Registro de Personas Jurídicas*. Montevideo: AEU.

Fiscalización laboral agraria en Corrientes, y algunas cuestiones sobre los menores y las inspecciones

JOSÉ SILVIO QUIÑONEZ

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

jose.silvio@live.com

Resumen

La idea del presente trabajo es relatar la experiencia en materia de fiscalización del trabajo agrario en la provincia de Corrientes, y la relación que tiene con las diferentes leyes que se utilizan para justificarla legalmente, haciendo hincapié en las leyes locales y como llegamos a la conclusión de que, en materia de inspección del trabajo, el poder de policía en materia laboral es concurrente. Así también se pretende mostrar cómo estas inspecciones nos ponen frente a situaciones particulares que se dan en el ámbito rural, como el trabajo infantil, y cómo se debe actuar, y además cuáles son las leyes a las que debemos recurrir en este tema tan delicado para poder resolver de manera correcta dicha problemática, siempre con una mirada que hace eje en la provincia de Corrientes.

Palabras clave

Fiscalización agraria, Corrientes, menores.

Agrarian Labor Inspection in Corrientes; and Some Issues Regarding Minors and Inspections

Abstract

The idea of the present work is to tell a little about the experience in the field of agricultural labor control in the province of Corrientes, and the relationship that it has with the different laws that are used to legally justify them, emphasizing local laws, and as we conclude that in the matter of labor inspection the police power in labor matters is concurrent. We also intend to show how these inspections put us in front of particular situations that occur in rural areas, such as child labor, and how to act, and what are the laws that we must turn to in this sensitive issue. To be able to solve this problem in a correct way, always with a view that makes an axis in the Province of Corrientes.

Keywords

Agrarian fiscalization, Corrientes, children.

Encuadre

A la hora de hablar de la fiscalización en materia laboral agraria, no podemos dejar de mencionar lo complicado que puede ella resultar, debido al cúmulo de normas que la rodean y lo difícil de su aplicación, ya que esta actividad laboral es desarrollada en el interior de los campos donde los accesos son difíciles y a veces inaccesibles, llevando a que el poder del Estado en materia de policía laboral sea limitado, teniendo como consecuencia muchas veces un estado de abandono del cumplimiento de las normas respectivas a las relaciones laborales, y provocadoras de grandes injusticias en las relaciones individuales, y en muchos casos excesos en una relación contractual marcada por la hiposuficiencia del trabajador que rozan con lo ilícito estando siempre latente esta posibilidad, ya que muchas veces conviven los trabajadores agrarios con los delitos de trata de laboral y trabajo infantil. Sumado a ello, también está el tema de la competencia, ya que la facultad de fiscalización del trabajo rural es una parte del poder de policía laboral, que como se sabe es local, pero que también se ha dicho que el poder de policía puede ser ejercido concurrentemente por la Nación y las provincias, dicha concurrencia es factible, a

menos, claro está, que por índole de la materia, el ejercicio de aquel resulte incompatible (COMADITA, 2004). Por ello, y presentadas las situaciones con las que nos podemos encontrar, es que el legislador ha dictado un número interesante de normas para que de esa forma, por lo menos se tengan las herramientas legales para luchar contra ello que, aclaramos, no sirven de nada sin la presencia activa de un Estado controlador en un primer lugar, y de las instituciones interesadas en que se cumplan la correcta registración en un segundo lugar, es decir: obra social, sindicatos, Registro de Trabajadores Rurales, etcétera.

Es que a la hora de hablar de leyes nacionales en materia de fiscalización laboral agraria, no podemos dejar de mencionar las leyes 25.191, 25.212 y 26.727, sumado a ello, las resoluciones que dicten la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA), y las resoluciones que dicten las diferentes Comisiones Asesoras Regionales (CAR) que dependen la CNTA. Sin olvidar que en materia de fiscalización agraria la Organización Internacional del Trabajo ha dictado el Convenio 129 sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura, ratificado en nuestro país por Ley 22.609 del 24/06/82.

La Ley 25.191 del año 1999, creó el sistema de registración laboral agraria mediante el sistema de la Libreta de Trabajador Agrario donde obligatoriamente todos los empleadores y trabajadores que se dediquen a las diferentes explotaciones agropecuarias deben inscribirse en el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE), la cual se conformaría por un directorio compuesto por los representantes de los empleadores encarnados por las entidades más representativas de ellos como CONINAGRO, CRA, SRA, FAA, y de los trabajadores rurales representados por el sindicato mayoritario, es decir por la UATRE; en lo que importa al tema de este trabajo, podemos decir que el poder de fiscalización radica en su artículo 11, inciso h, el cual dice: «Controlar el cumplimiento por parte de los trabajadores y empleadores de las obligaciones que les impone la presente ley. El RENATRE podrá además desarrollar otras funciones de policía de trabajo que le sean delegadas por los organismos nacionales o provinciales competentes». Es interesante ver que para esta ley quien es el sujeto a registrar como Trabajador Rural, ya que el artículo 4 de la misma ley dice que: «A los efectos de esta ley, será considerado trabajador rural todo aquel trabajador que desempeñe tareas agrarias relacionadas principal o accesoriamente con la actividad rural en cualquiera de sus especializaciones, tales como la agrícola, frutihortícola, pecuaria, forestal, avícola o apícola de acuerdo con lo establecido por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario, aprobado por la ley 22.248, incluyéndose los trabajadores comprendidos en la ley 23.808»; es decir que a los efectos de esta ley, también se deben incluir a los trabajadores que se dedican a la cosecha o empaque de frutas, ya

que tanto la ley 22.248 en su artículo 6, inciso f, los excluía¹, como así también la actual ley 26.727 que en su articulado también los excluye². Ahora bien, ¿por qué se da esta situación? La respuesta radica en que el RENATRE es un órgano de la seguridad social encargado de una parte de las prestaciones, a saber el seguro de desempleo, por ello, a los efectos del régimen de la seguridad social no se da este diferente encuadre legal, o si se quiere esta diferencia a la hora de aplicar tal o cual ley laboral en las relaciones individuales de trabajo agrario, ya que siendo uno de los principios de la seguridad social la universalidad, y con ello es que se trata de alcanzar con este subsistema a todos los trabajadores que se dediquen a las diferentes actividades agrarias.

La ley 25.212 aprobó el Pacto Federal del Trabajo suscripto entre el Poder Ejecutivo Nacional y los representantes de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pacto que entre otras cuestiones relevantes en materia de trabajo, aprobó la creación del Consejo Federal del Trabajo. La provincia de Corrientes ratificó dicho pacto mediante el Decreto Ley N° 101/00. En honor a la verdad, la experiencia indica que si bien el poder de policía en materia del trabajo es una facultad concurrente entre la Nación y las Provincias, son difícilmente conciliables dichos sistemas de inspección de diversa inspiración, tales como deben vigilar el cumplimiento de las normas sobre condiciones de trabajo y los que están guiados principalmente por propósitos recaudatorios destinados a resguardar los recursos de la seguridad social. Lo que podemos agregar desde la experiencia es que los organismos nacionales con poder de policía en materia de inspección laboral, ya sea Ministerio de Trabajo, AFIP, o el RENATRE, lo que controlan son los aportes concernientes al tema de la Seguridad Social, dejando al cuerpo de Inspectores de la Subsecretaría de Trabajo de Corrientes lo respectivo a las condiciones individuales en las relaciones del trabajo.

En lo importante para este trabajo, la Ley 2.477/64 de la provincia de Corrientes que crea el Departamento Provincial del Trabajo, y gracias al Decreto Reglamentario N° 394/85 y por ley 4.670/92 se eleva al rango de Subsecretaría de Estado a la Dirección, manteniendo la unidad de organización funcional administrativa vigente, dependiendo administrativamente del Ministerio de la Producción, Desarrollo, Empleo y Trabajo. Es decir (como se mencionó *ut supra*)

¹ Ley 22.248, artículo 6: Este régimen legal no se aplicará...inciso f) Al trabajador ocupado en tareas de cosecha y/o empaque de frutas, el que se registrará por el régimen de contrato de trabajo aprobado por Ley N° 20.744. (Inciso incorporado por art. 1° de la Ley N° 23.808 BO, 17/9/1990. La presente modificación no producirá efecto alguno con relación al ámbito de representación personal de las asociaciones sindicales que hasta la fecha de la misma agrupaban al personal mencionado en el art. 1°).

² Ley 26.727, artículo 3: Exclusiones. Este régimen legal no se aplicará...inciso f) Al trabajador ocupado en tareas de cosecha y/o empaque de frutas, el que se registrará por la ley 20.744 (t.o. 1976), sus modificatorias y/o complementarias, salvo el caso contemplado en el artículo 7°, inciso c) de esta ley.

que todo lo relativo al control de la relación laboral agraria individual debe realizar el control la Subsecretaria de Trabajo de Corrientes, es decir las condiciones en las que prestan el trabajo los dependientes, como así también lo relativo a las condiciones de higiene y seguridad del trabajo, limitando el poder de policía de los organismos nacionales solo a lo que se refiere a la registración laboral; no obstante, no hay que olvidar que en lo que respecta a poder de policía del trabajo es concurrente, teniendo mayor injerencia en el control las provincias debido a que el poder de policía siempre y en primera instancia es local.

El trabajo de menores

Ahora bien, un tema no menor a la hora de hablar de fiscalización laboral agraria, es el relativo a las situaciones que se dan de trabajo infantil, ya que por la situación particular que se da en el campo, hace que los menores se encuentren trabajando a la par de los mayores; muchas veces las condiciones de la cosecha hacen que estos menores sean contratados adrede por los empleadores para llevar adelante dicha tarea; por ejemplo, en el cultivo del tomate cherry, en la producción hortícola, al ser un fruto pequeño y suave, las manos de las mujeres y los niños, son, según los empleadores, las mejores para ese tipo de cosecha, como también la cosecha del arándano, ya que su fruta es aún más pequeña y suave que la del tomate cherry; estos dos ejemplos se dan en nuestra provincia, aunque le podríamos sumar uno más que compartimos con la vecina provincia de Misiones, que es la actividad de la cosecha de la yerba mate; en ella, la cosecha se realiza «paleando» el árbol, y se juntan en «ponchos», que son bolsas de telas donde se juntan las hojas, y se pagan al trabajador según cuantas «ponchadas» haga. En términos académicos, sería un pago por trabajo a destajo, es decir, a mayor cantidad de «ponchadas» mayor dinero. Entonces, en esta situación de necesidad es que los niños, la mayoría de las veces, acompañan a sus padres para llevar adelante la cosecha y así poder producir más, y por ende, ganar más dinero.

Ahora bien, si mencionamos al trabajo de menores, no podemos soslayar lo expresado en el artículo 54 de la Ley 26.727, donde expresamente prohíbe el trabajo de todas las personas menores de 16 años, exista o no relación de empleo, poniendo en cabeza de la inspección del trabajo el cumplimiento de dicha disposición. Y para reforzar ello, es que el Código Penal, en su artículo 148 bis dice que «será reprimido con prisión de 1 (uno) a 4 (cuatro) años el que aprovechare económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave». Cabe mencionar, como dato de color, que quien escribe esto, fue desde el año 2013 hasta noviembre de 2016, el responsable del Área de Fiscalización de la Delegación Corrientes del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios

(RENATEA), y durante esos tres años al frente de esa área, se han realizado once denuncias por trabajo infantil en toda la provincia de Corrientes, con un total de veintidós menores encontrados en situación de trabajo, encuadrando en el delito de trabajo infantil, hallándose todas esas denuncias en la etapa de instrucción por parte del Poder Judicial de la provincia de Corrientes. Reconocemos que es muy poco probable que haya una condena en base a este delito, ya que la mayoría de estas denuncias son desistidas por los fiscales, excusándose en una falta de mérito por parte del autor material del hecho, ello en base a la interpretación que hacen del elemento objetivo «aprovechare económicamente», diciendo que no hay aprovechamiento económico, porque el trabajo que realizan los menores es remunerado; siendo que la interpretación que debería hacerse es la del provecho económico que le resulta al empleador el trabajo de ese menor, y no limitar la interpretación a una cuestión salarial o si se cumple con una parte de las obligaciones contractuales laborales.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando se encuentran estas situaciones de menores trabajando, en las inspecciones en el trabajo agrario, como mencionamos más arriba? Se realiza la denuncia correspondiente por el delito en cuestión, y hay que tener en cuenta que el Estado argentino aborda esta problemática desde el marco establecido por el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil. El objetivo de este instrumento diseñado e implementado por la CONAETI de manera consensuada con los organismos provinciales pertinentes, es prevenir y erradicar el trabajo infantil en todas sus formas, mediante acciones que favorezcan la participación de los distintos actores sociales en todo el país. El Plan establece una modalidad de intervención multisectorial, articulando acciones con los sectores empresario y sindical, y con organizaciones de la sociedad civil y organismos de gobierno. En el ámbito provincial hay que dirigirse a la COPRETI correspondiente, en Corrientes la Comisión Provincial de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil que se encuentra en calle San Juan 1317, ciudad de Corrientes.

En nuestra provincia (Corrientes) se lleva adelante el Programa «Crecer sin Trabajo» de la Dirección de Empleo de la Subsecretaría de Trabajo, dependiente del Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio; tiene como objetivo general disminuir progresivamente el trabajo infantil realizado por niñas y niños y proteger el trabajo adolescente en la provincia de Corrientes, mediante acciones de prevención, concientización y detección. En este marco la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura de la provincia de Corrientes, el día 12 de julio de 2006 sanciona la Ley N° 5724 que crea el Consejo Provincial de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (COPRETI) (DÍAZ & HENDERSON, 2015).

La Ley 5724

Dicha ley tiene por motivación establecer un marco normativo para la lucha que debemos llevar a cabo en la provincia de Corrientes para prevenir y erradicar la existencia del trabajo infantil, siguiendo las pautas plasmadas en el Pacto Federal del Trabajo, Anexo IV, año 1998, y en numerosos trabajos de investigación elaborados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, bajo la supervisión de UNICEF, según los cuales la principal causa de trabajo infantil es la pobreza y, su consecuencia natural, la inestabilidad familiar, ya que las decisiones familiares de llevar al niño/a o adolescente a realizar tareas laborales con el fin de aumentar el ingreso económico al núcleo familiar, se adoptan sin prever sus consecuencias, muchas veces, por la falta de conocimiento sobre la incidencia en el desarrollo del niño/a o adolescente que condiciona su futuro y otras, por no tener opciones. Y teniendo en cuenta que una de las primeras implicancias del trabajo infantil se da, especialmente, según los trabajos realizados en la educación y formación profesional del niño/a o adolescente provocando deserción escolar, ausentismo a clases, repetición de grado y una baja calidad del aprendizaje, que, en consecuencia, termina hipotecando el futuro de ese posible trabajador adulto por las limitaciones funcionales de su aprendizaje. Por ello en la provincia de Corrientes se pretende que el Sistema Integral se aplique en la órbita funcional de organismos de educación y de salud, pretendiendo abordar la problemática en cuestión desde estas perspectivas, aprovechando además, las estructuras públicas y recursos humanos ya existentes, con el objeto de lograr resultados inmediatos y concretos, ante la posibilidad de estos organismos de dar la base para la elaboración y aplicación de políticas públicas tendientes a erradicar el trabajo infantil³.

De la lectura de la ley 5724, su artículo 1° nos dice que se crea en el ámbito de la Subsecretaría de Trabajo, el Consejo Provincial de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (COPRETI). El Consejo tendrá funciones de asesoramiento, seguimiento de la ejecución y monitoreo de la gestión, estará «presidido por el Subsecretario de Trabajo e integrado por representantes de los Ministerios de Gobierno, de Salud Pública y de Educación y Cultura, de la Secretaría de Desarrollo Humano, del Instituto de la Vivienda de Corrientes, de la Dirección de Minoridad y Familia, de Cáritas Arquidiocesana Corrientes, de APICC, de la Gerencia de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Delegación Corrientes y de otras organizaciones de la sociedad civil que determine el Decreto reglamentario»; de la conformación del Consejo vemos que se trata de abarcar varios aspectos que pueden llegar a tener algún interés en el tema de trabajo infantil, aunque teniendo en cuenta que el trabajo infantil, ya sea que se desarrolle en el ámbito rural o urbano es un delito, no vemos, en la letra

³ Artículo 2, Ley 5724 de la provincia de Corrientes.

de la ley, a los Ministerios de Seguridad o de Justicia, ya que ellos también podrían llegar a colaborar para su erradicación.

Ahora bien, el artículo 3 habla de la Dirección Ejecutiva Provincial de Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil (DEPETI), y en el mismo artículo enumera las funciones que tendrá dicha dirección, que serán la ejecución de programas y líneas de acción, coordinación entre distintas áreas de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, evaluación de la población ejecutiva y toda otra inherente a su competencia. Tendrá como consejo asesor al COPRETI creado en el artículo 1º de la presente ley y tendrá especial cuidado en tender a mantener al menor dentro del sistema escolar. Es interesante cómo esta dirección está en sintonía con lo que indica la Ley de Educación Nacional N° 26.206 que exige una escolaridad obligatoria hasta la enseñanza secundaria completa, que en la realidad, se cumplimenta a los 17 o 18 años, es decir, justo cuando se deja de ser un niño, según la ley actual. Luego la ley habla de las asignaciones presupuestarias que recibirá, y de la posibilidad de firmar convenios con entidades públicas y privadas. Para finalizar, como una medida sana de la ley, obliga a los Ministerios a que colaboren con la COPRETI y la DEPETI a solicitud de éstas.

Conclusión

Si hablamos de fiscalización laboral en general, y de fiscalización laboral agraria en particular, vemos que es compleja, tanto por el ámbito territorial (criterio geográfico) en el cual se desarrolla (inspecciones agrarias/rurales), como así también con el complejo entramado de leyes que hacen a ella; además, si le sumamos el tema que en el trabajo agrario, el trabajo de los menores es una situación que está presente, y está muy arraigada en nuestra provincia y, que a la vez se la quiere naturalizar como algo cultural, pretendiendo justificar muchas veces estas situaciones como algo bueno para el menor ya que «está aprendiendo lo que es el trabajo» o «que está aprendiendo un oficio», o también «lo que es la cultura del trabajo». El tema se vuelve aún más complejo, porque debemos sumarle un procedimiento especial para el tratamiento que se debe tener en cuestiones donde un menor se encuentra trabajando, o peor aún, si un menor está siendo víctima/objeto de un delito. Por ello el presente trabajo, ha tenido la finalidad de hacer un breve repaso de las leyes Nacionales y provinciales que hacen a la Fiscalización Laboral Agraria, llegando a la conclusión de que la competencia en este aspecto es concurrente. A modo informativo, se enunciaron la leyes y los organismos que deben tenerse en cuenta y se ocupan en el caso concreto que nos encontremos con situaciones de trabajo infantil, y a quienes debemos acudir para que estas situaciones se aborden, y en la medida de lo posible, se empiecen a erradicar estas prácticas progresivamente.

Bibliografía

- COMADIRA, JULIO RODOLFO. (2004). *Derecho Administrativo - Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo. Otros Estudios*, 2da. Edición actualizada y ampliada, Abeledo Perrot: Bs. As., p. 699.
- DÍAZ, JUAN CARLOS & HENDERSON, MARÍA ALEJANDRA. (2015). Acción estatal para la prevención del trabajo infantil en Corrientes: Programa Crecer Sin Trabajo Infantil. Recuperado de <<http://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfd/article/download/3159/2826>>

Implementación parcial de la Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental en la provincia de Corrientes

ROXANA BEATRIZ ROMERO

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

rb_romero@hotmail.com

Resumen

A partir de la ley provincial 5691 del año 2006, la provincia de Corrientes sancionó la creación de once unidades Fiscales Rurales Ambientales y una coordinación general. Doce años después de la sanción de dicha norma que crea la novel dependencia fiscal, se concretó el 1º de octubre de 2018, la jura del primer Fiscal Rural y Ambiental de la ciudad de Mercedes, siendo la tercera localidad provincial después de la capital, Corrientes, y Goya correspondiente a la Tercera Circunscripción Judicial. Si bien es un logro la puesta en funcionamiento de dicha institución (ocho meses), a la fecha es escasa la concreción de resultados, se apoya su funcionamiento, pero su éxito dependerá de la puesta en acción de todas las dependencias que crea la norma referenciada. Asimismo es fundamental el trabajo de las unidades especiales de la autoridad del orden local, ya que los delitos rurales y ambientales son temáticas complejas, involucran a diferentes sectores de la sociedad, a los tres poderes del Estado y la creencia en la justicia de los productores agropecuarios.

Palabras clave

Fiscalías especiales, delitos rurales y ambientales, policía rural.

*Partial implementation of the Rural and Environmental Investigation
Prosecutor's Office in the Province of Corrientes*

Abstract

Starting with the provincial law 5.691 of the year 2006, the Province of Corrientes sanctioned the creation of eleven Environmental Rural Tax Units and a general coordination. Twelve years after the enactment of this rule, which creates the new fiscal dependency, was finalized on October 1, 2018, the swearing in of the first Rural and Environmental Prosecutor of the city of Mercedes, being the third provincial town after the capital, Corrientes, and Goya corresponding to the Third Judicial District. Although it is an achievement to put into operation this institution (eight months), to date there is little concrete results, its operation is supported, but its success will depend on the implementation of all the dependencies created by the referenced norm. Likewise, the work of the special units of the local order authority is fundamental, since rural and environmental crimes are complex issues, involving different sectors of society, the three branches of the State and the belief in the justice of the agricultural producers.

Keywords

Special prosecutor's offices, rural and environmental crimes, rural police.

Introducción

Para el maestro Vivanco (1967), los medios jurídicos para conseguir los fines de la regulación jurídica agraria o rural pueden ser de diversa índole: persuasivos, compulsivos o represivos, previendo estos últimos especialmente para cuando los otros no alcanzaban a cumplir su cometido o para aquellas personas cuyas conductas pueden ser antisociales a pesar de los esfuerzos del Estado por indicar, a través de otras normas y de su acción cotidiana, la conducta esperada (PASTORINO, 2009).

Una de las cuestiones más sensibles al interés de la sociedad es la seguridad, que justamente el Ministerio Público, a través de todos sus integrantes, está llamado a resguardar, protegiendo la vida, los bienes productivos y las consecuencias dañosas de tales actividades que son múltiples, variadas, transgreden límites, se prolongan en

el tiempo y que muchas veces se trata de actividades lícitas, autorizadas pero que provocan externalidades negativas, daños y pueden llegar a afectar la vida misma y no pueden estar exentas dichas conductas del reproche jurídico y por ende su cese, reparación, recomposición (ROMERO, 2010).

Las disposiciones penales protegen la riqueza y los bienes agrarios, pero también es importante en materia de recursos naturales y derecho ambiental, para abortar cualquier intento de violar la legislación que resguarda el ambiente, muchas veces poco valoradas y con escasos actores involucrados en contraposición a los sujetos que agreden o incumplen las normas siendo el móvil un interés económico importante ante la amenaza de una sanción que se debe contrarrestar.

A partir de la sanción de la ley provincial 5.691 del año 2006, la provincia de Corrientes creó once unidades Fiscales Rurales y Ambientales y una coordinación general. Doce años después de la sanción de dicha norma que crea la novel dependencia fiscal, se concretó el 1º de octubre de 2018, la jura del primer Fiscal Rural y Ambiental de la ciudad de Mercedes, motivando estas líneas algunas reflexiones, en pos de la lucha de los distintos flagelos que azotan los ámbitos rurales y ambiental.

Desarrollo

Consideraciones generales

Los ilícitos acaecidos en el ámbito rural y ambiental, no tienen los mismos plazos procesales que requieren la investigación de otros hechos delictivos comunes, ya que las pérdidas económicas que se causan día a día a los productores rurales y hacendados en general son de enorme cuantía, sin poder ser luego resarcidos por quienes, en general, se dedican a la comisión de este tipo de ilícitos.

Cuando los endilgados de tales actos no son privados de su libertad, vuelven a reincidir en los mismos hechos, tornándose ello en un verdadero círculo vicioso, que no puede ser controlado por las autoridades policiales o judiciales, justamente por la falta de especialización y formación en esta clase de ilícitos y por la necesidad de atender otros de mayor gravedad o repercusión pública.

Se provoca un enorme detrimento al derecho de propiedad, que debe ser resguardado y que muchas veces estas conductas punibles terminan generalmente, en la prescripción, y consecuente impunidad.

La problemática de las cuestiones ambientales amerita una atención primaria e ineludible por afectar recursos naturales vitales para el hombre. Es menester que los operadores judiciales, encargados de velar por la protección de estos derechos, sean

especializados en la temática, cuenten con gabinetes adecuados, formados interdisciplinariamente, haciendo frente, en forma rápida y efectiva, a hechos de esta naturaleza que generalmente provocan daños irreversibles, que afectan a toda la comunidad donde se producen.

Legislación local

La Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental se crea en el marco de la Ley de Ministerio Público, con dependencia de la Fiscalía General del Superior Tribunal de Justicia, con competencia en toda la provincia de Corrientes.

La ley Orgánica del Ministerio Público de la Provincia de Corrientes fue creada por Decreto Ley N° 21 del año 2000, y especifica que el Ministerio Público forma parte del Poder Judicial y goza de independencia y autonomía orgánica y funcional. Actúa en defensa del interés público, los derechos y las garantías de las personas, procura ante los tribunales la satisfacción del interés social custodiando la normal prestación del servicio de justicia y requiriendo la correcta y justa aplicación de la ley y del derecho; para ello actúa con legitimación plena en defensa de los intereses individuales, colectivos o difusos de la sociedad, debiendo velar por la limitación de su ejercicio abusivo o disfuncional y en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las disposiciones constitucionales y legales.

Ejerce sus funciones por medio de sus órganos propios, ajustados a los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, con arreglo a las leyes.

La ley 5691 fija para la Fiscalía Rural y Ambiental la función esencial de promover la investigación de los hechos delictivos rurales y los derechos colectivos o difusos ambientales, dirigiendo en forma directa la policía judicial encargada de la persecución de tales delitos (PRIAR), como así también la policía administrativa en función judicial.

Se consideran delitos rurales y ambientales a los fines de la ley *supra*, los tipificados en los siguientes artículos del Código Penal: 163° inciso l), 167° ter., 167° quatre, 167° quinque, 182°, 183°, 184°, 186°, 187°, 188°, 189°, 189° bis, 200°, 202°, 203°, 205°, 206°, 248° bis, 277° bis, 277° ter., 292°, 293°, 293° bis; como así también los previstos en las Leyes N° 14.346 (Protección de los animales contra actos de crueldad) y 22.421 (Ley Nacional de Conservación de la Fauna) y todas aquellas leyes relacionadas con la protección ambiental de competencia provincial que se refieran a la protección del aire, suelo, agua, fauna y flora de la provincia.

La Fiscalía debe estar integrada por un Fiscal Coordinador Rural Ambiental y once Fiscales Rurales Ambientales.

Se coordinarán tareas con distintas fuerzas de seguridad nacional, provincial y organismos relacionados con la problemática rural y ambiental, y organizarán estrategias de lucha contra delitos rurales y ambientales. Los Fiscales Rurales Ambientales actuarán en las siguientes localidades: dos en la Primera Circunscripción Judicial, tres en la Segunda Circunscripción Judicial, dos en la Tercera Circunscripción Judicial, dos en la Cuarta Circunscripción Judicial; y dos en la Quinta Circunscripción Judicial.

Corresponde al Fiscal Rural Ambiental:

- a) Realizar dos cursos de capacitación anual sobre temas relacionados con los delitos rurales.
- b) Tomar contacto directo con las víctimas de los hechos delictivos, manteniéndolas informadas del avance de la investigación judicial.

Implementación parcial de la Ley 5691

Doce años después, de la sanción de dicha norma, conforme Acuerdo Ordinario N° 26, punto 24°, 26/09/18¹ y Resolución N° 12/18, 21/08/18 de Fiscalía General, se concretó el 1° de octubre de 2018, la jura del primer Fiscal Rural y Ambiental de la ciudad de Mercedes, siendo la tercera localidad provincial después de la capital, Corrientes, y Goya correspondiente a la Tercera Circunscripción Judicial.

Su competencia es la Tercera Circunscripción Judicial Provincial, abarcando las localidades de Mercedes, Curuzú Cuatiá, Sauce, Perugorría, Felipe Yofre, Mariano I. Loza, Colonia Carlos Pellegrini, siendo esta última localidad conforme Acuerdo Ordinario N° 7, punto 28°, del 27/03/14², entre otras.

¹ VIGESIMO CUARTO: Visto: El Expte. E-4451-2018; referente a la Resolución de la Fiscalía General N° 12, de fecha 21/08/2018, a través de la cual se dispone, la implementación de la Fiscalía Investigación Rural y Ambiental con asiento en la ciudad de Mercedes, -en el marco de lo dispuesto por Ley N° 5691-, como así también, dispone que, el día 1° de octubre de 2018, preste juramento de ley, el Dr. Gerardo Humberto Cabral como Fiscal de Investigación Rural y Ambiental de Mercedes. Por ello y oído el Sr. Fiscal Adjunto; SE RESUELVE: Tener presente y dar a publicidad por Secretaría. Disponible on line en <<http://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/acuerdos/pdf/2018/acd26-2018.pdf>>

² VIGESIMO OCTAVO: Visto: El Expte. S-78-14; Considerando: Que las localidades de San Carlos y Colonia Liebig's, a los fines de la competencia material pertenecen al Departamento de Ituzaingo y teniendo en cuenta que los medios de comunicación terrestre son más directos a la localidad de Gobernador Virasoro (Ruta N° 14), como así también los habitantes de Colonia Carlos Pellegrini litigan en la ciudad de Paso de los Libres, teniendo mayor cercanía con la ciudad de Mercedes. Que el Poder Judicial tiene a su cargo el deber de asegurar a las personas el derecho a la

Durante estos últimos ocho meses, las autoridades de esta nueva dependencia se presentaron ante las autoridades municipales de las distintas localidades, ante las fuerzas de seguridad, que se encuentran bajo su jurisdicción, y capacitaron a los agentes de la División Policía Rural e Islas y Ambiental Rural (PRIAR) de la Policía de Corrientes³.

Conforme los datos, brindados amablemente por la Oficina de Estadísticas del Poder Judicial de Corrientes, correspondientes a los dos últimos bimestres del año 2018 y sin discriminar los delitos, tenemos que a partir de su implementación la Fiscalía Rural y Ambiental cuenta con dos Requerimientos de Instrucción Formal, un pedido de Archivo de Causa, dos Requerimientos de Elevación de la Causa a Juicio, un recurso deducido, cinco pedidos de medidas o propone diligencias (artículos 355, inciso 1° y 356 del CPP de Corrientes); seis Excarcelaciones; veintinueve Vistas; setenta y ocho Causas Entradas y Salidas.

A la fecha que se obtuvo estos datos —fines del mes de abril de 2019—, no se había registrado ningún dato estadístico del presente año, por parte de la dependencia fiscal y ambiental.

Algunas conclusiones

Si bien es un logro la puesta en funcionamiento, hace ocho meses, de una Unidad Fiscal Rural y Ambiental, a la fecha es escasa la concreción de resultados. Se apoya su funcionamiento, pero su éxito dependerá de la puesta en acción de todas las dependencias que crea la norma provincial 5691/06. La Justicia que viene requiere un Ministerio Público dinámico, protagonista, especializado, que haga usos de sus facultades discrecionales y se transforme en motor del sistema. El fiscal deberá interactuar con la víctima. Se debería trabajar fuertemente con los estamentos municipales, ya que el rol controlador de las distintas comunas es prioritario.

tutela judicial efectiva (art. 18, 75 inc. 22 de la CN y 8 CIDH), por lo que es necesario remover los obstáculos para el acceso a la justicia, necesidad que es reconocida por la comunidad internacional contemporánea como derecho humano y exigencia básica del Estado de Derecho). Por ello, en uso de las facultades conferidas por el art. 23 inc. 27 de La Ley Orgánica de Administración de Justicia; y oído el Sr. Fiscal General; SE RESUELVE: 1°) Determinar la competencia material para intervenir en los asuntos civiles y comerciales provenientes de las localidades de San Carlos y Colonia Liebig's, al Juzgado Civil y Comercial de la localidad de Gobernador Virasoro y para los asuntos penales establecer la competencia material del Juzgado de Instrucción y Correccional de la ciudad de Santo Tomé. 2°) Disponer la competencia material para intervenir en los asuntos civiles, comerciales, laborales y penales de la localidad de Colonia Carlos Pellegrini en el Juzgado Civil, Comercial y Laboral y en el Juzgado de Instrucción y Correccional de la ciudad de Mercedes. 3°) Fijar el día 1 de abril del 2014 la entrada en vigencia de la dispuesto en los apartados 1°) y 2°). Disponible on line en <<http://www.juscorrientes.gov.ar/wp-content/uploads/acuerdos/pdf/2014/acd07-2014.pdf>>

³ Véase <<http://www.juscorrientes.gov.ar/sin-categoria/fiscalia-rural-capacito-al-priar-en-sauce/>>

Asimismo es fundamental el trabajo de las unidades especiales de la autoridad del orden local, ya que los delitos rurales y ambientales son temáticas complejas, involucran a diferentes sectores de la sociedad, a los tres poderes del Estado y la creencia en la justicia de los productores agropecuarios.

La realidad no es así; la realidad está así. Y está así no porque ella quiera. Ninguna realidad es dueña de sí misma. Nuestra lucha es cambiarla y no acomodarnos a ella...

PAULO FREIRE

Bibliografía

- PASTORINO, LEONARDO FABIO. (2009). *Derecho Agrario Argentino*, Editorial Abeledo Perrot, 1ª Edición, Bs. As.
- ROMERO, ROXANA BEATRIZ. (2006). Fiscalía de Investigación Rural y Ambiental: sus aspectos más sobresalientes. En *Temas de Derecho Agrario*. Editorial Nova Tesis. Rosario, Santa Fe.
- ROMERO, ROXANA BEATRIZ. (2010). Rol del Ministerio Público Fiscal en las cuestiones penales agroambientales. En *Temas de Derecho Agrario*. Editorial Nova Tesis. Rosario, Santa Fe.
- VIVANCO, ANTONINO C. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ediciones Librerías Jurídica; La Plata; 1967; Tomo I.

Legislación

- Ley N° 5691. Fiscalías de Investigación Rural y Ambiental. Sancionada el 5 de abril del año 2006, promulgada el día 17 de abril y publicada en el Boletín Oficial N° 24757, el día 20 de abril del mismo año.

Propiedad colectiva y derechos de los pueblos originarios de Santiago del Estero

CARLOS ANDRÉS SALMOIRAGHI ECHEGARAY

Universidad Católica de Santiago del Estero

carlosansalmoiraghi@gmail.com

Resumen

Existen en la República Argentina varias comunidades descendientes de nuestros pueblos originarios que conservan sus primitivas costumbres, modo de vida, creencias y lenguajes. Ellos se asientan en tierras que han ocupado tradicionalmente a quien se les reconoce su preexistencia étnica y cultural. Y es el derecho a través de las normas que reconocen esta preexistencia jurídica de las comunidades indígenas, propendiendo a su protección integral, otorgándole raigambre constitucional a sus derechos y obligaciones de los Estados en ese sentido. El análisis del presente, se centrará en dicha normativa, vislumbrando el marco legal y sus efectos en las comunidades originarias existentes en la Provincia de Santiago del Estero.

Palabras clave

Propiedad colectiva, derechos, comunidad originaria, Santiago del Estero.

Common property and other rights of Santiago del Estero native people

Abstract

In Argentine there are several communities descendants of our native peoples that preserve their primitive customs, way of life, beliefs and languages. They settle in lands that have been traditionally occupied by who are recognized for their ethnic and cultural pre-existence. Law recognizes their legal preexistence, in order to protect

them. This paper will put focus on this regulations, envisioning legal framework on original communities that live at Santiago del Estero Province.

Keywords

Common property, rights, native people, Santiago del Estero.

Reconocimiento jurídico a los pueblos originarios y su normativa

Existen en la República Argentina varias comunidades descendientes de nuestros pueblos originarios que conservan sus primitivas costumbres, modo de vida, creencias y lenguajes. Ellos se asientan en tierras que han ocupado tradicionalmente, a quienes se les reconoce su preexistencia étnica y cultural. La preexistencia jurídica de las comunidades indígenas es reconocida por el derecho, a través de normas internacionales y de orden interno. Éstas tienen por finalidad su protección integral, en cuanto reconoce derecho y otorga obligaciones a los Estados. La tutela de las comunidades originarias tiene raigambre constitucional y son, por su vulnerabilidad, sujetos de preferente tutela legal.

La Constitución Nacional en el artículo 75, inciso 17, establece que le corresponde al Congreso... «Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones».

Conforme lo que expresa Eduardo Porcel (2012), la Constitución Nacional lo que ampara es a los pueblos originarios de la Argentina, y defiende su derecho a la propiedad comunitaria de la tierra (no de los territorios), es decir, la tierra pertenece a la comunidad (al grupo), no a los aborígenes que la integran individualmente, y no es un objeto negocial, ya que está fuera del comercio, no puede ser objeto de dominio privado de ningún individuo, no es enajenable a terceros, ni embargable.

Esta disposición fue incorporada en la reforma constitucional de 1994, pero previo a ello, existieron instrumentos de reconocimiento en la Argentina que

sirvieron de antecedentes, y hasta son obligatorios, referentes al *status* jurídico de las comunidades indígenas.

El primero de ellos es el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo N° 107 del año 1957 sobre la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas, Tribales y Semitribales de los países independientes. Este convenio fue aprobado por nuestro país por la Ley 14.932 del 12 de diciembre de 1959. Este instrumento tenía la finalidad de otorgar un enfoque integracionista, que luego fue cuestionado, naciendo como consecuencia de ello, el Convenio de la OIT N° 169, que reconoce derechos e impone las obligaciones de los Estados referentes a las comunidades indígenas y tribales, vigente al día de la fecha.

Pero con anterioridad a la vigencia de este convenio, y sobre la base del Convenio N° 107 de la OIT, nuestro país legisló sobre el tema, mediante la sanción de la Ley 23.302 denominada «Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes», sancionada el 30 de septiembre de 1985.

Esta ley es importante por cuanto declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. A ese fin, indica que se implementarán planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes. En esta misma ley, se crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como entidad descentralizada con participación indígena, que dependerá en forma directa del Ministerio de Salud y Acción Social, el cual será la autoridad de aplicación de la ley, y coordinará con las provincias todos los asuntos concernientes a ellos.

Años más tarde nuestro país aprobó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, instrumento adoptado en Ginebra, Suiza, en la 76° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 7 de junio de 1989, mediante la Ley 24.071 de 1992.

Con posterioridad a ello, surge la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que fue adoptada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007, durante la sesión 61° de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. En ella, entre varios derechos, se reconocieron varios fundamentales, entre los que se pueden enunciar: derecho al reconocimiento y a la protección legal, derecho a la autodeterminación en cuanto a su organización interna en base a su cultura y tradición, y el derecho a consulta, cuando existan políticas y actividades que pudieren afectar sus intereses,

entre otros. Como se expuso, esta declaración tiene como predecesoras a la Convención 169 de la OIT y a la Convención 107.

También es dable destacar que otros instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional contemplados en el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, entre los que se pueden mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial completan la tutela jurídica a estos colectivos.

Con ello, se quiere indicar que las comunidades indígenas tienen una protección específica del tipo particular, y otra de tipo genérica, como todos los seres humanos, por su condición de tal.

De la propiedad comunitaria y las disposiciones del Convenio OIT 169

Su protección legal en las normas argentinas

Como expusimos, en lo atinente a la propiedad comunitaria, existen dos cuestiones a tener en cuenta. En primer lugar, la preexistencia de los pueblos originarios a la conquista, la colonia, el Virreinato, las provincias y hasta la Constitución del Estado Federal, otorgándole un *status* jurídico. Es decir, las comunidades originarias son anteriores a toda organización jurídica estatal. Y en segundo lugar, en ese instituto, hay un cambio paradigmático respecto al reconocimiento de la propiedad colectiva (comunitaria) de un territorio. Se separa del concepto de propiedad individual como la conocemos en el ámbito del derecho privado, para constituir un derecho de propiedad sobre una universalidad, que pertenece a todos los miembros, eliminando toda individualidad y exclusividad a alguna persona. Por tal motivo, la ley la protege otorgándole el carácter de un «bien fuera del comercio», no pudiendo ser objeto de dominio privado de ningún individuo, ni ser enajenada a terceros, ni embargable.

Hecha tal salvedad, nos interesa analizar las disposiciones del Convenio de la OIT N° 169, el cual en su Parte II, de los artículos 13 al 19, establece ciertos derechos e impone las obligaciones de los Estados signatarios, de cumplimiento efectivo.

En primer lugar, al momento de legislar en materia de propiedad comunitaria, se establece que los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las

tierras o territorios. En ese sentido es obligación de los Estados de resguardar la propia consideración, que la propiedad comunitaria de la tierra tiene en cada comunidad, al momento de expresar normativamente el reconocimiento y protección sobre ella.

Como otra obligación efectiva de los Estados, se encuentra la de reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. En ese sentido, expresa el alcance de la propiedad comunitaria al indicar que se reconoce no sólo la propiedad y la posesión de los territorios que actualmente ocupan, sino que se extiende aún más, a aquellos que tradicionalmente hayan tenido acceso, como lugar de subsistencia y realización de actividades.

La protección de los derechos de los pueblos indígenas se extiende a los recursos naturales existentes en sus tierras, que tendrán el derecho a utilizar y administrar, con su debida conservación. Se establece el derecho a la consulta, en los supuestos de existencia de recursos minerales o en subsuelo de la propiedad comunitaria, a los fines de que se expidan sobre su conveniencia, con el derecho de participar en las ganancias que reporten tales actividades y/o percibir una indemnización.

Por su parte, establece una obligación de tipo negativa al Estado, consistente en abstenerse de ordenar cualquier tipo de traslado de las comunidades de las tierras que ocupan, salvo que consulta mediante expresen su consentimiento libre y con pleno conocimiento de la situación y las circunstancias que lo rodean. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

En cuanto a la faz interna de organización de cada comunidad, los Estados deberán respetar las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos. Deberá

consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Esa disposición hace referencia a las porciones de tierra que le corresponde a cada persona integrante, que en nada afecta la propiedad comunitaria de índole colectiva. Sólo es un respeto por la organización interna de cada comunidad, como parte del ejercicio del derecho de autodeterminación reconocido.

Asimismo, se establece una nueva obligación de los Estados debiendo dictar las leyes correspondientes que protejan a los territorios contra toda apropiación o uso no autorizado por terceras personas ajenas a la comunidad.

Y finalmente, en cuanto a los lineamientos de la política agraria referentes a las cuestiones agrarias, indica que los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Respecto a la norma nacional aplicable, la adjudicación de las tierras de propiedad comunitaria de los pueblos originarios, se encuentra reconocida en la Ley 23.302, en sus artículos 7 a 13, que al igual que el Convenio 107 de la OIT tiene una finalidad integracionista, exponiendo ciertos puntos salientes, a saber:

- ❑ Se dispone la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país, debidamente inscriptas, de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, según las modalidades propias de cada comunidad. Las tierras deberán estar situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario, en las zonas próximas más aptas para su desarrollo.
- ❑ La adjudicación se hará prefiriendo a las comunidades que carezcan de tierras o las tengan insuficientes; podrá hacerse también en propiedad individual, a favor de indígenas no integrados en comunidad, prefiriéndose a quienes formen parte de grupos familiares.
- ❑ El Poder Ejecutivo dispondrá la transferencia de las tierras afectadas a esos fines al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas para el otorgamiento de la posesión y posteriormente de los títulos respectivos. Si en el lugar de

emplazamiento de la comunidad no hubiese tierras fiscales de propiedad de la Nación, aptas o disponibles, se gestionará la transferencia de tierras fiscales de propiedad provincial y comunal para los fines indicados o su adjudicación directa por el gobierno de la provincia o, en su caso, el municipal. Si fuese necesario el INAI propondrá la expropiación de tierras de propiedad privada al Poder Ejecutivo, el que promoverá ante el Congreso Nacional las leyes necesarias.

- ❑ La adjudicación de tierras previstas se efectuará a título gratuito. Los beneficiarios estarán exentos de pago de impuestos nacionales y libres de gastos o tasas administrativas. El organismo de aplicación gestionará exenciones impositivas ante los gobiernos provinciales y comunales. Tendrán como beneficio la apertura de líneas de crédito preferenciales a los adjudicatarios para el desarrollo de sus respectivas explotaciones, destinados a la adquisición de elementos de trabajo, semillas, ganado, construcciones y mejoras, y cuanto más pueda ser útil o necesario para una mejor explotación.
- ❑ Las tierras adjudicadas deberán destinarse a la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, en cualquiera de sus especialidades, sin perjuicio de otras actividades simultáneas.
- ❑ Las tierras que se adjudiquen son inembargables e inejecutables. Las excepciones a este principio y al solo efecto de garantizar los créditos con entidades oficiales serán previstas por la reglamentación de la ley. En los títulos respectivos se hará constar la prohibición de su enajenación durante un plazo de veinte años a contar de la fecha de su otorgamiento.
- ❑ Los adjudicatarios están obligados a: a) Radicarse en las tierras asignadas y trabajarlas, personalmente los integrantes de la comunidad o el adjudicatario individual con la colaboración del grupo familiar. b) No vender, arrendar o transferir bajo ningún concepto o forma sus derechos sobre la unidad adjudicada, ni subdividir o anexar las parcelas, sin autorización de la autoridad de aplicación. Los actos jurídicos realizados en contravención a esta norma serán reputados nulos a todos sus efectos. c) Observar las disposiciones legales y reglamentarias y las que dicte la autoridad de aplicación, relativas al uso y explotación de las unidades adjudicadas.
- ❑ En caso de extinción de la comunidad o cancelación de su inscripción, las tierras adjudicadas a ellas pasarán a la Nación o a la provincia o al municipio según su caso. En este supuesto, la reglamentación establecerá el orden de prioridades para su re-adjudicación si correspondiere. El miembro de una comunidad adjudicataria de tierras que las abandone no podrá reclamar

ningún derecho sobre la propiedad; los que le correspondieran quedarán en beneficio de la misma comunidad a que pertenecía.

Cabe expresar, a más de ello, que se encuentra vigente la Ley 26.160 de emergencia territorial, ley de orden público, que dispone en su artículo 1° que se declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de cuatro años.

Mediante normativas sucesivas, se dispuso la prórroga de los plazos previstos en la Ley 26.160, a saber: por el artículo 1° de la Ley N° 26554 (BO, 11/12/2009) se prorroga el plazo hasta el 23 de noviembre de 2013; por el artículo 1° de la Ley N° 26894 (BO, 21/10/2013) se prorroga hasta el 23 de noviembre de 2017; y mediante el artículo 1° de la Ley N° 27.400 (BO 23/11/2017) se prorroga el plazo establecido hasta el 23 de noviembre de 2021.

Mismo plazo de suspensión procede a la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1°. La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.

El artículo 3 de la mencionada normativa establece la obligación legal, durante los tres primeros años (con igual prórroga que las anteriores acciones, como se expuso), contados a partir de la vigencia de esta ley, al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas de realizar el relevamiento técnico, jurídico, catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promover las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, entidades nacionales, provinciales y municipales, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales.

Por su parte el artículo 18 del Código Civil y Comercial de la Nación establece lo siguiente: «Derechos de las comunidades indígenas. Las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional».

La Ley 26.994, que aprueba el Código Civil y Comercial de la Nación, en su artículo 9 establece como norma transitoria la siguiente: «Los derechos de los pueblos indígenas, en particular la propiedad comunitaria de las tierras que

tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, serán objeto de una ley especial».

Cabe expresar, que hasta el día de la fecha, no existe una ley especial sancionada a esos efectos, continuando vigente la Ley 23.302, analizada precedentemente.

Pueblos originarios y normativa aplicable en la provincia de Santiago del Estero



En el gráfico que antecede se puede observar la ubicación de los pueblos originarios de la provincia de Santiago del Estero. Los lules-vilelas, tonocotés, diaguitas, guaycurúes, abipones y sanavirones son sujetos de derecho como comunidad originaria, sujetos de relevamiento catastral y de adjudicación de las tierras correspondientes.

En el plano del marco normativo de la provincia de Santiago del Estero, en la Constitución Provincial no se reconoce derechos específicos a los pueblos originarios, pero sí se encuentran protegidos sus derechos mediante la Ley Provincial N° 6771.

En tal normativa, la provincia de Santiago del Estero reconoce en todo su territorio la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas y se promoverá su participación en los temas e intereses que los afectan a través de sus propias instituciones como personas de carácter público no estatal.

El Estado provincial, en consonancia con la normativa superior analizada precedentemente, garantizará a los pueblos indígenas el respeto a su identidad, la educación en todos sus niveles y particularmente su carácter intercultural bilingüe,

su elevación socioeconómica como así la propiedad intelectual y el producto económico producido sobre los conocimientos teóricos prácticos provenientes de sus tradiciones cuando sean utilizados con fines de lucro.

Se establece el respeto pleno de sus prácticas religiosas, consecuente con el principio de la libertad de cultos, de sus símbolos y sus autoridades naturales.

La normativa de referencia otorga dos facultades al Poder Ejecutivo provincial, en la consecución de los fines protectorios, que es, en primer lugar, la creación de un Registro Provincial de Comunidades Indígenas, y en segundo lugar, la realización de un relevamiento territorial y socioambiental, con el objeto de cumplimentar los lineamientos de la normativa de raigambre constitucional analizada.

En cuanto al aspecto educativo, la Ley Provincial N° 6876/17 de Educación, asegura a los pueblos indígenas el respeto a su lengua e identidad cultural, promoviendo la valorización de la multiculturalidad en la formación de todos los educandos.

Respecto al Ordenamiento Territorial de Bosques existen diversas normas:

- ❑ La Ley 6841/07 de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales de la provincia de Santiago del Estero prohíbe la eliminación del bosque por medio del desmonte total o parcial cuando afecten sitios de valor cultural, poblaciones y/o territorios de pueblos originarios.
- ❑ El Decreto N° 1830/08 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Santiago del Estero contempla los derechos de las comunidades indígenas en los términos de la Ley nacional 26.331. Además se categoriza con amarillo la zona sudeste del Departamento Atamisqui, en consideración del valor que le otorgan las comunidades indígenas y campesinas y teniendo en cuenta el tipo de actividades productivas que realizan, a pesar de no corresponderse técnicamente con la definición de bosque nativo de la Ley 26.331. Por medio de la Ley 6942/09 se ratifica el Decreto 1830/08 estableciendo el ordenamiento territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Santiago del Estero.

Como expresamos, a partir de esta ley provincial de reconocimiento a las comunidades indígenas de la provincia, se suscribió un convenio entre el INAI y el Gobierno de la Provincia a través del Ministerio de Salud, con la participación activa de todas las comunidades, y se relevaron y demarcaron cuarenta y nueve comunidades, otorgándole el 25 de marzo de 2015, el reconocimiento como tal y la propiedad comunitaria sobre las tierras. En dicha oportunidad, se firmó un convenio

para continuar con el relevamiento de dieciocho comunidades más, en el lapso de un año.

Entre las comunidades relevadas a esa fecha se encuentran las siguientes:

1. Comunidad Indígena Tonokote de El Rancho;
2. Comunidad Lule Vilela La Armonía;
3. Comunidad Indígena Tonokote de Mistolito;
4. Comunidad Ayllu de Atamisqui Pueblo Diaguita;
5. Comunidad Ayllu Ashpa Nockayshpa;
6. Comunidad aborígen de cazadores;
7. Comunidad Indígena Tonokote Sacha Mishky;
8. Comunidad indígena Asha Sumaj, Pueblo Tonokote;
9. Comunidad Indígena Tonokote Tala Atun;
10. Comunidad indígena Tonokote Asingasta;
11. Comunidad Ayllu Yacu Chiri;
12. Comunidad Ashpa Nokayshpa Sapyn Tulum Tulummanta;
13. Comunidad Ayllu de Ancocha;
14. Comunidad Ashca Kaicu del Pueblo Lule Vilela;
15. Comunidad Indígena Sacha Sumaj, Pueblo Lule Vilela;
16. Comunidad Lule Vilela Sin Frontera;
17. Comunidad indígena Guaycurú del lote 5 El Colorado;
18. Comunidad Indígena Tonokote Pitambala;
19. Comunidad Indígena Tonokote Potrillo Posón;
20. Comunidad Indígena Tonokote Yacu Muchuna;
21. Comunidad Ayllu de Puncu Atun Diaguita;
22. Comunidad Ayllu Cacan de Mochimo;
23. Comunidad Ayllu San Dionisio;
24. Comunidad Indígena La Blanca;
25. Comunidad Indígena Vilela de Santo Domingo Pueblo Vilela;
26. Comunidad Indígena Tonokote Mailin Ñaupá;
27. Comunidad indígena Tonokote Totorillas;
28. Comunidad Lule Vilela de la Soledad y Villa Estela, Pueblo Lule Vilela;
29. Comunidad Tonokote Poso Mosoj;

30. Comunidad indígena Sentimiento de Mi Tierra, Pueblo Sanaviron;
31. Comunidad Indígena Tonokote Kilómetro 4, Pueblo Tonokote;
32. Comunidad Indígena Tonokote Perqas, Pueblo Tonokote;
33. Comunidad Ayllu Taa Ayllu Kuska, Pueblo Diaguita Cacano;
34. Comunidad Indígena Tonokote de Tala Pocito;
35. Comunidad Indígena Sacha Sumaj, Pueblo Tonokote;
36. Comunidad Indígena Tonokote de Burro Pozo;
37. Comunidad Ayllu Tukuy Sujllayaj, Pueblo Diaguita Cacano;
38. Comunidad indígena Vilela de Rincón del Saladillo;
39. Comunidad Indígena Tonokote Kausarej;
40. Comunidad Indígena Puñituyo;
41. Comunidad Vilela de Pampa Pozo;
42. Comunidad indígena El Retiro, Pueblo Lule Vilela;
43. Comunidad Indígena Qaray Puka, Pueblo Tonokote;
44. Comunidad Ayllu Cacan Ashca Caycu, Pueblo Diaguita Cacano;
45. Comunidad Lule Vilela Tusca Bajada;
46. Comunidad Ayllu Kemikuy, Pueblo Diaguita Cacano;
47. Comunidad Ayllu Cacan Ashpa Sumaj, Pueblo Diaguita Cacano;
48. Comunidad San Roque del Departamento Figueroa;
49. Comunidad Kilómetro 4, Departamento Figueroa.

Luego, en fecha 31 de octubre de 2017, se procedió a las reuniones con la intención de avanzar en la segunda etapa de relevamiento territorial, catastral y jurídico, sobre las dieciocho comunidades restantes. En ese marco, se reunieron, por parte del gobierno de la provincia de Santiago del Estero, el ministro de salud, la presidente del INAI y el director de Tierras y Registro Nacional de Comunidades Indígenas. El trabajo a llevar a cabo es de relevamiento territorial de carácter técnico, jurídico y catastral que determinará la ocupación actual tradicional y pública de las comunidades indígenas en el territorio de la provincia. Dichos trabajos se continúan ejecutando a la fecha.

Conclusión

Conforme surge del artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional, el Convenio N° 107 y luego el N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, existe un reconocimiento expreso a las comunidades indígenas y sobre la propiedad comunitaria de los territorios sobre los que históricamente se asentaron, junto con su derecho inalienable de autodeterminación. Es una deuda histórica que tenía el ordenamiento legal y el Estado de Derecho con las comunidades originarias. Y estos instrumentos internacionales son trascendentales porque obligan directamente a los Estados Nacionales, Provinciales y Municipales a su estricto cumplimiento. Por ello, se requiere que las leyes sancionadas y las que se sancionen, a esos efectos, se cumplan y tengan fuerza ejecutoria a los fines de que las expresiones formuladas no queden en la letra fría de la ley. Por ello, el incumplimiento por parte de los gobiernos y de los estados, les podría generar responsabilidad del tipo internacional, con las consecuencias que ello implica. Por lo tanto, se puede expresar que las comunidades indígenas son sujeto de preferente tutela constitucional, obligando aún más a los Estados por tal característica.

Respecto a los pueblos originarios de la provincia de Santiago del Estero, Lules-Vilelas, Tonocotés, Diaguitas, Guaycurúes, Abipones y Sanavirones, si bien es cierto que su reconocimiento llegó después de mucho tiempo, se puede indicar que tuvo un avance importante teniendo en cuenta la deuda histórica que existía. El dictado de la Ley provincial N° 6.771, el inicio del trabajo mancomunado del Estado Provincial con el INAI, el reconocimiento de cuarenta y nueve comunidades indígenas y el estudio de dieciocho y no sólo otorgar territorios originarios y reconocerlos, sino que el Estado debe velar por dichos seres humanos, otorgando los beneficios de salud, acceso a la educación, y demás cuestiones para su desarrollo humano óptimo.

Bibliografía

- COMUNIDADES INDÍGENAS. Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país; Ley 26.160, sancionada 1/11/2006, promulgada 23/11/2006; Ley 27.400 BO 23/11/2017; en línea; Argentina. Disponible on line en <servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>
- MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO. (2015). Se relevaron y demarcaron los territorios de 49 comunidades indígenas. Disponible on line en <www.msalud.sgo.gov.ar/web2/?cargar=articulo&id=1005>
- MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO. (2017). Segunda etapa de relevamiento territorial de Pueblos Originarios. Disponible on line en <www.msalud.sgo.gov.ar/web2/?cargar=articulo&id=1556>

- PELAEZ, EDUARDO (2015). Entregaron un reconocimiento territorial a 49 comunidades indígenas de Santiago del Estero. Disponible on line en <www.telam.com.ar/notas/201503/99394-entregaron-un-reconocimiento-territorial-a-49-comunidadesindigenas-desantiagodelester.html>
- PORCEL, EDUARDO E. (2012). Propiedad Comunitaria de Pueblos Originarios en la reforma del Código Civil. Disponible on line en <www.microjuris.com>
- SEGAL, GUIDO (2015). Santiago del Estero reconoce tierras indígenas. Disponible on line en <www.buendiarario.com/santiago-del-estero-reconoce-tierras-a-indigenas/>
- TREJO, RAMÓN (2016). La Propiedad Comunitaria Indígena en el Código Civil y Comercial. Una perspectiva desde la mirada de Elinor Ostrom. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*; 16(X), 79-97.
- UNIDAD DE FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL DE SALUD. Marco de Planificación para pueblos indígenas en el Proyecto de Apoyo Integral de Prevención y Control de Enfermedades No Transmisibles, Anexo I Disposiciones Legales. Disponible on line en <www.ufisalud.gov.ar>

TEMAS PRODUCTIVOS AGRARIOS, ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA

La nueva ley de apicultura de la provincia de Santa Fe

GABRIELA CARLA ALANDA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL)

gabialanda@gmail.com

Resumen

Argentina alberga numerosos ecosistemas que contienen flora nativa y cultivos implantados que posibilitan obtener mieles de interés comercial: monoflorales de citrus, eucaliptos, tréboles, girasol, colza, algarrobo, chilca, aliso de río, jarilla; y también mieles multiflorales asociadas a ambientes geográficos particulares, distinguiéndose mieles de isla, de monte o de la cordillera. Se estima que el 95 % de la producción de miel se exporta sin valor agregado. No obstante, la apicultura es reconocida en el mundo por los servicios ambientales que brinda permitiendo la polinización y monitoreando la sustentabilidad ambiental del ecosistema. En nuestro país no se ha sancionado una ley nacional de apicultura. El objetivo de este informe es explicitar algunas características de la actividad apícola en general y luego analizar las aristas más relevantes de la nueva norma de apicultura vigente en la provincia de Santa Fe, en vistas a su futura reglamentación.

Palabras clave

Apicultura, servicios ambientales, legislación santafesina.

New beekeeping law in Santa Fe Province

Abstract

Argentina hosts numerous ecosystems containing native flora and implanted crops that make possible to obtain honey with commercial interest: monofloral honeys of citrus, eucalyptus, clover, sunflower, rapeseed, carob, chilca, river alder, jarilla; and also multi-floral honeys associated with particular geographical environments, distinguishing honey from islands, hills or high mountains. It is estimated that ninety-five percent of honey production is exported without added value. However, beekeeping is worldwide recognized for the environmental services by allowing pollination and monitoring the environmental sustainability of the ecosystem. In our country, we don't have a national beekeeping law. In this paper we try to explain some characteristics of beekeeping activity in general, and then we analyze the most relevant aspects of the new apiculture law that rules in Santa Fe Province, having in view its future regulation.

Key words

Beekeeping, environmental services, legislation of Santa Fe.

1. Introducción

Por su extensión territorial y variedad climática la República Argentina alberga numerosos ecosistemas que contienen flora nativa y cultivos implantados que posibilitan obtener mieles de interés comercial. Así, es posible lograr mieles monoflorales de citrus, eucaliptos, tréboles, girasol, colza, algarrobo, chilca, aliso de río, jarilla; y también mieles multiflorales asociadas a ambientes geográficos particulares, distinguiéndose mieles de isla, de monte o de la cordillera. Se estima que el 95 % de la producción de miel se exporta, en general a granel, en tambores, por lo que el valor agregado es escaso (MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE SANTA FE, 2008).

En nuestro país no se ha sancionado una ley nacional de apicultura, no obstante existe el Programa Apícola (PROAPI) coordinado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Funciona además el Consejo Nacional Apícola

que mediante articulación con el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) implementa el Sistema de Trazabilidad Apícola (SITA) vigente desde el 1 de diciembre de 2018, y dispone la utilización de un sistema de autogestión por el cual se obtiene el Documento de Tránsito Electrónico para Apicultura (DTE Apicultura) para el transporte lícito de colmenas, paquetes de abeja, núcleos, abejas reinas y todo otro material vivo relacionado con la actividad.

El objetivo de este trabajo es explicitar algunas características de la actividad apícola en general y luego analizar las aristas más relevantes de la nueva norma de apicultura vigente en la provincia de Santa Fe, en vista a su futura reglamentación.

2. Los productos agrarios apícolas tradicionales y los servicios ambientales que brinda la actividad apícola

Siempre se ha reconocido a las abejas como productoras de miel, cera, jalea real, apitoxina, polen y propóleos. La miel es un producto alimenticio natural elaborado por las abejas a partir del néctar de las flores. La definición, identidad y calidad de la miel se encuentran establecidas en el Capítulo X, artículos 782 y 783 del Código Alimentario Argentino (CAA).

En 2018, por Resolución Conjunta, catorce de las Secretarías de Alimentos y Bioeconomía y de Regulación y Gestión Sanitaria, a instancias de la provincia de Santa Fe, se modificó la regulación, obtención y comercialización de hidromiel, logrando nuevas clasificaciones de este producto y autorizando otras denominaciones en virtud de compromisos comerciales. La medida permite nuevas clasificaciones de este producto y autoriza otras denominaciones.

En 2019, a través de la Resolución Conjunta 17 de los mismos organismos, fue nuevamente actualizado el Código Alimentario Argentino, incorporando la miel de yateí como nuevo producto, en el artículo 783 bis, Capítulo X, Alimentos azucarados. Se trata de una miel producida específicamente por una especie de abeja nativa sin aguijón, *Tetragonisca Fiebrigi Schwarz* (perteneciente a la familia *Apidae*, tribu *Meliponini*), conocida comúnmente en Argentina como yateí, rubita o mestizo. Esta especie es un importante polinizador de la flora nativa y posee un gran valor para la biodiversidad. Cabe señalar que esta miel es consumida desde tiempos precolombinos y tiene actualmente un consumo importante en las comunidades rurales norteafricanas en nuestro país.

A estos productos agrarios propios de la colmena deben sumarse otras cuestiones, cuya trascendencia hace tiempo se ha empezado a considerar, tales como la polinización, conceptualizado a ésta como el servicio ambiental de mayor importancia económica a nivel mundial; y el monitoreo ambiental, ya que las abejas

actúan como indicadores biológicos, contribuyendo al equilibrio y correcto funcionamiento de los ecosistemas y consecuentemente de la biodiversidad.

De acuerdo a un estudio elaborado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2016), un tercio de la producción mundial de alimentos depende de la polinización de insectos, del cual 80 % se estima es provista por abejas melíferas. La polinización es el transporte de polen, de flor en flor, desde los estambres hasta el estigma, ciclo por el cual las células masculinas llegan a las células femeninas, u óvulos, para formar las semillas. Para que ello suceda, las plantas requieren la intermediación sobre todo de los insectos; aunque también pueden actuar el viento, las aves y hasta algunos mamíferos.

Cada vez que una abeja visita una planta silvestre o cultivada, ambos interactúan y esto redundo en beneficio mutuo: el insecto consigue su sustento —polen y néctar— y la planta la posibilidad concreta de multiplicarse, algo que no podría hacer por sus propios mecanismos naturales o, al menos, le resultaría difícil (INTA, 2016). La presencia activa de insectos polinizadores es fundamental para la reproducción y supervivencia de manzanas, peras, cítricos, almendras, arándanos, hortalizas y también en la producción de semillas de girasol y alfalfa. En esta instancia es que el apicultor puede ofrecer sus servicios de polinización trasladando sus colmenas —trashumancia— a regiones agrícolas distantes. Generalmente las colmenas se introducen cuando los cultivos cuentan con un porcentaje de floración y se dejan hasta que culmine esa fase del ciclo productivo que varía según el cultivo y la variedad. Para realizar esta actividad el apicultor debe realizar un buen manejo de la colmena para evitar someter a estrés a las abejas, pues de lo contrario ocasionaría una disminución de la productividad (MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, 2016).

En Argentina hay dos mercados bien definidos para servicios de polinización: el de los frutales en la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén; y el de los semilleros de alfalfa en Santiago del Estero y Catamarca, y los semilleros de girasol en Buenos Aires y Santa Fe.

El veterinario Gerardo Gennari de la Estación Experimental Agropecuaria de Famaillá, Tucumán, enfatizaba en 2017 que la polinización es un procedimiento propio de la naturaleza, pero no es un servicio ecológico gratuito ya que más del 70 % de los cultivos agrícolas dependen de la polinización para aumentar sus rendimientos; aportando este servicio millones de dólares a las producciones del mundo (INTA, 2017). Por ello se debe realizar un contrato y, obviamente, pagarse un precio.

El contrato de polinización debe indicar en qué fecha deben entrar las colmenas y en qué fecha deben ser retiradas del campo, estableciéndose las condiciones que deben reunir las colmenas para la polinización, estipulándose generalmente que

deben estar produciendo cría y no miel, ya que el polen es el principal alimento de las crías y al ir en busca de ese alimento las abejas llevan el polen de una planta a la otra. Los aspectos que determinan la cantidad de colmenas a utilizar son la edad del cultivo, variedad y la densidad de siembra. Estos factores tienen relación directa con el número de flores por hectárea y la necesidad de polinizadores para que realicen el adecuado número de visitas para garantizar un buen servicio. Los precios pagados al apicultor son muy variados.

Por otro lado, el monitoreo ambiental a través de las abejas resulta ser una técnica sencilla ya que éstas, como muestreadores móviles, evidencian la presencia en el ambiente de agroquímicos, metales pesados y elementos radioactivos. Las abejas son un auténtico detector ecológico, ya que es un organismo casi ubicuo, su cuerpo está cubierto de pelos que ayudan a capturar las sustancias que entran en contacto con ellos, es sensible a muchos productos tóxicos, visitan todos los sectores ambientales (suelo, vegetación, aire y agua), y almacenan gran diversidad de productos en las colmenas sobre los cuales se pueden realizar verificaciones. Las abejas, en sus vuelos de exploración y recolección de néctar, polen, agua y resinas vegetales, pueden recoger una amplia variedad de contaminantes suspendidos, que transportan a sus colmenas y que luego se transfieren a sus productos. En estos vuelos recorren una amplia superficie cercana a 7 km². El bio-monitoreo ambiental con abejas es una técnica de evaluación ambiental que posibilita determinar el impacto de la contaminación sobre la parte viva del ambiente, a diferencia de los métodos tradicionales que solo evalúan la parte abiótica (aire, agua, suelo). De tal forma, proporcionan una herramienta única de monitoreo ambiental ya que posibilita integrar en el tiempo el flujo de contaminantes al que se ven expuestos los organismos.

En el caso de la abeja melífera lo anterior se refleja en la acumulación de contaminantes no sólo en el insecto, sino también en los productos de la colmena. Este hecho constituye una innovación, ya que el resto de los métodos sólo indican la contaminación puntual en el momento de la medición. El manejo de las colmenas destinadas al monitoreo ambiental tiene sus particularidades ya que el objetivo principal es permitir una mejor observabilidad de su comportamiento y actividad biológica, la toma de datos de los distintos sensores colocados en ellas y la recolección de muestras de cera, miel, polen, propóleos y la propia abeja. Laboratorios de Japón, Italia, Alemania, Bulgaria y Estados Unidos se han dedicado durante muchos años a estudios sobre monitoreo ambiental con abejas melíferas (MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, 2016).

3. La nueva ley apícola de la provincia de Santa Fe

En la provincia de Santa Fe la primera norma que reguló la actividad apícola fue la Ley 7.045 reglamentada primeramente por el decreto 367/1974, luego modificado por el decreto 474/1993. Esta primera legislación fue derogada en 2003 al sancionarse la Ley 12.209 reglamentada por el decreto N° 3192/2006.

A la fecha de este trabajo la actividad apícola en la provincia se encuentra regulada por la Ley 13.870, sancionada el 22 de noviembre de 2018, promulgada el 7 de enero de 2019, y publicada en el Boletín Oficial el 22 de enero de 2019.

Los aspectos más salientes de la nueva norma provincial de apicultura son los siguientes:

1. Declara a las abejas melíferas —*Apis melífera*— y las abejas nativas como insectos útiles benéficos, estableciendo en el ámbito provincial su protección y destacando la necesaria preservación de estas especies como agentes polinizadores.
2. En relación a la ubicación de los apiarios, prevé —aunque ya lo hacía anterior— la prohibición de su radicación en los núcleos urbanos y en cercanías de centros de concurrencia de personas o tránsito de vehículos, a distancias que pudieran representar un peligro para las personas o bienes. Así, las distancias no podrán ser inferiores a: 500 metros respecto de autopistas, estadios deportivos, cuarteles, velódromos, hipódromos, balnearios, parques o lugares similares de reunión de personas; 500 metros respecto del radio delimitado como urbano en comunas o municipios; 500 metros respecto de instalaciones donde se realicen remates de ganado; y 250 metros respecto de caminos principales, entendiéndose éstos como aquellos que cumplan los requisitos dispuestos por el código rural. La autoridad de aplicación, Ministerio de la Producción provincial, puede disponer distancias menores para criaderos de reinas. En caso de nuevos loteos o nuevas delimitaciones de zonas urbanizadas donde existen radicaciones de colmenares, la autoridad de aplicación intervendrá en el referido trámite a efectos de que no se perjudique al apicultor por normas urbanísticas posteriores. Esta previsión tiende a que no se esté continuamente desalojado al apicultor por ese motivo. En vistas a la reglamentación será necesario interconectar con normativa ya vigente referida a los planes de urbanización o al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que cada uno de los municipios y comunas debe dictar conforme a los lineamientos del decreto 1872/2017, respetando los requerimientos dispuestos por el Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial (CIOT), creado por el decreto 638/2014, modificado por el decreto 5.605/16.
3. En orden a las nefastas implicancias de los agroquímicos en la actividad apícola, se ordena que los aplicadores aéreos o terrestres de productos

fitosanitarios en sitios donde se encuentren ubicadas colmenas, deben comunicar fehacientemente y de manera circunstanciada a la autoridad de aplicación, que cursará la debida notificación a los apicultores inscriptos en los registros pertinentes que por su cercanía pudieran ser afectados. Al respecto la bibliografía consultada se hace eco de la preocupación mundial sobre el uso de neonicotinoides que se aplican generalmente en el tratamiento de semillas de girasol, colza, algodón y maíz, y que pueden afectar al sistema nervioso de los insectos causándoles parálisis y muerte, por lo que se deriva podría tener una posible conexión con el síndrome de desaparición de colmenas o *Colony Collapse Disorder* (CCD, por sus siglas en inglés). El año pasado en Traslasierra, Córdoba, se produjo un episodio que provocó la muerte de más de 200 colmenas completas y unos 170 núcleos atribuidos a la deficiente aplicación de agroquímicos (Sommantico, 2018).

4. Se habilita al Ministerio de la Producción, en su carácter de autoridad de aplicación, a definir los mecanismos de regulación sobre ubicación, número de colmenas y su relación con la flora apícola. Por tanto, la reglamentación determinará cuántas colmenas se podrá colocar según fuera flora nativa, cultivada, cultivos de cosecha y cuando se formalicen contratos de polinización. A nuestro juicio es ésta una oportunidad para que la reglamentación establezca condiciones mínimas para que se ejecuten estos contratos que aún no están regulados por la legislación nacional.
5. Finalmente, para fomentar la actividad prevé la creación de: un Fondo (artículo 45), el Programa de Promoción, Impulso de la Actividad Apícola y consumo de miel (artículo 38) y una Mesa de Diálogo Apícola (artículo 51) con todos los actores de la cadena apícola constituida por referentes territoriales de los cinco nodos provinciales, autoridades sanitarias locales, Agencia Santafesina de Sanidad Alimentaria (ASSAL), y nacionales (SENASA, INTA, INTI), universidades y entidades gremiales; y establece la exención del impuesto inmobiliario rural a los inmuebles donde se instalen colmenas que reúnan las condiciones que establecerá la autoridad de aplicación de la Ley de Promoción, Protección y Desarrollo de la Actividad Apícola, en una proporción de dos hectáreas desgravadas por cada colmena declarada en el Registro Nacional de Productor Apícola (RENAPA) y reúna las condiciones que establezca la autoridad de aplicación.

Según el Instituto de Fisiología, Biología Molecular y Neurociencias UBA-CONICET, entre 2010 y 2018, Argentina perdió el 73 % de sus apicultores y el 44 % de sus colmenas. La sanidad de las colmenas es crucial (la lucha contra varroosis, loque europea y americana, micosis, enfermedades respiratorias) y el

efecto de insecticidas utilizados en la agricultura requieren esfuerzos conjuntos de los integrantes de la cadena apícola y voluntad política para desarrollar acciones terapéuticas y estrategias de desarrollo en el territorio.

Creemos que la apicultura se inserta en la idea de multifuncionalidad que desarrolla Leonardo Pastorino (2009) pues refiere al rol que la agricultura tiene más allá de ser mera productora de alimentos, valorándose el rol que tiene en materia de conservación de recursos naturales y especies vegetales y animales que, de no haber sido cultivadas o criadas se hubieran extinguido, así como la conservación de espacios ambientales.

Cabe destacar que la doctrina agrarista no ha destinado trabajos específicos sobre la actividad apícola, al menos no en forma completa e integral. Sólo hemos encontrado alguna referencia en Formento (2005) que expresa cómo debe realizarse el contrato de arrendamiento para la explotación apícola, y ofrece un modelo de este contrato; y en Chiaradia (2010) que desarrolla brevemente la apicultura, bajo el título «Economías Mixtas y consecuentes o producciones alternativas».

4. Consideraciones finales

En nuestra opinión la actividad apícola continúa siendo considerada en nuestro país como una actividad agraria de segundo orden, a contramano de lo que sucede en otros lugares donde es subsidiada y sostenida como esencial por su rol relevante en la polinización, además de ser garante de la salud de los ecosistemas productivos por su capacidad de monitorear el ambiente, siendo incluso utilizada también para constatar los niveles de contaminación urbana.

Estimamos que la reglamentación de la nueva legislación apícola santafesina brinda una oportunidad de plasmar algunas de las tendencias desarrolladas en otros lugares, permitiendo diferenciar los productos tradicionales —miel, jalea, polen, entre otros— y contemplar los servicios ambientales —polinización y monitoreo ambiental— que brinda la actividad desarrollada por las abejas.

Bibliografía

- CHIARADIA, C. (ed.) (2010). *Tratado Agropecuario*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Errepar.
- FORMENTO, S. (2005). *Empresa agraria y sus contratos de negocios*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Facultad de Agronomía, UBA.
- INTA Informa. (2016). Recuperado de <<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=34511>>

INTA. Artículo de divulgación. (2017). Recuperado de <<https://inta.gob.ar/documentos/polinizacion-un-trabajo-natural-pero-no-gratuito>>

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA. (2016). *Análisis tecnológicos prospectivos sectoriales. Perspectiva tecnológica al 2025 del complejo apícola*. Recuperado de <<http://www.mincyt.gob.ar/adjuntos/archivos/000/047/0000047560.pdf>>

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE SANTA FE. (2008). Cadena Apícola Santafesina. Una nueva visión para la producción y el desarrollo. Recuperado de <<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/66066/320676/file/descargar.pdf>>

PASTORINO, L. (2009). *Derecho Agrario Argentino*, Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot.

SOMMANTICO, S. (2018). Conmoción en Córdoba por la muerte repentina de 72 millones de abejas. Infocampo. Recuperado de <<https://www.infocampo.com.ar/conmocion-en-cordoba-por-la-muerte-repentina-de-72-millones-de-abejas/>>

Referencias normativas

BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. (2018). Recuperado de <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/196408/20181122>>

Aplicación de sistemas de trazabilidad para pequeños productores ganaderos de la provincia de Corrientes

FACUNDO DAVID BARRIOS

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

facundodavid@yahoo.com.ar

Resumen

El sector agro-ganadero en Argentina está altamente tecnificado en la actualidad, es decir que posee cierto grado de acceso a los avances tecnológicos mundiales que le permite ser uno de los sectores más competitivo en la materia en el país. Sin embargo, acceder a la alta tecnología no es tan factible, pues para ser incorporada o adquirida por los pequeños productores ganaderos de la provincia de Corrientes, que poseen ciertas restricciones de acceso a las últimas innovaciones en producción y seguridad alimentaria, les imposibilita una correcta trazabilidad de su producción, en cuanto a los procesos y técnicas utilizadas o en la calidad que certifiquen su sanidad y aptitud para el consumo humano. Proponer una correcta regulación al respecto surge así como necesaria, para brindar una debida asistencia a los pequeños y medianos productores de la zona, generando de esta manera el acceso a los mercados de exportación más exigentes. Utilizar tecnología de contabilidad descentralizada y auditable por cualquier persona, como *blockchain*, es una alternativa viable que puede nutrir el sector ganadero de la provincia sin elevar en demasía los costos. Este es el objetivo de este trabajo, otorgar a los interesados un análisis de factibilidad de la aplicación de esta tecnología desde un punto de vista estrictamente legal y jurídico, para generar los avances necesarios a un sector que se podría denominar clave en el producto interno bruto de la región.

Palabras clave

Producción, accesibilidad, exportación, *blockchain*.

Application of traceability systems for small livestock producers in the province of Corrientes

Abstract

The Argentinian agro sector is highly technified, it means this sector has certain rate of access to the world's technologic advances that allows being one of the most competitive areas in the country. However, the technologic advantage is not possible to warn on littles rancher producers from Corrientes, because they have some restrictions on the access of the most recently production and food health innovations. It precludes the correct traceability on production, as well the process and techniques used in the qualities that could certificate the health and capabilities that are been accepted by human consume.

Keywords

Production, accessibility, exportation, blockchain.

1. Aclaraciones preliminares

Cuando hablamos de trazabilidad en el sector ganadero debemos hacer mención a dos aspectos fundamentales: el primero abarca la vida misma del animal bovino hasta su disposición final para la faena y la segunda es la etapa de etiquetado desde el frigorífico hasta su consumo final por los seres humanos.

La trazabilidad es descripta por la norma ISO 8400 como «posibilidad de reencontrar los antecedentes, la localización de una entidad, mediante identificaciones registradas». La regulación ISO 8402 es la norma del Organismo Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), que establece la reglamentación universal de relevancia en calidad-vocabulario. Este organismo está compuesto por la representación de entes normalizadores locales de sus noventa y

un estados miembros y fue fundado en 1947, con el objetivo de conseguir una estandarización de los sistemas de calidad.

Poder establecer una línea regresiva y de perfecta constatación es la esencia de la aplicación de la trazabilidad, que tiene la misión de poder rastrear al producto por toda la cadena productiva y sobre todo dar a conocer con seguridad que los procesos aplicados a cada producto fueron los indicados y bajo las mejores técnicas disponibles para lograr una calidad que merezca ser certificada, que establezca la confianza de los consumidores y su aptitud para el consumo sin riesgos.

Pastorino (2009) define a la trazabilidad, recurriendo a la doctora Roxana Romero y establece que según esta doctrinaria se la concibe como «...el sistema de gestión de información de un alimento, desde su origen hasta el consumidor final...» (p. 596).

Construir un sistema de trazabilidad acorde implica muchas veces la utilización de tecnologías que permitan dar sustento a la producción para que el consumidor final tenga acceso al historial del producto con las debidas informaciones de cómo fue tratado y cuáles fueron los métodos utilizados para garantizar una correcta manipulación del alimento y asegurar que no tuvo contacto con agentes contaminantes o peligrosos para la salud de los seres humanos, como destinatarios finales de ese producto.

El cumplimiento estricto de las normas de calidad alimentaria y de producción en el último tiempo ha sido un requisito de acceso a mercados de exportación, siendo la Comunidad Europea y Japón algunos de los más exigentes del mundo, luego de ser firmado por ambas economías un acuerdo que entró en vigencia el 1° de febrero de 2019, conocido como Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y Japón, con el fin de establecer normas de acceso a ambos mercados; en su gacetilla de comunicación establecieron que «...como la Unión Europea, Japón tiene estrictos estándares de productos, incluyendo a los alimentos y los productos agrícolas, en efecto, la Unión Europea y Japón tienen los más altos estándares de protección al consumidor en el mundo. El Acuerdo reforzará estos estándares...». Se determinaron también pautas para el libre comercio entre los asociados, así como para la comercialización de productos por fuera de la alianza.

Surge así, la identificación detallada y perfectamente documentada de las etapas del proceso productivo ganadero, como la trazabilidad estudiada en este trabajo.

La tecnología como auxiliar del Derecho no es nueva en nuestro medio y se conectan profundamente a medida que ambas evolucionan y generan mayor complejidad en el desarrollo de las relaciones sociales. Así, la globalización ha empujado al mundo a establecer una mayor rapidez en la resolución de conflictos y, a su vez, a determinar un sistema eficaz de control de la producción de los productos nacionales que serán receptados en los mercados internacionales. Todos los países

del mundo han establecido, a lo largo de la historia, los requisitos esenciales que deben cumplir los productos extranjeros para garantizar su inocuidad para el consumo interno.

Bajo el contexto anterior y valiéndonos de los beneficios que trae consigo el uso de nuevas tecnologías consideramos que la solución para los problemas que poseen los productores de pequeña envergadura en la provincia de Corrientes, es el empleo de las recientes tecnologías descentralizadas o distribuidas, cuyo mayor representante en el mundo es *blockchain*, también conocida como «Cadena de Bloques», consistente en un sistema contable distribuido en una red de computadoras interconectadas por internet, que hace que los asientos en él no puedan ser alterados. Es la base de funcionamiento de las denominadas criptodivisas y permite, a medida que más usuarios la adopten, generar mayor seguridad de los datos puesto que es perfectamente auditable por toda la red sin restricciones.

El empleo de esta tecnología hace posible la certificación y celebración de contratos inteligentes, entre otras aplicaciones; algunas de sus ventajas es la de permitir una correcta certificación de los procesos de producción bovina, desde la concepción del animal hasta la mesa de los consumidores finales, también para garantizar la transparencia en el proceso de cría, faena y colocación en los mercados más exigentes del globo.

Como veremos más adelante, uno de los problemas de acceso a los mercados internacionales de los productores ganaderos de la provincia constituye, precisamente, el no cumplimiento de la normativa específica de los grandes mercados. Tampoco es posible hallar en la región una normativa al efecto que permita al pequeño productor desarrollar una política de trazabilidad de su producción como hábito, produciendo la desventaja de la imposibilidad de acceso a los beneficios de generar la confianza suficiente para el desarrollo de su explotación.

Poder garantizar a las autoridades de los mercados objetivos de la exportación, la certeza de que el producto a comercializar en su territorio cumple con las normas fitosanitarias es el punto clave para un posicionamiento de la producción local del ganado vacuno. Por lo tanto, consideramos que la implementación de la tecnología específica, no solo reduciría los costos de producción sino que afianzaría la confianza internacional en el productor de la región.

La importancia de la aplicación de una correcta trazabilidad en el producto bovino de los pequeños establecimientos ganaderos es un complejo no resuelto por todas las jurisdicciones de nuestro país. Es necesario establecer su relevancia y la aplicación en la provincia de Corrientes de métodos específicos que garanticen la correcta manipulación en la cría del ganado y por qué la aplicación de la trazabilidad junto a la tecnología *blockchain* podría ser el eslabón perfecto para la certificación

fehaciente del cumplimiento y respeto por la calidad y la sanidad en el proceso de cría del ganado bovino.

2. La trazabilidad en la Argentina

Los sistemas de reconocimiento y seguimiento del ganado no son nuevos y siempre han tenido el carácter de control sanitario estatal de la hacienda, o bien, para lograr su identificación; para designar como propio el ganado cimarrón; o asegurar la sanidad del ganado y su seguridad para el consumo de las personas.

El primer caso de identificación del ganado se origina en Prusia con un decreto del rey Friedrich Wilhelm, en el año 1716, donde se establecía que todo el ganado mayor que atravesara su territorio debía tener marcado en el cuerno derecho sus iniciales (FW) y si se destinaban al consumo interno se debían marcar en el izquierdo manteniéndolos vivos por tres días para asegurarse de que no estaban enfermos, más la exhibición de la documentación que debía incluir el nombre del dueño, procedencia y fecha (CASO, 2003).

Debemos recordar que previo a la Independencia, la República Argentina como colonia española no se caracterizaba como una productora importante de ganado bovino, siendo estos criados de manera muy rudimentarias y prácticamente en estado salvaje, aunque la importancia de esta actividad para la población de las extensas llanuras era la de mayor envergadura, sobrepasando a la agricultura que recién se instalará con fuerza en las oleadas migratorias de fines del 1800 y principios del 1900.

Antes de la colonización la región no contaba con vacas ni caballos, siendo estos introducidos recién con la creación del fuerte de Buenos Aires por Pedro de Mendoza. Se manifiesta de pronto un crecimiento exponencial del ganado, por la amplitud territorial que poseían los animales para el pastoreo en las llanuras pampeanas.

La característica relevante surge con posterioridad a la declaración de la independencia local, ya que por la fisonomía de la población del siglo XVIII y XIX se observa una predominancia de la ruralidad en nuestro país, es decir que las principales actividades que llevaban a cabo los lugareños de cada región de una u otra manera se encontraba conectada con el quehacer de la vida de campo. Por esto, cada jurisdicción, al principio y luego el gobierno federal, determinó algunas normas de sanidad indispensables para el desarrollo de la actividad con el orden necesario, que nos llevan a determinar ciertos rasgos en la voluntad del legislador de organizar más o menos una manera de trazabilidad a la criolla.

En el mundo existen tres sistemas de trazabilidad que han ido evolucionando con el correr de los tiempos y los avances de la inventiva tecnológica aplicada a los procesos alimentarios, junto a las exigencias de los consumidores de información de procedencia de los productos.

El primer sistema al que haremos mención, se relaciona con el registro de la procedencia y certificación de la propiedad, como elementos de importancia destinados a identificar a los propietarios de los animales y quienes son responsables de su cuidado para establecer una política de control del ganado. Esta primera etapa se desarrolla junto con el surgimiento de los Estados modernos y la aparición del poder de policía sanitario.

La identificación de los animales surge así con la *yerra*, una especie de ritual, típico de la llanura pampeana, donde la familia y vecinos se reunían para celebrar la época de marcación de los animales. Dicha marcación consistía en una impresión de la identificación de «marca» del propietario del animal en su cuarto posterior, con un hierro candente que produce una cicatriz imborrable.

La *yerra* o *faena* era organizada de acuerdo a los requisitos de registro de cada jurisdicción, para luego evolucionar en la constitución de los primeros saladeros como antecedentes de los frigoríficos, lugares destinados a brindar una correcta salubridad en el tratamiento de los productos cárnicos, para evitar el impacto ambiental que generaban las grandes *faenas* y sus desperdicios en las emergentes ciudades de la primera mitad del siglo XX.

Podemos ver hasta aquí una clara coincidencia de las autoridades en la sanidad-salubridad y el registro de los animales, por lo que la evolución normativa se dio en ese aspecto, siempre tendiente a garantizar un acceso seguro a la carne vacuna, construyéndose así un sistema en el que cada jurisdicción junto con el gobierno federal establecen las regulaciones pertinentes para lograr una correcta identificación de los animales con sus propietarios, para evitar una contaminación del ganado con enfermedades no deseadas, que puedan afectar a los consumidores.

En la Argentina la evolución no fue muy diferente a la de otras legislaciones, ya que el registro del ganado se produce desde la necesidad del gobierno de ejercer un control efectivo que dé certeza de la sanidad de los animales.

La segunda etapa o sistema abarca todo el siglo XX hasta nuestros tiempos, y es de manera indirecta la etapa en la que se encuentra inmerso nuestro país. Se la conoce como *inconexa* porque se relaciona con etapas diferenciadas entre sí del proceso productivo, que hace que no se documente toda la cadena del proceso sino que dependa básicamente de contratos determinados, *vgr.* es un contrato de carácter privado el que establece los productos y etapas del proceso productivo a ser trazados. Se concibe a la trazabilidad como un elemento de calidad, por lo que el producto

final es más caro, por la minucia puesta en el proceso y la inversión que debe hacer el productor en tecnología para asegurar su cumplimiento.

La cadena productiva en el país no está correctamente trazada, siendo relevante o exigible ciertos parámetros para la cría en ciertos eslabones de la cadena y no en su totalidad; este sistema de trazabilidad implica muchas veces la utilización de tecnologías que permita dar sustento a la producción y dar al consumidor final acceso al historial del producto, con información relevante de cómo fue tratado y cuáles fueron los métodos utilizados para garantizar que se haya hecho una correcta manipulación del alimento y que éste no haya tenido contacto con agentes contaminantes o peligrosos para la salud de los seres humanos, consumidores del producto sujeto a trazabilidad.

La actual Ley 22.375 ha derogado la Ley nacional 18.811 —a su vez modificada en parte por la Ley 26.478 que introduce algunos avances en materia de tecnología, sobre todo para el sector porcino—, que da la posibilidad de control de los sectores cárnicos (vacuno, bovino, ovino, porcino, etc.) al Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA), que junto a sus pares provinciales tiene la misión de garantizar la sanidad de todos los alimentos de producción y distribución dentro del territorio de la Nación, según lineamientos que se deberán regir por la reglamentación de la normativa. Junto con la Ley de marcas y señales 22.939, se genera un marco normativo amplio que a simple vista podría dar origen a un sistema de trazabilidad medianamente efectivo, ya que la cría, transporte, faena y comercialización del ganado bovino estaría cubierto por estas normas.

SENASA depende del Ministerio de Agroindustria de la República Argentina y se constituyó como el organismo sanitario del Estado que se encarga sobre todo de la fiscalización y certificación de los productos y subproductos de origen animal y vegetal, sus insumos y residuos agroquímicos, así como la prevención, erradicación y control de enfermedades de animales, incluidas las transmisibles al ser humano, y de las plagas vegetales que afectan a la producción agropecuaria del país.

Este organismo cuenta actualmente con catorce centros regionales y trescientas sesenta y dos oficinas locales distribuidas por todo el país. A fin de implementar y promover la acción sanitaria y fitosanitaria, elabora normas y controla su cumplimiento, y asegura la aplicación del Código Alimentario Argentino, dentro de las normas internacionales exigidas. Asimismo planifica, organiza y ejecuta programas y planes específicos que reglamentan la producción, y la orienta hacia la obtención de alimentos inocuos para el consumo humano y animal. Lo cierto es que en Argentina rige un sistema de doble estándar, donde encontramos una convivencia de productos trazados y no trazados (GIMENO, 2007).

En la República Argentina no tenemos un sistema de trazabilidad definido, menos aún si de ganado bovino se trata. Por tal motivo el objeto de este trabajo

consiste en delinear algunos avances en materia tecnológica que podrían proporcionar el acceso de los pequeños productores de la provincia de Corrientes a un sistema fiable, y sobre todo eficaz y accesible económicamente hablando, de trazabilidad.

La tercera etapa en los sistemas de trazabilidad es la que se conoce como *integral*, con base en la seguridad alimentaria, transformándola en uno de los factores que más influyen en la política pública, a su vez como elemento esencial de la salud pública, que permite a las autoridades generar en los consumidores la certeza de la procedencia inocua de la producción bovina. Estos parámetros han llevados a los países del mundo a propiciar una implementación total del rastreo de los alimentos.

3. Situación de la provincia de Corrientes

«La particularidad de esta provincia es la diversidad de ambientes que la conforman. Corrientes tiene una superficie equivalente a 8.940.000 ha de las cuales sólo 5.740.000 son ganaderas, debido principalmente a la superficie ocupada por agua y monte. Por otro lado, es muy característico el pastoreo mixto de sus pastizales naturales. Tal es así, que en Corrientes además de los bovinos hay 28.405 bubalinos, 1.288.885 ovinos, 59.196 caprinos y 353.437 equinos, éstos últimos como animales de trabajo» (SENASA, 2015).

El sector ganadero de la provincia representa un 40 % de su producto bruto agropecuario, según el Ministerio de la Producción local y se posiciona como la tercera productora a nivel nacional. Según esta misma fuente el 77 % de los productores son propietarios de hasta cien cabezas y el 4 % supera las mil cabezas, es decir que el 96 % de los productores locales son catalogados como pequeños y medianos, con destino de su producción al mercado interno exclusivamente. Esto lo vuelve un sector altamente lucrativo y relevante para el desarrollo económico de la región, con potencial de crecimiento.

La provincia de Corrientes a través de la Ley N° 5.589, del año 2004, se adhiere a la legislación nacional y crea de manera paralela la posibilidad de habilitación de mataderos básicos de excepción en parajes que no tengan acceso a establecimientos frigoríficos de niveles A, B o C, de acuerdo a la legislación nacional, poniendo en cabeza de los municipios que deseen una habilitación de mataderos de este tipo, el control de cumplimiento de las normas meramente impositivas, de acuerdo al artículo 7 de la mencionada norma. El funcionamiento de estos mataderos sólo puede hacerse con cupos mensuales debidamente justificados y en el área de influencia del municipio que lo pida.

En consecuencia, la ley provincial no establece límites en la aplicación de tecnologías tendientes a lograr una correcta trazabilidad, ni tampoco establece parámetros claros a seguir para lograrla. Se observa así un vacío legal que nos permitiría, a través de reglamentaciones a la misma norma, generar el incentivo suficiente en los productores locales para que accedan a los beneficios de trazar su producto ya que la producción ganadera hace a la provincia una de las más aptas para competir en el mercado internacional.

La trazabilidad no surge como prioritaria de la política estatal, circunscribiéndose el posible control al registro dominial y la salubridad de los animales, respetando ciertos procesos, pero no una certificación de toda la cadena productiva.

El pequeño o mediano productor correntino no posee acceso a la tecnología necesaria para una correcta implementación de la trazabilidad y tampoco le es rentable hacerlo ya que destinar su producción al mercado internacional le hace poco sentido por los costos que maneja el sector, convirtiendo este pensamiento en un círculo vicioso que veda el acceso a los mercados más exigentes y rentables.

Surge así del análisis que el Estado brinda algunas soluciones a través de la normativa, que no son suficientes para alcanzar el estándar de calidad necesario para la inserción en mercados extranjeros, mucho menos bajo los requisitos de trazabilidad de los más exigentes, donde la certificación de todo el proceso, desde la cría hasta la disposición final, es relevante y necesaria para brindar la seguridad de la carne vacuna y que ésta haya sido manipulada con los estándares sanitarios más estrictos que permitan evitar una intromisión de agentes contaminantes en territorios de los receptores del producto. Es por esto que la competitividad de los pequeños productores locales se ve circunscripta al consumo estrictamente local, y muchas veces sólo del territorio provincial.

También estos pequeños productores poseen escaso acceso a la infraestructura de caminos y redes eléctricas y de internet, que vuelve la producción poco competitiva, frente, por ejemplo, a los pequeños productores de la zona centro del país. Frente a esta precariedad debemos establecer que estos productores se ven inmersos en una zona de relativa dificultad geográfica, con humedales de todo tipo y grandes montes (tipo de bosques frondosos, de escasa estatura; constituye una de las cualidades típicas de la zona litoral de la República Argentina, cuya principal característica es su escasa penetrabilidad y gran densidad), que hacen que la productividad de las tierras sea escasa para ciertas explotaciones.

4. Aplicación de la tecnología *blockchain* y de contratación inteligente para asegurar la trazabilidad

La tecnología de contratación inteligente o *smart contracts* es el método de certificación de procesos más económico al que podrán acceder los pequeños productores de la región, para cumplir con los requisitos de los mercados de exportación a la hora de comercializar la carne bovina, bajo los métodos de la trazabilidad.

El *Smart Contract* o Contrato Inteligente es un programa o software de computación (código de programación) conocido en el sector de la tecnología como contratos paso a paso o *if... then* (si... entonces), que se desarrolla mediante órdenes preestablecidas en una red inviolable y distribuida como la *blockchain* de Bitcoin, que permite liberar ciertos procesos del contrato sólo si un paso anterior fue realizado. Por ejemplo, en la compra-venta de un inmueble, después de firmado el documento electrónico de la transferencia y una vez depositado el pago de la casa, se procede al desbloqueo de la cerradura electrónica que permita al nuevo propietario el ingreso a ella y seguidamente, por cumplimiento del ingreso del nuevo titular, se procede a bloquear el acceso del antiguo dueño. Si algunos de estos requisitos (pago y/o acceso a la casa del nuevo dueño) no se cumplen, el paso siguiente queda invalidado y el propietario original no tendría impedido el acceso a la vivienda.

Contribuir a dar certeza del cumplimiento de los procesos y técnicas adecuados es el obstáculo principal al que se enfrenta el pequeño productor y el Estado en la adopción de tecnología adecuada para trazar correctamente todo el proceso productivo.

El uso de tecnología de contratos inteligentes es la forma más accesible que permitirá auditar correctamente a las autoridades, y a los contratantes en particular, el cumplimiento de cada eslabón de la gran cadena que constituye el proceso productivo, asegurándose así la realización de cada paso establecido en la producción del ganado bovino.

El jurista y criptógrafo Nick Szabo, graduado de Ciencias de la Computación de la Universidad de Washington y que ha trabajado con el Jet Propulsion Laboratory, IBM, Sequent, DigiCash, Agorics y Entegriy Solutions, en las áreas de software de sistemas, comercio por Internet y seguridad empresarial, fue quien mencionó por primera vez el término de *smart contracts* en un documento en 1995. Dos años después, en 1997, desarrolló un documento mucho más detallado explicando el funcionamiento de los *smart contracts*, donde establecía que la tecnología disponible hasta esa época todavía los hacía inviables. Recién en 2009, con el surgimiento de las criptodivisas, se pudo determinar tecnológicamente ésta como la indicada para hacerlos seguros y aptos para su implementación en la vida diaria de las personas.

Este tipo de contratos presentan la dificultad de que el lenguaje de escritura no es natural, sino virtual, de códigos utilizados en las ciencias de la computación, ya que se ejecutará mediante ellos. En la actualidad se encuentran servicios que permiten

realizar una correcta traducción y automatización de procesos entre las máquinas y los hombres.

La principal característica de esta tecnología es que no requiere intermediarios, como escribanos que certifiquen cada proceso de la producción ganadera, ni el desembolso de grandes cantidades de dinero en la adopción de tecnologías de almacenamiento y seguimiento, que podría hacerse de manera *on line* por Internet, en la medida que esta esté disponible, mediante el uso de tecnologías descentralizadas como las que se vienen tratando a lo largo de este trabajo, o en la nube, para que luego de manera remota se puedan acceder a los libros contables llevados digitalmente, que certifiquen cada etapa sin restricción alguna de acceso de las personas.

El proceso productivo ganadero de la región podría adoptar un sistema de carga donde cada productor debería, tras el cumplimiento de determinada etapa, cargar los datos a la red para así luego probar su veracidad a través de la misma red donde se carguen de manera automática los datos del clima, la temperatura, u otro dato relevante que hagan al rastreo preciso del producto, así como la identificación del animal a través de la implementación de sistemas paralelos de identificación de los animales mediante radio frecuencia u otro sistema digital o analógico.

Evitar a los intermediarios fortalece la cadena de valor, por lo que el pequeño productor vería incrementada la rentabilidad por cabeza. Consecuentemente se podría impulsar su crecimiento para acceder al mercado europeo o japonés.

Otra ventaja de la implementación de los denominados contratos inteligentes es que su proceso de escritura sólo debe hacerse una vez al inicio del proceso y la ejecución se hará de forma secuencial, tras el cumplimiento de metas preestablecidas, donde se irán plasmando castigos o penalidades en cada tramo no cumplido para de esta manera imponer al productor la obligación de cumplimentar todas las cláusulas correctamente. Al finalizar todo el procedimiento y después de haber cumplido con la ejecución de todo el contrato, se desbloqueará el pago por parte del comprador de manera automática.

Como hemos visto hasta aquí, para el empleo de este tipo de tecnología no es suficiente con la programación de un sistema sino que se deben acompañar de otras tecnologías que brinden soporte al productor ganadero, así como de una normativa eficaz que haga posible la realización del objetivo de la trazabilidad como instrumento de certificación de la calidad del producto.

Hacer uso de esta ventaja tecnológica requiere poca capacitación del productor ganadero, ya que una vez diseñado un sistema modelo su aplicación en masa lo haría rentable y de fácil acceso. La ejecución es totalmente automatizada y verificable por cualquier persona, por lo que la normativa necesaria es de carácter habilitante y general que haga de estos una herramienta al alcance de los pequeños productores.

Consecuentemente con el transcurso del tiempo y a medida que sea mayor la cantidad de usuarios productores que lo implementen, como características de las redes basadas en *blockchain*, se incrementa la seguridad ante posibles ataques a los que se enfrente todo sistema informático, y al estar distribuido en una red de computadoras el sistema no corre riesgos de pérdida de información, por avería de hardware de algún usuario en específico.

Bibliografía

- BONET DE VIOLA, ANA MARÍA (2013). De la marca de fuego al chip: Genealogía de la trazabilidad como sistema de seguimiento de los productos de consumo. *Papeles del Centro de Investigaciones Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL)*, 3(10), 7-23.
- BREBBIA, FERNANDO Y MALANOS, NANCY (1997). *Derecho Agrario*. Ed. Astrea. Buenos Aires, Argentina.
- CASO, DIEGO RAÚL (2003). La trazabilidad en la vitivinicultura mendocina. Mendoza, Argentina. Recuperado de: <http://www.caso.com.ar/documentos/Trazabilidad%20en%20la%20Vitivinicultura.pdf>
- CHOMCZYK, ANDRÉS (2013). Situación legal de Bitcoin en Argentina. Recuperado de: <http://elbitcoin.org/situacion-legal-de-bitcoin-en-argentina/>
- CRIPATOMONEDAS (2013). ¿Cuáles son los principales países que usan Bitcoin? Criptomonedas.org. Sevilla, España. Recuperado de: <https://criptomonedas.org/?s=Argentina>
- GIMENO, MARCELA (2003). *Quién es Quién en Identificación Animal y Trazabilidad en la Argentina*. Edit. MCA Comunicación. Buenos Aires, Argentina.
- GIMENO, MARCELA A. (2007). *Guía de Identificación y Trazabilidad de Alimentos Argentinos*. Buenos Aires, Argentina.
- ISO TOOLS (2015). ¿Qué son las normas ISO y cuál es su finalidad? ISOTools. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://www.isotools.org/2015/03/19/que-son-las-normas-iso-y-cual-es-su-finalidad/>
- LAURA, GUILLERMO DOMINGO & RIVA, ERGASTO (2012). *La moneda virtual: unidad de cuenta ontológicamente estable*. Pluma Digital Ediciones. Buenos Aires.
- LORENZETTI, R. L. (dir.), Márquez, J. F., Ossola, F. A., Silvestre, N. O., Calvo Costa, C. A., Stiglitz, R. S... Ariza, A. (2015). *Código Civil y Comercial de la Nación comentado*. Tomo V. Santa Fe: Ed. Rubinzal - Culzoni Editores
- PASTORINO, LEONARDO F. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.
- SATOSHI, NAKAMOTO (2008). Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. Recuperado de: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>

SZABO, NICK (1997). Contratos inteligentes: formalización y seguridad de las relaciones en las redes públicas. *First Monday*, 2(9). DOI: <<http://dx.doi.org/10.5210/fm.v2i9.548>>

UNIÓN EUROPEA (2019), Entra en vigor el acuerdo comercial entre la UE y Japón. Comisión Europea. Comunicado de prensa. Bruselas, Bélgica. Recuperado de: <https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-785_es.pdf>

ZAERA VIDAL, GUILLERMO (2014). *Bitcoin: Bases, comportamiento como moneda e inversión*. Ed. Aniversidad da Coruña. España.

Perspectivas de la actividad forestal en Misiones

Nuevos horizontes: el bambú

AMIRA N. BARUD

Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

n.barud@gmail.com

Resumen

En la provincia de Misiones, a través de políticas públicas se ha iniciado un proceso orientado a la producción de la gramínea del bambú, como alternativa para la obtención de recursos maderables en respuesta a las nuevas necesidades sociales, en particular a aquellas destinadas a la satisfacción de viviendas para habitación, efecto ello de la vertiginosidad de las economías mundiales, presentándose así un doble desafío al no adecuarse este tipo de producción a parámetros tradicionales del régimen legal forestal y presentar el riesgo de aparición de plagas desconocidas por fomentarse la entrada de la especie exótica, *Dendrocalamus asper*. Partiendo de la idea de desarrollo sustentable como eje vertebrador de toda actividad agraria y de que las políticas públicas deben orientarse hacia él, en el desarrollo de mi trabajo haré un examen de las especies de bambú nativas en Argentina y las que se encuentran en la provincia de Misiones en proceso de implementación. Asimismo, analizaré la legislación aplicable y políticas públicas provinciales implementadas para fomentar esta nueva alternativa de producción y su zonificación. Como conclusión resaltaré los beneficios y desventajas de este tipo de producción agraria.

Palabras clave

Desarrollo sustentable, gramíneas, forestación, legislación, producción agraria, bambú.

Prospects for forestry in Misiones. New horizons: The Bamboo

Abstract

*In Misiones province, through public policy, it has been initiated a process oriented to bamboo grass production as an alternative for the obtaining of timber resources in response to new social needs, in particular those destined to the satisfaction of housing to live, that being an effect of the vertiginosity of global economies, showing up a double challenge because of the not adequacy of this type of production to traditional parameters of the forest legal regime and show the risk of the appearance of unknown pests because of the encouraging of the entry of a exotic specie, known as *Dendrocalamus asper*. Starting from the idea of sustainable development as the backbone of every agrarian activity, and also from the fact that the public policy should be oriented to it, in the development of my job, I will do an exam of native bamboo species in Argentina and those that can be found in Misiones province in implementation process. Likewise, I will analyze the applicable legislation and province's public policy implemented to foment this new alternative of production and it's zoning. As a conclusion, I will highlight the benefits and disadvantages of this type of agrarian production.*

Keywords

Sustainable development, grass, afforestation, legislation, agrarian production, bamboo.

Introducción

En este trabajo haré referencia a la producción del bambú en la orovincia de Misiones donde éste se encuentra en franca expansión por las condiciones del suelo y climáticas que facilita su veloz crecimiento. Reseñaré asimismo la legislación aplicable a la actividad forestal en la provincia, citando también legislación nacional a fin de corroborar su armonización y si se lleva a cabo bajo parámetros de sustentabilidad. Para ello recurriré al método comparativo.

Desarrollo

El pasado en el que aún estamos inmersos

Resulta interesante iniciar este trabajo con un brevísimo análisis de lo que significa la actividad forestal tanto a nivel mundial como particularmente en nuestro país.

En primer término, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) en su informe del año 2015 sobre los cambios de los bosques en el mundo, trata sobre su situación en los últimos 25 años exponiendo que van disminuyendo a medida que aumenta la población, puesto que la demanda de alimentos y propiedades crece. Pero también esto conlleva a que más tierras sean designadas como bosques permanentes, estudios, planificaciones y lo que compete al presente trabajo, a la regulación legal en este contexto.

Basta retrotraernos a 1990 para encontrar que el mundo tenía 4128 millones de hectáreas de bosque y en 2015 disminuyó a 3999 millones de hectáreas. Esto vendría a significar una pérdida neta de 129 millones de hectáreas de bosque, con una superficie del tamaño estimativo de Sudáfrica. En cuanto a Argentina se registró entre 2010 y 2015 una pérdida neta anual del área de bosque de 297 mil ha. Y en nuestros países vecinos Paraguay 325 mil ha y Brasil 984 mil ha.

Una gestión forestal responsable y sostenible requiere un enfoque equilibrado en el que convivan los tres pilares de la sostenibilidad: el económico, el social y el ambiental. La gestión forestal sostenible persigue como fin último que los bosques puedan seguir generando los recursos necesarios.

¿Un enemigo silencioso o un gran aliado?

Parecería que nos encontramos en una encrucijada donde para sobrevivir necesitamos deforestar pero la deforestación es nociva para el ambiente, pues rompe el equilibrio natural. Por eso el ser humano ha esbozado distintas alternativas de menor impacto ambiental, volviendo a veces a sus raíces, intentando fomentar un consumo responsable de los recursos naturales.

Misiones, podría decirse, es la provincia más húmeda del país, su clima, tropical húmedo sin estación seca, es aprovechado por productores de distintos rubros pero muy especialmente por la industria forestal.

En primer término, debemos observar que el bambú no es propiamente un árbol, sino que forma parte de una familia perteneciente al orden Poales de las monocotiledóneas (angiospermas de un solo cotiledón —primeras hojas de las plantas— en su embrión en vez de dos), es decir que son tipos de plantas de tallos cilíndricos, en general huecos, interrumpidos por nudos llenos, hojas alternas que nacen de los nudos, flores y granos, que a grandes rasgos denominaremos gramínea.

La docente investigadora de botánica de la UBA, Andrea Vega, expuso así en la página web del Servicio de Divulgación Científica y Tecnológica sobre Agronomía y Ambiente de la Facultad de Agronomía de la UBA, que dentro de la subfamilia *Bambusoideae*, en dos de sus tres tribus se desarrollan las clásicas cañas leñosas y ellas poseen un ciclo vital extenso, creciendo velozmente, incluso hasta un metro por día. Las cañas de los bambúes tardan alrededor de tres y cinco años para madurar.

Primeras aproximaciones

Debe considerarse que cada especie responde a determinados requisitos de riego y suelo. En Argentina hay alrededor de cinco especies nativas y las demás han sido introducidas, es decir que son exóticas. ¿Cuál es el riesgo de las especies exóticas? Que pueden alterar el ecosistema de distintas maneras, principalmente por la propagación de plagas desconocidas. Además, entre los bambúes hay algunas especies invasoras como la *Gadua chacoensis*, que es nativa de nuestro país. También el *Phyllostachys pubescens* es invasor y originario de China por lo que debe prestarse especial atención a esto.

En nuestro país, por citar brevemente, tenemos las siguientes especies:

Guadua trinii. Distribución: Buenos Aires, Misiones, Entre Ríos y Corrientes. Nombres comunes: tacuara brava, tacuarazú, yatevó. Usos: los culmos abiertos como esterilla se utilizan en la construcción de ranchos, cercas, puertas y para hacer canastos; el follaje se utiliza como forraje para alimentar al ganado y a los caballos durante el invierno.

Guadua chacoensis. Distribución: norte de Argentina, Chaco, Corrientes y Misiones. Nombres comunes: tacuara o tacuaruzú. Usos: mayor potencial económico por tamaño y calidad de culmo. Se utiliza en construcciones rurales, cercas, artesanías y es un elemento importante dentro del balance ambiental para el control de la erosión y protección de las cuecas de los ríos.

Guadua paraguayana. Distribución: Chaco, Corrientes, Formosa y Santa Fe. Nombres: se conocen con el nombre de picanilla y picana. Usos: como estructuras básicas de los techos en las construcciones rurales.

Chusquea culeou. Bosques altos: Vegetación con un estrato abierto o cerrado de especies arbóreas que superan una altura de dosel de 15 m. Posee una madera sólida lo que la diferencia de la mayoría de las bambusoideae que son huecas. Hábitat: Chubut, Río Negro, Neuquén.

Chusquea ramosissima. Planta perenne leñosa. Gran altura, hasta de dos dm de diámetro. Habitat: Misiones. Nombre común: tacuarilla, tacuarembó.

Especies introducidas

Bambusa tuldoides. Nombre común: *punting pole bamboo*, *bambú blenduk*. Origen: nativo de China y Vietnam. Muy cultivado en Japón. Usos: planta ornamental, brotes comestibles. Utilizado en medicina china.

Dendrocalamus asper. El género *Dendrocalamus* es uno de los más relevantes por sus numerosos usos en la construcción, la industria farmacéutica, en la producción de muebles, industrial del papel, artesanías y otros.

¿El bambú es un recurso forestal?

Se puede decir que por su composición orgánica y por sus tejidos leñosos el bambú posee los requisitos para situarse entre una especie forestal maderable, si bien durante años fue utilizado mayormente como recurso forestal no maderable (RFNM) y por la velocidad de su crecimiento incluso resulta más indicado a los fines de la explotación económica.

En la década de 1990 se llevó a cabo en una provincia cubana, a través de una donación del PNUD, la instalación de una planta de procesamiento de bambú para la producción de madera contrachapada que si bien nunca inició su producción si fue el puntapié inicial para que por medio de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños de la provincia de Holguín se gestasen dos plantas de producción de madera contrachapada, material destinado a la construcción de viviendas.

También en Ecuador, el Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha, ante las consecuencias de la deforestación en la zona, transformó una antigua fábrica de madera en una destinada a la fabricación de tableros de bambú, específicamente de la especie *Dendrocalamus asper* que posee un rendimiento veinte veces superior a los árboles tradicionales.

Bambú en Misiones

En nuestra provincia, además de las especies nativas, desde el año 2001 se propaga la especie *Chusquea ramosissima*. A raíz de la búsqueda de nuevas inversiones para el mayor desarrollo económico de Misiones empezó a esbozarse lo que hoy se denomina «Plan Bambú». El fin de su accionar es promover la transformación de las realidades sociales a través del desarrollo de las economías regionales e innovadoras. También da paso a inversiones extranjeras que pretendan hacer uso del suelo y condiciones climáticas de la provincia.

Por medio de la firma de un convenio entre el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables y Orquídeas SRL en el año 2015 se concretó un acuerdo para fortalecer el «Proyecto Bambú» que se encontraba en su etapa de inicio en la búsqueda de productores.

El Plan Bambú Misiones hace hincapié en la plantación de especie, *Dendrocalamus asper*, caracterizada por una excelente caña, que no es invasiva, genera matas haciendo el trabajo más sencillo en el lote y que contribuye a solucionar demandas de la naturaleza económica social y ambiental.

Los años pasaron y en el año 2018 el Gobierno de la provincia lanzó en Florentino Ameghino el «Plan Bambú Misiones», a través del cual el Ministerio de Ecología pretende asesorar y acompañar a los productores misioneros. Este proyecto tuvo como objetivo primordial lanzar alrededor de 16 mil plantines de la especie para ser distribuidas entre los productores interesados en sumarse.

Además, el subsecretario de Desarrollo Productivo, el ingeniero Otto Goritz, explicó que el bambú se puede plantar en escalas de 0,5 a 5 hectáreas y no reemplaza el monte nativo y es un material de usos muy diversificados. Hasta la fecha se han brindado capacitaciones en las localidades de Loreto (Departamento de Candelaria) y Ameghino (Departamento de San Javier).

Lo llamativo de este plan es que si bien está destinado principalmente a la generación de recursos maderables, en vez de implementarse por medio del Ministerio del Agro y la Producción, se llevó a cabo por el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables aun cuando en su presentación el fundamento es la utilización maderable del recurso.

Microrregiones de Misiones y bambú

Para situar geográficamente el desarrollo del bambú debemos considerar dos zonas o microrregiones en particular, donde hay un mayor desarrollo

forestointerindustrial. En la microrregión 32, comprendida por los departamentos centro-oeste de la provincia, entre las riberas de los ríos Uruguay y Paraná, incluyendo el Departamento de Iguazú, Eldorado, San Javier, Oberá, Montecarlo, Caingúas, 25 de Mayo y Libertador General San Martín, donde principalmente en San Javier, 25 de Mayo y Caingúas, predominan las especies herbáceas dentro de las cuales pueden hallarse el bambú al pertenecer a dicha familia.

Pero donde realmente encontraremos cultivos de herbáceas graminoideas es en los Departamentos de Guaraní, San Pedro y General Manuel Belgrano. En esta zona hay una densidad poblacional muy inferior al resto de la provincia y un importante desarrollo en la forestointerindustria, esta microrregión es la 47.

Marco legal

Legislación provincial

Ley XVI N°7, ex Ley 854. Articulaciones con la Ley Nacional 13.273

Resulta indispensable realizar una breve mención a la Ley 13.273, dado que la ley provincial de inversiones forestales la utiliza como base para normar la protección de los boques. Siguiendo al Dr. Pastorino, podría decirse que se trata de una ley considerada de poder de policía destinada a ordenar y reglamentar el modo en que puede realizarse la actividad forestal, fijando también límites y prohibiciones; este mismo hilo sigue la ley provincial si recurrimos a su articulado, sin embargo en la práctica ha dejado mucho que desear pues sus organismos jamás fueron organizados por reglamento ni creados en sí.

La ley de la provincia de Misiones fue sancionada en el año 1977. Consta de doce títulos en los cuales se brindan conceptos, se crean organismos, regulan procedimientos y establecen sanciones de lo atinente a la cuestión. Posee dos anexos: el primero versa sobre las Reservas Forestales y el segundo sobre las Zonas Semilleras. Ambos anexos han sido modificados en el transcurso de los años por legislación posterior donde son desafectadas y excluidas varias zonas.

En el artículo 1 declara de interés público el uso óptimo de los bosques, su enriquecimiento y ampliación. Fomento de industria forestal.

En su segundo artículo brinda definiciones tales como la de uso óptimo de los bosques; tierras forestales; bosque nativo; reservas forestales y tres conceptos que nos interesa traer a colación, que son:

Bosque: «formación leñosa nativa o implantada que cumpla separada o conjuntamente funciones de producción, protección, experimentación, conservación, recreación y preservación ambiental».

Bosque implantado: «toda formación leñosa creada por el hombre con sujeción a fines económicos específicos».

Elaboración forestal: «conjunto de operaciones necesarias para la transformación física o química de los productos forestales».

En sus artículos 3 al 8 adopta la clasificación de bosques de la ley nacional 13.273. A su vez, en los artículos 10, 11 y 12 regula el régimen de bosques nativos de propiedad privada. Allí se dispone que para iniciar los trabajos de explotación de bosques se deberá contar con la conformidad de la autoridad competente solicitada mediante un plan de trabajo de ordenación forestal (disposición similar a la del art. 14 de la ley 13.273). También se exige que la reglamentación disponga las obligaciones de reforestación que deberán asumir quienes exploten bosques nativos.

En el título siguiente, artículos 13 y 14, trata sobre los bosques nativos de propiedad fiscal. Se delimitan zonas boscosas que luego fueron modificadas a través de sucesivas leyes. Se sistematizan también las concesiones.

En el Capítulo IV se regulan las reservas semilleras, se disponen las zonas a través del anexo respectivo de la ley, cuestión que no trata la ley 13.273.

En el título V, denominado «Régimen de bosques implantados», se expresa que la provincia fomentará a través de la autoridad competente en materia forestal el aprovechamiento racional de los bosques implantados mediante la extensión, fomento y contralor forestal. Y en el título VI, denominado «Régimen de las tierras forestales», el artículo 28 manifiesta que «son todas aquellas áreas cubiertas por masas leñosas nativas, que no revisten el carácter de bosque protector o permanente o que no presenten especies en tamaño o calidad que hagan rentable su aprovechamiento a perpetuidad y aquellos que estén desprovistos de vegetación leñosa, podrán ser convertidas en tierras de cultivo agrícola o forestal».

En las cuestiones referidas a forestación y reforestación poseen disposiciones similares pero distribuidas de maneras distintas, porque mientras la legislación nacional prevé en una titulación propia dentro del Régimen forestal común, en la ley provincial se encuentra dispersa.

Ambas legislaciones prevén el fondo forestal con similar regulación pero en la nacional se especifica cómo se conformará y en la provincial a qué se destinará. Durante los años 2018 y 2019 según las leyes de presupuestos de la administración pública únicamente recibieron \$7000 (pesos siete mil) (Boletín Oficial de la Provincia de Misiones N° 14.558, 2-3 de noviembre de 2017 y Boletín Oficial de la Provincia de Misiones N° 14.795, 29 de octubre de 2018).

En el artículo 5 inciso e) de la Ley 13.273 se dispone como obligación «coordinar las funciones y servicios de los organismos provinciales y comunales encargados de la conservación y fomento forestal con los de la autoridad forestal federal» y en el título VIII de la ley provincial se trata el fomento forestal y la educación en dicha materia. Asimismo se legisla sobre el transporte y guías forestales, creándose el registro de profesionales donde deberán inscribirse ingenieros forestales y agrónomos.

También se establecen las infracciones y penalidades de igual manera que la legislación nacional pero por distintos motivos: por la falta de Guía Forestal, cualquier adulteración, declaración, acto u omisión relativos al contenido de las guías del material forestal, al pago de tasas o aforos o al transporte de madera; por extracción o apeo clandestino de productos forestales en bosques fiscales. Quien llevara o encendiera fuego (igual que legislación nacional) si implicara peligro de propagación.

Ley Nacional 25.080 y Ley Provincial VIII N°37 ex 3585

En su artículo primero, la ley 25.080 a raíz de las modificaciones por ley 27.487 instituye un régimen de promoción de inversiones para los bosques existentes que se condice con el artículo 47 de la ley provincial N° 7, antecedente de la ley provincial VIII N°37, que versa sobre el fomento a través de bosques que beneficien a pequeños y medianos productores de la provincia. En otro orden de ideas, el artículo 3 expone que «las actividades comprendidas en el régimen instituido por la presente ley son: la implantación de bosques, su mantenimiento y su manejo sostenible incluyendo las actividades de investigación y desarrollo, así como las de industrialización de la madera, cuando el conjunto de todas ellas formen parte de un emprendimiento forestal o forestoindustrial integrado».

En su artículo 4 define al emprendimiento forestal, cuestión que no trata la ley provincial ni en la ley N° 7 ni en la posterior ley N° 37, «(...) a las plantaciones de especies forestales ecológicamente adaptadas al sitio, y que permitan satisfacer la demanda actual y potencial de materia prima por parte de distintas industrias, sea en plantaciones puras, mixtas o en sistemas agroforestales».

Por medio de la modificación sufrida por la ley 27.487 se solicita que tanto Nación como las autoridades de las provincias establezcan la zonificación para ser beneficiarios del régimen. Se realiza mucho hincapié, a diferencia de la regulación anterior, en el desarrollo sustentable y estudios ambientales, tal como también lo expone el artículo 9 de la ley N° 37.

El título tercero de la ley nacional versa sobre la adhesión provincial a la que Misiones adhirió en el año 1999, la cual designa al Ministerio del Agro y la Producción como autoridad competente. Posee un anexo único donde denomina bosque implantado o cultivado «(...) al obtenido mediante siembra o plantación de especies maderables nativas y/o exóticas adaptadas ecológicamente al sitio, con fines principalmente comerciales o industriales, en tierras que, por sus condiciones naturales, ubicación y aptitud sean susceptibles de forestación o reforestación y que al momento de la sanción de la presente ley no estén cubiertas por masas arbóreas nativas o bosques permanentes o protectores, estos últimos definidos previamente como tales por las autoridades provinciales, salvo la existencia de un plan de manejo sustentable para bosques degradados a fin de enriquecerlos, aprobado por la provincia respectiva».

Continúa con lo dispuesto por la ley nacional, menciona reiteradamente al emprendimiento forestal pero no lo define, sí regula su estabilidad fiscal y principalmente tópicos impositivos como impuestos a las ganancias de la misma

manera que la legislación nacional y apoyo económico no reintegrable donde en el texto nacional y provincial varían en cuanto a las escalas.

El artículo 18 de la ley 37 regula la forma del pago. También, y a fin de fomentar los pequeños emprendimientos, se expresa que cuando posean una extensión menor a las 500 hectáreas los beneficios pueden ser complementados con otros de origen estatal siempre y cuando la autoridad de aplicación establezca los acuerdos pertinentes con los organismos otorgantes.

Finalmente se dispone quiénes podrán ser beneficiarios de la mencionada ley y quiénes no, por ejemplo las empresas deudoras bajo otros regímenes de promoción.

Plan Maestro Forestal. Ley XVI N°119

En su letra, principalmente en los objetivos, se ve reflejada una postura ambientalista ante la insistencia de la sustentabilidad en varios de sus incisos, que van desde fomentar a que más misioneros se orienten hacia el desarrollo sustentable dentro de la forestoindustria, es decir proponer un cambio de paradigma que se materializa en otros incisos a través del manejo sustentable de las plantaciones brindando opciones como sistemas agroforestales o silvopastoriles y también con una tendencia a la sustentabilidad *ex post facto* del suelo utilizado. Lo llamativo en esta ley, también del año 2016, es que refleja un cambio de postura sobre la política ambiental, mucho más activa y en consonancia con la comunidad en general, pues en sus últimos incisos hace mención al fomento del empleo forestal y el acceso de pequeñas empresas al mercado como MiPyMes (Pequeñas y Medianas Empresas forestales de la Provincia de Misiones).

Conclusiones

Por lo visto a lo largo del presente trabajo, se ha tratado de focalizar sobre un tema que aún no resulta polémico pero que de aquí a algunos años seguramente lo será por la demanda que presentará al tratarse de una gramínea de veloz crecimiento sumamente útil para la construcción, entre otros usos, y por lo tanto de gran utilización ante las exigencias poblacionales.

El debate no es si legitimar o deslegitimar esta nueva materia prima en la forestación, sino promover su correcta implementación realizando las evaluaciones de impacto ambiental y regulando su producción e implementación a través de normas específicas.

Aunque del texto de la legislación más reciente provincial y nacional pudiera surgir una aspiración al desarrollo sustentable esto no parece ocurrir por los datos fácticos volcados aquí.

Además, a esto debemos complementar la ruptura que se produce del vínculo forestal con las especies tradicionales maderables de los árboles para abrir paso a una figura *sui generis* como es la industria forestal desarrollada en una especie herbácea.

Ante todo esto, también encontramos que la legislación nacional y provincial se encuentran considerablemente armonizadas, más allá de los hechos fácticos y reglamentaciones ausentes dentro de los organismos provinciales; por ello podemos concluir en que el bambú como recurso maderable, en principio, puede ampararse dentro de la normativa provincial, independientemente de la aplicación de la legislación.

Bibliografía

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2015*. Segunda Edición
- GUERREIRO, C. & LIZARAZU, M. (2010) Flowering of *Bambusa Tuldoidea* (Poaceae, Bambusoideae, Bambuseae) in southern South America, (7). Recuperado de <<http://www.scielo.org.ar/pdf/darwin/v48n1/v48n1a03.pdf>>
- LARCO BENÍTEZ, M. (2017) *Caracterización físico mecánica de los laminados de bambú dendrocalamus asper como material sostenible constructivo para proyectos arquitectónicos en el noroccidente de la Provincia de Pichincha Ecuador* (tesis de doctorado). Recuperado de <<https://core.ac.uk/download/pdf/132827008.pdf>>
- MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RNR. Recuperado de <<http://www.ecologia.misiones.gov.ar/ecoweb/index.php/688-proyecto-bambu-misiones>>
- PASCUAL MENÉNDEZ, J. (2008) El bambú, una alternativa sostenible en la solución de la vivienda social, (12). Recuperado de <<http://www.redalyc.org/pdf/1813/181320674011.pdf>>
- PASTORINO, L. (2011) *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, A. (2017) *Propagación vegetativa de Dendrocalamus asper, Guadua angustifolia y Bambusa vulgaris (bambú), en el Vivero Bambunet del cantón Archidona, provincia de Napo* (Trabajo de titulación). Recuperado de <<http://dspace.esPOCH.edu.ec/handle/123456789/7665>>
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD. Chusquea culeou. Recuperado de <https://sib.gob.ar/ficha/PLANTAE*chusquea*culeou>
- SISTEMA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD. Chusquea ramosissima. Recuperado de <https://sib.gob.ar/ficha/PLANTAE*chusquea*ramosissima>

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD. Guadua paraguayana. Recuperado de <https://sib.gob.ar/ficha/PLANTAE*guadua*paraguayana>

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE BIODIVERSIDAD. Guadua trinii. Recuperado de <https://sib.gob.ar/ficha/PLANTAE*guadua*trinii#_ENTRE%20RIOS>

SISTEMA NACIONAL ARGENTINO DE VIGILANCIA Y MONITOREO DE PLAGAS. Dendrocalamus Asper. Recuperado de <<https://www.sinavimo.gov.ar/cultivo/dendrocalamus-asper>>

SISTEMA NACIONAL ARGENTINO DE VIGILANCIA Y MONITOREO DE PLAGAS. Guadua Chacoensis. Recuperado de <<https://www.sinavimo.gov.ar/cultivo/guadua-chacoensis>>

SOBRE LA TIERRA. (2017) Recuperado de <http://sobrelatierra.agro.uba.ar/bambu-un-cultivo-con-usos-multiples-y-sorprendentes/>

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (2016). *Sustentabilidad ambiental de los complejos productivos en Argentina*. Argentina. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.

Apicultura en el Delta del Paraná: marco jurídico

MARÍA VICTORIA DILORETO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

mdiloreto@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

La apicultura en la Argentina es una actividad altamente practicada, resultando hasta el año 2014 el segundo país exportador de miel en el mundo. Entendiéndola como actividad agraria es que se intenta abordar el marco jurídico que regula la actividad apícola en una región específica del país, la del Delta del Paraná, debido a que presenta un panorama ideal para llevar a cabo esta actividad, teniendo en cuenta su heterogeneidad paisajística, entre otras cosas. Es por esta razón que se analizará la legislación existente en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe.

Palabras clave

Apicultura, actividad apícola.

Beekeeping in the Paraná Delta: legal framework

Abstract

Beekeeping in Argentina is a highly practiced activity. The country was the second honey exporting country in the world until 2014. Considering that beekeeping is understood as an agricultural activity, it will be addressed the legal framework that regulates the activity in a specific region of the country: the Paraná Delta, the ideal scenario to develop this activity because of its landscape heterogeneity, among other

things. It is for this reason that the current legislation in the provinces of Buenos Aires, Entre Ríos and Santa Fe will be reviewed.

Keywords

Beekeeping, beekeeping activity.

1. Introducción

El presente trabajo tratará sobre la actividad apícola en una región específica del país. Se eligió analizar el marco legal de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, ya que, junto con Córdoba, es allí donde se encuentra el mayor porcentaje de colmenas. A su vez, esas tres provincias comprenden la región del Delta del Paraná, que debido a su heterogeneidad paisajística y junto con la flora de importancia apícola de la zona presentan un panorama ideal para llevar a cabo esta actividad.

La apicultura es una actividad basada en una tradición milenaria que consiste en cuidar un enjambre de abejas dentro de colmenas, obteniendo de ellas un excedente de miel, y además otros productos naturales como propóleos, polen, cera de abejas y jalea real. Esta actividad está desarrollada por una persona a la que se conoce como apicultor.

La vivienda de una colonia de abejas se denomina colmena y están conformadas por la base o fondo, que es la parte baja y donde se suele situar la piquera por la cual entran y salen las abejas; por la cámara de cría, que es un cajón donde se sitúan los cuadros, se coloca la reina y los estados inmaduros (huevos, larvas y pupas); por la alza, que son cajones rellenos con cuadros o panales donde se va a situar la miel elaborada por las abejas y finalmente, por la entretapa y tapa.

Se distinguen dos tipos de colmenas, las fijistas y las movilizadas. Las colmenas fijistas consisten en panales hechos por las abejas dentro de la colmena y pegados o fuertemente adheridos a sus paredes, por lo que las abejas se crían y explotan en esas colmenas formando un solo cuerpo con las paredes, como en la antigua colmena de una sola pieza. Actualmente, no se emplean este tipo de colmenas ya que pueden presentar inconvenientes, como por ejemplo no poder inspeccionar la colonia y corroborar su estado sanitario y provocan un estrés al momento de extraer la miel, ya que hay que cortar los paneles y las abejas deben reponerlos.

Por otro lado, las colmenas movilizadas son aquellas que presentan unos cuadros móviles de madera en el interior de la colmena, sobre el que se sitúan los paneles, que se pueden extraer fácilmente e intercambiar, por el cual se hace uso del «paso de abejas» para evitar los puentes de cera entre los panales adyacentes. Con este tipo de colmenas, se efectúa una explotación intensiva de las abejas, con el fin de obtener cantidades mucho más considerables de miel, sacrificando voluntariamente la recolección de la cera, cuya producción exige por parte de las abejas el consumo de un peso mucho más considerable de miel con la consiguiente pérdida para el apicultor. Entre los tipos de colmenas movilizadas que existen, encontramos la horizontal, conocida como Layens o la vertical conocida como Langstroth, que gusta por poder intercambiar los cuadros del alza a la cámara de cría.

Es por esta razón que se entiende a la apicultura como una actividad agraria. Vivanco la clasifica como actividad agraria accesorio, subclasificándola en extractiva de seres orgánicos y específicamente de animales, mientras que siguiendo la definición de Carozza sobre la actividad agraria basada en un ciclo biológico, se desprende que la apicultura está comprendida dentro de la actividad agraria principal. Más allá de estos autores, es un tema que prácticamente no ha sido desarrollado por la doctrina agraria argentina.

La región del Delta del Paraná es considerada un inmenso humedal y es por esto que posee una flora y fauna determinada por el tipo de clima, ya que se crea un microclima. Por esta razón es que se han identificado gran cantidad de plantas nativas, algunas conocidas como flora apícola, nectarífera o polinífera, que sirven de sustento a la producción de las abejas del delta.

Según las especies florales de que se trate, la miel puede ser monoflora o multiflora (definido por la Resolución 1051/94, modificada por la 274/95 de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación). Para ser considerada miel monoflora se necesita un determinado porcentaje de néctar en la miel, lo que le va a otorgar un valor agregado a su comercialización. Dentro de esta región específica, son típicas de la zona las plantas palustres de caatay (*Polygonum hidropipenoides*) y la sagitaria (*Sagittaria montevidensis*) de las cuales son características las mieles monofloras.

Argentina, hasta el año 2014, era el segundo exportador de miel por detrás de China, mientras que la miel producida en nuestro país es considerada una de las de mejor calidad en el mundo. También se ha señalado que «la zona de islas es considerada una de las más productivas de la Argentina con promedios que pueden llegar a 50-80 kg/colmena/año, comparadas con los de tierra firme, que rondan los 20-30 kg/colmena/año» (Galperín *et al.*, 2013) Debemos tener en cuenta el valor social y ecológico que tiene la apicultura, ya que la crianza y multiplicación de

abejas contribuyen con la biodiversidad ambiental, mediante la polinización y la producción de alimentos, entre otras cosas.

2. Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires, la actividad apícola se encuentra mencionada en el Código Rural, en su artículo 4, donde establece que el Poder Ejecutivo tiene facultades para reglamentar el manejo y tenencia de abejas y otras especies animales y vegetales, estableciendo las limitaciones administrativas al ejercicio de tales actividades. Cuando habla de manejo, hace referencia a la parte que el apicultor ejecuta sobre la colonia con el fin de mejorar alguna condición natural, teniendo en cuenta que puede modificar o controlar casi todos los elementos que componen su sistema de producción, excepto el medio ambiente. Además, previamente mediante la ley 8314 de 1974 se declaró de interés provincial la apicultura y a la abeja doméstica como un insecto útil, al igual que la flora apícola no perjudicial, que deberán ser protegidas y defendidas como riqueza provincial. También impulsa las cooperativas apícolas y la formación de entidades gremiales para promover la producción, procesamiento y demás de los productos y subproductos de la apicultura.

Este artículo 4 fue reglamentado a través del decreto 4248 del año 1991, que buscó establecer las normas para esa tenencia y/o explotación. Entre otras cosas, establece que el apicultor debe acreditar idoneidad en el manejo de colonias de abejas mediante título habilitante otorgado por establecimientos oficiales, privados reconocidos o certificado de idoneidad extendido por asociación apícola reconocida oficialmente; prohíbe la tenencia de colonias de abejas en todo envase que no sea la colmena movilista, la tenencia y/o explotación de abejas que no sean reconocidas como «domésticas» (*Apis mellifera*), aunque establece excepciones, y también prohíbe la práctica de la agricultura migratoria dentro de un radio menor de 3 km de toda explotación o centro apícola permanente, aunque en casos de centros de fecundación de reinas en criaderos registrados con fines de mejoramiento apícola, el radio no podrá ser menor a 5 km, radio que podrá ser modificado cuando la autoridad de aplicación lo considere pertinente; también menciona que la explotación o centro apícola permanente deberá contar con un mínimo de colmenas de acuerdo a la receptividad de la zona, fijada por la autoridad de aplicación previo informe de la asociación apícola zonal, cuando existiere.

Los centros apícolas permanentes a los que se hizo referencia, fueron reglamentados por la resolución 704 del año 1997 del actual Ministerio de Agroindustria, que establece dos funciones para ellos: una relacionada con los registros, como son la promoción de la inscripción de los productores para lo que se

llevará un Registro de Productores Apícolas del partido y ser depositario de las planillas que para tal fin se provean, debiendo llevar asentados en un libro foliado todos los movimientos hasta finalizado el trámite del registro con la entrega del carnet al productor, mientras que la otra función está relacionada con el mapa apícola, ya que deberá confeccionarse el mapa apícola del partido con los datos catastrales declarados por los apicultores y debiendo registrar todo cambio que se produzca; deberán recepcionar los avisos de migración y ubicación de colmenas de productores de otras zonas y tendrán la obligación de informar las comunicaciones que realicen las empresas que vayan a aplicar agroquímicos, ya sea en forma aérea o terrestre. Deberán constituirse como asociaciones civiles sin fines de lucro con personería jurídica, podrán solicitar en cualquier tiempo asistencia técnica o de otra índole a personas físicas o jurídicas privadas o a órganos públicos. Recogerán los problemas surgidos entre los apicultores y/u otros productores agropecuarios remitiendo informe al órgano de aplicación para su intervención con el objetivo de facilitar la solución de la problemática planteada; finalmente deberán registrar, inspeccionar, asesorar e informar sobre las reglamentaciones vigentes en el orden nacional, provincial y municipal a todas las salas de extracción y plantas de fraccionamiento de miel del partido al cual correspondan. Hoy en día, hay muy pocos centros apícolas, ya que resulta complejo la obtención de la personería jurídica, es por esto que las cooperativas y otros apicultores nucleados funcionan como centro apícola sin serlo.

Por último, establece que se habilitará un registro de productores apícolas, siendo obligatorio inscribirse para todo propietario de colmenas, que deberá cumplir con ciertos requisitos; mediante la inscripción, se le asignará un número que hará presumir la posesión de buena fe; a su vez, la autoridad de aplicación formulará un programa sanitario de control de enfermedades infectocontagiosas, parasitarias y otras, control de plagas que hagan peligrar la actividad apícola, y se la faculta para dictar las medidas reglamentarias en lo referente al uso y tenencia de las marcas. Será obligatorio denunciar la existencia de colonias agresivas (se entiende como abeja agresiva a la abeja africanizada) y regula el transporte de colmenas fijando los requisitos y los recaudos a tener en cuenta.

En el año 1993, se dicta la Resolución ministerial 1018 (a través del actual Ministerio de Agroindustria) mediante la cual, se habilita un Registro de Productores Apícolas (RMPA). El anexo I de esta resolución hacía referencia a la obligación de todo propietario de colmenas de registrarse con el fin de obtener su marca y la obligatoriedad de la marcación, lo referente a la adquisición o pérdida de la marca, los requisitos para poder inscribirse, la transferencia y la marcación pero este mismo fue dejado sin efecto mediante la resolución 169 del año 2016, por el cual se aprobó un nuevo Anexo Único, que vuelve a establecer esa obligatoriedad para obtener su marca y la obligación de marcar sus colmenas; además, establece que

el Registro de Productores dependerá de la Unidad de Coordinación Apícola de la Dirección Provincial de Bioeconomía y Desarrollo Rural.

Esta marca consiste en un número de registro que tiene el propietario, que va a ser permanente y donde no podrán existir dos marcas iguales en todo el territorio de la provincia. Este derecho sobre la marca se acredita con el carnet expedido por la autoridad de aplicación; se va a realizar en el ángulo superior derecho visto de atrás en cada alza, techo y piso y en caso de que ya esté marcado, la nueva se colocará a la izquierda y a continuación de la original y se prohíbe contramarcas. A diferencia del anterior anexo, este no establece dimensiones máximas.

Para la inscripción en el registro, el propietario de colmenas deberá cumplir ciertos requisitos, como son: completar una solicitud de inscripción, que tendrá carácter de declaración jurada; presentar título de apicultor otorgado por establecimientos oficiales o privados o certificado de idoneidad extendido por asociación apícola reconocida. En caso de que dos o más personas soliciten registrarse conjuntamente, deberán inscribirse todos juntos en una misma solicitud, donde se los tendrá como cotitulares. Una vez cumplidos estos requisitos y abonada la tasa fijada anualmente por la ley impositiva de la provincia de Buenos Aires, se procederá a la inscripción en el registro y se hará entrega del carnet con la marca correspondiente, que tendrá una duración de cinco años contados desde la fecha del otorgamiento del número de registración y que será renovable por períodos iguales.

Este derecho sobre la marca se adquiere con la misma inscripción, o por sucesión a título universal o singular en los derechos del titular inscripto, aunque se deberá anotar la transferencia en el registro y se pierde, por ejemplo, por la expiración del plazo de cinco años, por la transmisión del derecho, por renuncia expresa del titular, por cancelación, declarada por la autoridad de aplicación, entre otros.

La transferencia de la marca implica el cambio del titular o de la razón o nombre social y podrá hacerse ante la autoridad de aplicación, por escritura pública, por sentencia o resolución judicial; si se realiza ante la primera, ésta define los pasos a seguir. En 1998 sale una nueva resolución ministerial, la 781, que aprueba el modelo de Libreta Sanitaria Apícola y el modelo de Certificado Sanitario Apícola y que fija como autoridad de aplicación al Ministerio de Asuntos Agrarios, a través de la Dirección Provincial de Ganadería por el área técnica.

La resolución 23 del año 2015, creó un Registro de Productores Apícolas Polinizadores, cuyo objeto principal, pero no excluyente, será producir contactos entre productores apícolas en condiciones de polinizar, y aquellos productores agrícolas que eventualmente necesiten tal servicio. Este registro va a estar dado en el ámbito de la Unidad de Coordinación Apícola, dependiente de la Dirección Provincial de Desarrollo Rural.

El artículo 6 de la Ley de Agroquímicos (Ley 10.699) del año 1988 establece que el organismo de aplicación fijará las normas que deberán cumplir todas las personas físicas o jurídicas que tengan injerencia en forma directa o indirecta sobre la actividad apícola en relación a lo que establezca la ley. Es por esto, que en su decreto reglamentario 499/91, parte IV de «Centros Apícolas», promueve la formación de Centros Apícolas (a través del Departamento de Apicultura y Granja, dentro del Ministerio de Asuntos Agrarios y Pesca) en conjunto con apicultores, entidades agropecuarias municipales, entre otros, donde sus funciones serán las de promover la inscripción de los apicultores a su zona correspondiente, confeccionar un mapa apícola actualizado con los apiarios fijos y migratorios como también servir de nexo entre los apicultores y las empresas aplicadoras. Además, organiza la comunicación que deberán realizar esas empresas a los Centros Apícolas, cuando existan colmenares ubicados a una distancia menor de 3 km. La misma deberá ser mediante telegrama colacionado con 36 horas de antelación.

3. Entre Ríos

La provincia de Entre Ríos cuenta con una ley de apicultura del año 1984, registrada bajo el número 7435. La ley declara de interés provincial a la apicultura, protege a la abeja doméstica, entendiéndola como insecto útil y considera como riqueza provincial a la flora apícola, que no sea perjudicial a otros fines. Además, establece que la tenencia, explotación y crianza de abejas domésticas que se realicen dentro del territorio deberán hacerlo conforme a las disposiciones de esta ley y disposiciones complementarias.

Es por imperio de esta ley, que el Estado provincial entrerriano, a través de sus organismos competentes deberá difundir y promover los beneficios de la moderna apicultura movilista (tendiendo a reemplazar en forma gradual y definitiva a las colonias rústicas o fijistas), implementar medidas económicas tendientes a mejorar la actividad apícola en todos sus rubros (producción, industrialización y comercialización), difundir las múltiples ventajas que trae aparejada la polinización apícola, que se traduce en mayor productividad de ciertos cultivos y asesorar, a través del organismo de aplicación, a los apicultores y a quienes deseen iniciarse en la actividad, acerca de técnicas apícolas, manejo, sanidad y procesos de industrialización y comercialización de los productos derivados de la colmena, entre otros. Fija como organismo de aplicación a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, la cual deberá formular un programa de control sanitario de ciertas enfermedades que hagan peligrar el estado sanitario de la población apícola, controlar el efectivo cumplimiento de la ley y sus reglamentaciones, mantener actualizado el registro que se crea y resolver los casos y situaciones no previstas en la ley.

Al igual que en Buenos Aires, se crea un Registro Provincial de Apicultores, que va a depender del organismo de aplicación, y cuya inscripción será obligatoria para todos los productores poseedores de más de cinco colmenas racionales con abejas melíferas, registrando además una marca con la cual individualizarán su materia apícola.

Además, declara obligatoria la destrucción de toda colonia de abejas que se encuentre en estado natural, bajo responsabilidad personal del propietario, poseedor, arrendatario, mero tenedor o encargado del inmueble en que se encuentre; prohíbe la práctica de la apicultura migratoria que se realice en el radio de acción de otros apiarios; prohíbe la introducción en el territorio provincial de abejas reinas de especies no probadas en el país, hasta tanto el organismo de aplicación no realice los controles y pruebas correspondientes y disponga la pertinente autorización; declara obligatoria la denuncia de aparición de enjambre agresivo y/o de origen desconocido; prohíbe la elaboración y comercialización de miel artificial; establece que en caso de infracciones a la ley, serán sancionados con apercibimiento y multa, atento a la gravedad de la infracción, conforme lo establezca la reglamentación; por último, crea el Consejo de Asesoramiento y Promoción Apícola de la provincia de Entre Ríos, el que actuará como organismo de asesoramiento y consulta del Gobierno Provincial y cuya finalidad será la de estudiar y promover toda iniciativa de orden técnico, económico, industrial, higiénico-sanitario y social que tienda al fomento, progreso, extensión y afianzamiento de la apicultura, coordinar planes de expansión de la apicultura con organismos oficiales, instituciones y productores radicados en la provincia y con personas, órganos y entidades similares a nivel nacional, entre otros.

En el año 1985 se reglamentó la ley, mediante el decreto 2005, el cual estableció como órgano de aplicación a la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, a través de la Dirección de Lechería y Granja. Este decreto define la apicultura movilista y el traslado de colmenas, con el fin de especificar para la primera, sus alcances y ventajas con el fin de erradicar a la apicultura rústica o fijista, a fin de mejorar técnicamente la explotación de la primera y para la segunda, busca recomendar sobre las condiciones a tener en cuenta por el apicultor para realizar el traslado de colmenas de una zona a otra, ya sea para productores de la provincia o de otras provincias que pudieren llegar. Prohíbe la apicultura migratoria dentro de un radio menor de 3 km de toda explotación o centro apícola permanente, pudiendo modificarse en ciertos casos y, en el caso de que las colmenas migratorias provengan de otras provincias, el propietario deberá registrarse en la Dirección de Lechería y Granja, con la autorización o comprobante del dueño del predio donde se instalarán las mencionadas colmenas, aclarándose el fin con que serán utilizadas (polinización u otros). Además, ante la denuncia de enjambres agresivos y/o de origen desconocido, el organismo de aplicación tomará los recaudos necesarios. Por último, este decreto

establece un sistema de sanciones, que van desde la multa al apercibimiento y el procedimiento a seguir en caso de comprobarse la infracción.

En el año 2009, se dicta el decreto 3216 que crea el Consejo Consultivo para el Desarrollo de la Cadena Apícola Provincial (CODEAPI), en el ámbito de la Secretaría de la Producción, como órgano de asesoramiento y consulta permanente del Poder Ejecutivo Provincial, en lo referente a la aplicación de la legislación vigente y en la definición de políticas de acción para el fomento de la apicultura y actividades conexas, la industrialización de sus productos y derivados. Con este nuevo organismo, se intentó definir un ámbito de discusión y consenso para la elaboración de estrategias tendientes a mejorar la competitividad de la cadena de valor, maximizar los niveles de inversión, productividad y calidad del sector, fortaleciendo el volumen de negocios, así como la generación de empleo genuino y el desarrollo local, proveyendo una fuente de ingresos para pequeñas empresas familiares, con la obtención de productos naturales de alto valor. Dentro de sus funciones, se encuentran la de proponer proyectos de normas legales o modificaciones a las disposiciones vigentes para la cadena, elaborar planes estratégicos para aumentar la competitividad de la cadena en todos sus componentes y asegurar la distribución equilibrada de la rentabilidad en todas sus etapas, facilitar el acceso a la información técnica, económica y comercial a todos los actores de la cadena y propiciar aperturas de líneas de crédito a tasas de fomento para los distintos eslabones de la cadena apícola, por intermedio de bancos oficiales y/o privados, o cualquier otra entidad financiera, entre otras.

A diferencia de la provincia de Buenos Aires, en el texto de la ley de apicultura se incluye el tema de los agroquímicos, donde se determina que ante el uso de plaguicidas se deberá realizar una comunicación en forma fehaciente, de parte de toda persona que deba realizar aspersiones aéreas o terrestres, dentro de un plazo que no podrá exceder de 72 horas, comunicándose a los apicultores de la zona, inscriptos en el registro creado y a las autoridades policiales, comunales o Juntas de Gobierno del área que recibirá el tratamiento.

El decreto reglamentario reitera la obligatoriedad de comunicar con 72 horas de antelación, cuando se realicen aspersiones, aéreas o terrestres, mediante la utilización de plaguicidas tóxicos para las abejas. Esta comunicación, deberá detallar lugar, día, hora, medio y producto a utilizar y deberá hacerse por un medio fehaciente, por las derivaciones o perjuicios que pudiere ocasionar a terceros, su no cumplimiento. Una vez comunicado, la autoridad que corresponda lo pondrá en conocimiento de los productores apícolas inscriptos en el Registro Oficial, con colmenas ubicadas en un radio de 4 km del lugar a pulverizarse y con anticipación no menor a las 48 horas de la prevista para su realización. En casos excepcionales, donde se deba realizar una aspersión aérea o terrestre para una plaga de rápida evolución y que no permita cumplir con los plazos fijados, se permitirá aviso hasta 24 horas antes, pero los

responsables de la aplicación deberán elevar a la autoridad que corresponda un informe explicativo con fundamentos técnicos del porqué de la urgencia del tratamiento. Dicho informe será enviado a la autoridad de aplicación para que quede oficialmente asentado como certificación y prueba de estos casos excepcionales. Con este sistema de aviso, se busca evitar la mortandad de abejas bajo explotación por aplicación de plaguicidas y posibilitar que cada uno realice su actividad sin riesgo de perjuicio económico a la explotación del otro.

4. Santa Fe

En el caso de la provincia de Santa Fe, en el mes de noviembre de 2018, se sancionó la nueva ley apícola bajo el número 13870, que derogó a la anterior ley, a través de la cual se busca la promoción, protección y desarrollo de la actividad apícola. Autoriza la instalación de apiarios de abejas domésticas, declara de interés provincial el desarrollo de la apicultura como actividad económica, agroindustrial y productiva esencial para preservar la biodiversidad, declara a las abejas melíferas y a las abejas nativas como insectos útiles benéficos y protege a la flora apícola como riqueza territorial. También declara al 20 de mayo como «Día de la Abeja» y el 28 de julio como «Día de la Apicultura», realizando diversas acciones promocionales de difusión de los beneficios de la apicultura y de sus productos derivados.

La ley describe a la actividad apícola en base a las actividades que comprende y a la cadena productiva apícola, la cual está conformada por la producción, el acopio, industrialización o comercialización, a través de la preparación, conservación, fraccionamiento y la presentación de cada uno de los productos, destinados al consumo humano e industrial, tanto en el mercado interno como externo y la fabricación de implementos, equipos e insumos utilizados en la producción apícola y otras actividades industriales directas o anexas que pudieran generarse. La cadena de producción y comercialización de los productos deberá contar con un sistema de trazabilidad que permita determinar el origen y calidad del producto, la transformación o procesos llevados a cabo y su destino.

Esta actividad deberá realizarse por medio de la utilización de prácticas que tengan en cuenta la sustentabilidad ambiental, social y económica, apostando por una gestión racional de los recursos naturales; para el tratamiento de colmenas se podrán utilizar solo productos veterinarios registrados por SENASA e indicados para el uso apícola, pudiendo recibir sanciones si utilizan otros productos distintos a los indicados y prohíbe la radicación de apiarios en los núcleos urbanos y en cercanías de centros de concurrencia de personas o tránsito de vehículos, a distancias que pudieran representar un peligro para las personas o bienes, estableciendo las distancias y sus excepciones. También establece lo referido a la sanidad, seguridad y

al traslado de las colmenas, paquetes de abejas, núcleos, abejas reinas y todo otro material vivo relacionado con la actividad mediante una guía de tránsito que va a ser reglamentada por la autoridad de aplicación.

Designa como autoridad de aplicación al Ministerio de la Producción, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Naturales o la Secretaria que el Ministerio disponga en un futuro. Dentro de sus facultades está la de fomentar y promover la producción apícola fija y trashumante, promover la sustentabilidad de la producción apícola en un marco de equilibrio con el resto de las producciones agroindustriales, fomentar estrategias de desarrollo que preserven la biodiversidad, propiciar con otros ministerios acciones tendientes a difundir la importancia de la biodiversidad y la acción de las abejas como vehículo esencial, entre otros. Además, está facultada para realizar inspecciones donde existan actividades apícolas o donde así lo estime, a través de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) o del organismo pertinente. También será responsable de coordinar, desarrollar y promover un Registro de Productores Apícolas, lo que importará la asignación de una identificación que deberá citarse y acreditarse en todo trámite oficial, el cual individualizará el material, producto y establecimiento, y que hará presumir la posesión de buena fe y por último, se crea el Registro de Laboratorios Proveedores de Medicamentos para Uso Apícola, dentro de la órbita de la autoridad de aplicación.

La ley crea el Programa Provincial de Impulso, Estímulo y Promoción de la Actividad Apícola y el Consumo de Miel, cuyas medidas, acciones y beneficios se van a aplicar a los productores apícolas que desarrollen su actividad o se encuentren registrados en la provincia de Santa Fe. Como medida de estímulo, se crea el Fondo Provincial de Impulso, Estímulo y Promoción de la Actividad Apícola que estará a cargo del Ministerio de la Producción y cuyo destino será para aportes económicos para la compra de material vivo e insumos, financiación total o parcial para la incorporación de capital de trabajo y/o bienes de capital en la cadena de valor apícola, aportes económicos para cubrir gastos de capacitación de los actores de la cadena de valor apícola, apertura de líneas de crédito en la banca oficial y privada regional, con tasas de fomento y similares con las características productivas de la actividad, entre otras. La autoridad de aplicación va a reglamentar los requisitos para acceder a los apoyos de este fondo y determina si se entregan con carácter de no reintegrables o, en su caso, establece las condiciones para su otorgamiento, plazos de gracia y de devolución, amortización y garantías. También crea la Mesa de Diálogo Apícola Provincial, en el ámbito de la autoridad de aplicación, que funcionará como cuerpo consultivo permanente, a efectos de cumplimiento e implementación de la ley.

Por último, esta ley promueve beneficios impositivos y un régimen de sanciones, que van desde el apercibimiento, multa, decomiso, habilitación precaria especial y la

baja definitiva de los registros correspondientes. Al ser una ley muy nueva, todavía no posee una reglamentación que la acompañe.

5. Conclusiones

Debemos resaltar la importancia del desarrollo de la actividad apícola, tanto a nivel nacional, como provincial y específicamente de la zona desarrollada, el Delta del Paraná, ya que presenta las condiciones ideales para llevarla a cabo. Debemos tener en cuenta los niveles de productividad de la zona y que esta actividad productiva ofrece la posibilidad de conservar la naturaleza. Es por esto que la legislación que la regula es muy específica y completa sobre el tema.

Las tres provincias poseen una regulación similar, haciendo hincapié en la promoción de la actividad, teniendo en cuenta el valor social y ecológico que posee, así como la contribución a la biodiversidad ambiental, mediante la polinización y la producción de alimentos. Es por esta razón que el Código Alimentario en su capítulo X, a partir de su artículo 782, define lo que es la miel, ya sea según su origen o su obtención y también introduce el Reglamento Técnico Mercosur de Identidad y Calidad de la Miel (Res. GMC N°15/94).

A partir de ello, y atendiendo a las particularidades que puede presentar la miel según el lugar de procedencia en base a las distintas condiciones que reúnen las zonas de producción de la región analizada, debería avanzarse en una valorización de los productos mediante el reconocimiento de una denominación de origen que junto a la marca establecida en Buenos Aires permita su diferenciación y reconocimiento en los mercados.

Bibliografía

- CARROZZA, ANTONIO (1988). *Lezioni di diritto agrario*, Milano, Italia, Ed. Giuffrè.
- DILORETO, ALFREDO GUSTAVO (2011). *Derecho Agrario Provincial*, Director Leonardo F. Pastoriono, Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.
- GALPERÍN, CARLOS; FOSSATI, VERÓNICA Y LOTTICI, MARÍA VICTORIA (2013). *Valoración socio-económica de los bienes y servicios del humedal del Delta del Paraná*, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE ASUNTOS AGRARIOS (2006). *Nuestra Provincia, nuestro campo. El sector Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires*.
- VIVANCO, ANTONINO (1967). *Teoría de Derecho Agrario*, La Plata, Ediciones Librería Jurídica.

El nuevo régimen legal neuquino en materia de trashumancia

JUAN CARLOS FERNÁNDEZ

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNComa)

juan.fernandez@fade.uncoma.edu.ar

Resumen

El presente trabajo describe la evolución del régimen legal regulador de la actividad de trashumancia en la Provincia de Neuquén, detallando con mayor profundidad el sistema vigente desde el año 2016 y su aplicación administrativa y judicial.

Palabras clave

Trashumancia, arreo, Neuquén.

Abstract

The present work describes the evolution of the regulatory legal regime of the activity of transhumance in the Province of Neuquén, detailing in greater depth the system in force since 2016 and its administrative and judicial application.

Keywords

Transhumance, herding, Neuquén.

I. El campesinado trashumante en la provincia de Neuquén

La actividad ganadera en la provincia de Neuquén es realizada en forma importante por un tipo particular de sujetos agrarios, que tanto en el uso coloquial como en la doctrina especializada se denominan «crianceros», y que han sido definidos como «un amplio conjunto de productores familiares en el que predominan productores con rasgos campesinos y que se dedican fundamentalmente a la cría de ovinos y caprinos» (BENDINI *et al.*, 2005: 23).

Dentro de la categoría de «crianceros» se considera «crianceros trashumantes» a aquellos que desplazan sus animales desde los campos bajos y áridos de «invernada» a los valles altos de las «veranadas» cordilleranas; diferenciándose así de los «crianceros sedentarios» de los campos áridos de meseta, y de los «crianceros agricultores» ubicados alrededor de pequeños arroyos y mallines donde la ganadería se complementa con algunos cultivos precarios. Sin embargo, la característica común de estas tres subcategorías es la existencia de un pastoreo común y no propio del criancero (BENDINI *et al.*, 2005: 23).

La trashumancia, aplicable entonces a un subgrupo de crianceros, se constituye en una forma productiva particular del clima mediterráneo frío en donde se impone el uso alternado de pastoreos en zona de alta montaña y de meseta, siendo en el caso argentino el norte de la provincia de Neuquén la región en donde más desarrollada se encuentra.

A diferencia de los sistemas agrarios basados en formas sedentarias de producción ganadera, la trashumancia genera distintas problemáticas jurídicas derivadas no sólo del uso de pastoreos comunes, sino también de los movimientos masivos del ganado durante determinados períodos del año.

Esos problemas pueden ser divididos en dos grandes grupos: los relacionados con la habilitación del paso de los arrees por terrenos que no son de propiedad del campesino trashumante, y los relacionados con la seguridad vial en el caso de que el campesino trashumante utilice rutas provinciales o nacionales afectadas al tránsito automovilístico.

A continuación detallaremos cómo se ha enfrentado el derecho provincial neuquino a dicha problemática.

II. Evolución del régimen normativo de callejones de arreo

Dado que recién en el año 1991 se sancionó la primer ley que pretendía regular la actividad trashumante, y que además se enfocaba en un aspecto sumamente parcial de la actividad de trashumancia, resulta claro que la relación entre los crianceros

trashumantes y los propietarios, poseedores u ocupantes de las tierras por las cuales transitaban históricamente, se rigió por normas consuetudinarias.

Es probable que la relación entre estos sujetos no necesitara estar previamente regida por una norma escrita —sino por las prácticas tradicionalmente aceptadas con pretensión de vinculatoriedad— por el hecho de que la mayor parte de las tierras que integraban la provincia de Neuquén fueran fiscales —y entonces el Estado Provincial tuviera mayores potestades derivadas del dominio de la tierra para habilitar el paso de los crianceros trashumantes—, como asimismo por la inexistencia de la tensión que posteriormente se generó por la competencia en el uso del suelo —para finalidad turística, forestal, ganadero intensivo o incluso para la constitución de zonas privadas de protección ambiental mediante servidumbres ecológicas—.

Esta situación se modificó parcialmente en el año 1991, cuando se sancionó la primera ley específica en la materia, la ley 1934 —publicada en el Boletín Oficial de la provincia el 20 de diciembre de 1991—, cuya pretensión normativa es limitada, pues se reduce a establecer las rutas de arreos principales en la zona norte de la provincia de Neuquén.

En efecto, esta ley sólo establece la ruta de arreos principales en la zona norte de la provincia de Neuquén, conforme al plano que fuera elaborado por la Dirección General de Tierras y Colonización, y que forma parte de la ley.

Adicionalmente a dicho establecimiento normativo, regula los callejones de arreo por una parte, y los descansos para haciendas —o alojos— por otra.

En relación a los callejones de arreos indica que los que sean «construidos» por cuenta y riesgo de la provincia en terrenos particulares, serán reglamentados de común acuerdo con los dueños del campo, pero que en ningún caso dichos callejones estarán cerrados a la circulación de ganado, especialmente durante los meses de septiembre a enero y de marzo a mayo.

Respecto a los descansos para las haciendas de los crianceros trashumantes y de estas familias, se impone que serán de uso exclusivo para este fin, y que se procederá a su cerramiento, a la construcción de albergues económicos en aquellas tierras fiscales y/o privadas con convenio de uso que garanticen el cumplimiento de los fines precedentes.

Como se observa del escueto régimen legal, se limita a establecer un mapa de callejones de arreo, y a estipular que el Estado podrá construir callejones o alojos en terrenos privados, sujetos al convenio que se haga con los titulares del campo.

Esta norma careció de aplicación social relevante, y de aptitud para resolver los crecientes conflictos entre los crianceros trashumantes y los tenedores de la tierra por donde transitaban o se alojaban aquellos. Según entendemos, ello obedeció a que el régimen obligaba a realizar relevantes erogaciones financieras al Estado tanto

en la eventual construcción de callejones en terrenos privados como luego en los alojos; y que mientras los mismos no estuvieran efectivamente constituidos los trashumantes no podrían invocar derecho alguno.

Posteriormente, se sancionó la ley provincial 2809 —publicada en el Boletín Oficial de la provincia el 24 de agosto de 2012—, cuyas pretensiones normativas resultaban igualmente limitadas.

En efecto, esta norma —que fuera rápidamente derogada en el año 2016— se imponía como objeto, en su artículo 1, «garantizar el derecho de los crianceros a transitar libremente con sus animales y contar con los lugares de descanso necesario durante el proceso de trashumancia», y a continuación en su artículo segundo y tercero, y a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo primero, reservaba distintos tramos de la antigua ruta provincial 43 y otros tramos de la actual traza de esta misma ruta provincial, de acuerdo al mapa que como anexo integraba dicha ley.

En su artículo 4 imponía que esos tramos de ruta debían ser destinados como callejones de arreo, cuya función prioritaria era el libre tránsito de la hacienda desde la invernada a la veranada y desde la veranada a la invernada, como asimismo a usos complementarios o compatibles con la actividad caprina.

Por último, se imponía a la autoridad de aplicación la implementación de acciones tendientes al cerrado y mantenimiento de estos callejones de arreo y a las construcciones de lugares de descanso para el productor y sus animales.

Como se observa, esta ley 2809, sin derogar a la preexistente ley 1934, ampliaba el mapa de callejones de arreo y zonas de alojo, afectando a tal fin un bien del dominio público: la antigua ruta provincial 43 —que en base a la construcción de la nueva traza de la misma ruta, no resultaba ya necesaria para el uso vehicular— y determinados tramos de la nueva ruta provincial 43 que no se afectarían al tránsito vehicular.

Cabe agregar que en su último artículo, la ley brindaba una definición legal de los términos *criancero*, *trashumancia* y *ruta de arreo o callejón de arreo*. Por *criancero* entendía al «pequeño productor ganadero mixto con predominancia de caprinos en su hato, que practica la trashumancia dentro de una economía de subsistencia», por *trashumancia* al «movimiento cíclico estacional de los crianceros y sus animales desde los campos de invernada a los de veranada y viceversa» y por *ruta de arreo o callejón de arreo* a «la franja de terreno de treinta metros (30 m) de ancho mínimo que permite el libre tránsito de animales desde los campos de invernada a los de veranada y viceversa».

Como ya se indicara, la ley 2809 fue derogada en el año 2016, cuando se sancionó la vigente ley provincial 3016.

III. El régimen de la vigente ley provincial 3016

La ley provincial 3016 —publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Neuquén el 30 de setiembre de 2016— a la vez que deroga a la ley 2809, instituye por primera vez en la historia jurídica provincial un régimen sistemático de la actividad de trashumancia, sin limitarse a establecer un mapa de callejones de arreos y alojos.

Objeto y finalidad. La ley tiene como objeto, conforme al artículo 1, «garantizar, fundado en el interés público, el derecho de las familias trashumantes de la provincia del Neuquén a transitar con su ganado por las huellas de arreo, para trasladarse de las zonas de invernada a las de veranada y viceversa, en trashumancia, conservando el ambiente y respetando el patrimonio natural y cultural de la zona».

Su finalidad, según su artículo 2, es:

- a) Establecer los criterios de creación, delimitación, modificación, gestión y protección administrativa de las huellas de arreo.
- b) Valorar la trashumancia como práctica productiva y cultural, en relación con el desarrollo productivo, turístico y social, y difundir sus fundamentos.
- c) Fomentar —mediante actividades de conservación, recuperación, rehabilitación y restauración—, el manejo y uso sustentable de las huellas de arreo.
- d) Definir el ejercicio de los usos compatibles y complementarios a las huellas de arreo, articulando derechos y obligaciones de los usufructuarios.

Como surge ya de su objeto y finalidad, la ley pretende garantizar no sólo el uso instrumental de los callejones de arreo y alojos, sino a la vez la conservación del ambiente y la subsistencia misma de la actividad trashumante considerándola integrante del patrimonio natural y cultural de la zona.

La trashumancia como patrimonio cultural e histórico. A los efectos de determinar su ámbito de aplicación, la ley entiende por «familias trashumantes» a los productores propietarios de animales que se trasladan, por las huellas de arreo, de la veranada a la invernada y viceversa, cuya actividad predominante, base de su producción y economía familiar, es la ganadería menor basada en la cría de cabras, y que coexiste con la cría de caprinos, ovinos y bovinos en menor escala, y equinos y mulares como fuerza de trabajo.

Asimismo define a la «trashumancia» como «la práctica histórica, cultural y socioproductiva que realizan pequeños productores y familias trashumantes de la provincia. Es un movimiento recurrente, pendular y funcional, cuya periodicidad

está regulada por el ritmo cíclico de las estaciones. Las actividades en las unidades domésticas de producción se ajustan a aquella. Se trasladan de zonas de invernada a zonas de veranada, con la estrategia de complementación de la productividad de los recursos naturales entre ambas zonas, lo que permite el descanso y la recuperación del pastizal natural (principal fuente de forraje para el ganado), y preserva el agrosistema en su conjunto».

La práctica ancestral de la trashumancia es declarada Patrimonio Cultural e Histórico de la Provincia.

Las huellas de arreo o rutas de arreo. Por otra parte, avanzando sobre las regulaciones legales previas, entiende por «huella de arreo o ruta de arreo» a la franja de terreno variable en función de la zona y las condiciones del terreno, que permite el libre tránsito de los animales que se trasladan de la veranada a la invernada y viceversa, y que comprenden los alojos, sesteos, aguadas y callejones.

Como se observa, el instituto de la «huella de arreo» o «ruta de arreo» no se limita al mero callejón de tránsito, sino que es el término genérico que incluye a los alojos, sesteos y las aguadas, además de los callejones.

Los cuatro elementos que integran la «huella de arreo o ruta de arreo» son definidos por la misma ley. La norma entiende por «alojo» al lugar destinado al descanso de los animales y de las familias trashumantes durante la noche, por «sesteo» al lugar destinado a un breve descanso durante el mediodía, por «aguadas» a la fuente de agua, natural o artificial, y sus formas de reserva, necesaria para dar de beber a los animales y que, en general, coincide con los alojos y/o sesteo; y por «callejones» a la franja de terreno con límites laterales fijos, naturales o artificiales, que permite el libre tránsito de los animales de las familias trashumantes que se trasladan de la veranada a la invernada y viceversa, constituyendo el espacio por donde circulan los animales.

Las huellas de arreo, a su vez, son clasificadas por la ley del siguiente modo:

- a) Las que coinciden con rutas nacionales, provinciales, caminos y sendas de libre tránsito.
- b) Las que, a la fecha de sanción de la ley, atraviesan campos fiscales.
- c) Las que, a la fecha de sanción de la ley, atraviesan campos privados.
- d) Las que, a la fecha de sanción de la ley, atraviesan campos bajo el régimen de propiedad comunitaria.
- e) Las que atraviesan zonas urbanas.

Sin perjuicio de que el agrupamiento de las huellas de arreo en cinco grupos diferenciados, haría presumir que para cada una de ellas se impondría una regulación legal diferenciada, el artículo 5 —sorpresivamente— impone un único régimen legal estipulando en forma genérica lo siguiente: «Las huellas de arreo que afecten tierras del dominio público o privado, nacional, provincial o municipal, y/o del dominio privado de particulares o comunidades, se constituirán como servidumbres de tránsito administrativas, de conformidad con el artículo 1970 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación, o serán afectadas como bienes de dominio público de la Provincia; en consecuencia, serán consideradas inalienables, imprescriptibles e inembargables, según corresponda (...)».

Como se observa, la ley establece que las huellas de arreo que coincidan con bienes del dominio público, tendrán esta naturaleza jurídica, en tanto que las que afecten tierras del dominio privado de particulares o de comunidades originarias se constituirán en servidumbres administrativas.

Conforme lo prevé la ley, las huellas de arreo están destinadas, prioritariamente, al tránsito ganadero. No obstante, pueden tener otros usos compatibles o complementarios con la trashumancia.

Se consideran usos complementarios aquellos que, respetando la prioridad del tránsito ganadero, caprino, ovino, bovino y equino, y los fines establecidos en la presente ley, fomenten el esparcimiento ciudadano y las actividades de tiempo libre, tales como el paseo, el senderismo, la fotografía, las cabalgatas y otras formas de ocio y deportivas, en tanto no conlleven la utilización de vehículos motorizados.

La red de huellas de arreo. La ley incorpora el instituto de la «red de huellas de arreo», definiéndola como el conjunto de huellas de arreo existentes en la provincia, ya relevadas por el Poder Ejecutivo provincial o a relevarse en el futuro. Como se observa, por primera vez, el legislador provincial difiere al Poder Ejecutivo Provincial la determinación, incluso progresiva en el tiempo conforme a las nuevas necesidades que se vayan planteando, del mapa de huellas de arreo.

En esta inteligencia, el artículo 14 de la norma estipula que la Red de Huellas de Arreo está constituida por el conjunto de huellas de arreo delimitadas en la ley 1934 y las relevadas al momento de la sanción de ley 3016, conforme la memoria descriptiva y metodología descripta en el anexo I, más las que se constituyan o modifiquen en el futuro.

Conforme a esta habilitación administrativa para modificar hacia el futuro la red de huellas de arreo, se establece que la autoridad de aplicación puede afectar, desafectar, recuperar o modificar tramos, trayectos y trazas, en forma fundada, con la intervención de la Comisión de Huellas de Arreo (CHA), respetando la metodología empleada en el anexo I de la presente ley.

Se observa así que la configuración de la Red de Huellas de Arreo se enmarca a partir de esta ley en una concepción de ordenamiento territorial participativo, pues la Comisión de Huellas de Arreo está integrada por representantes de la Dirección Provincial de Tierras y la Subsecretaría de Producción, y por cuatro representantes genuinos de pequeños productores, que deben ser productores trashumantes avalados en espacios participativos de segundo grado, con reconocimiento territorial. Sus funciones exceden a las relacionadas con la conformación de la red de huellas de arreo, pues las mismas consisten en:

- a) Informar sobre los avances de la aplicación de la ley.
- b) Conciliar los intereses de las familias trashumantes con la creación de huellas de arreo e infraestructura vinculadas con ellas.
- c) Proponer, a la autoridad de aplicación, programas, proyectos o normativas relacionadas con las familias trashumantes y las huellas de arreo.
- d) Colaborar con la autoridad de aplicación en la elaboración y difusión de campañas de promoción de las actividades de trashumancia.
- e) Asesorar a los distintos organismos vinculados con la seguridad vial, en materia de señalización y operativos.
- f) Intervenir en las modificaciones de las huellas de arreo.

Si bien es un órgano consultivo que se expide mediante recomendaciones a la autoridad de aplicación, su existencia como tal evidencia una profundización de modalidades participativas en la ordenación y gestión del territorio.

Una última e importante restricción en materia de huellas de arreo viene impuesta por el artículo 17 de la ley, que establece que en caso de que se modifique la traza de una ruta provincial, o camino o senda bajo jurisdicción provincial, se debe preservar el uso de los tramos liberados para huellas de arreo en las zonas coincidentes, los que no podrán ser cercados, ni enajenados. Se impone asimismo al Poder Ejecutivo Provincial que inste al Poder Ejecutivo Nacional a tomar iguales medidas en los tramos bajo su jurisdicción.

La seguridad vial. Como ya indicáramos, un aspecto primordial que trata la ley es el sistema de seguridad vial. En esa línea, y con el fin expreso en su artículo 25 de <prevenir accidentes y atenuar dificultades de tránsito a las familias trashumantes y su ganado, y a eventuales transeúntes y automovilistas», se establecen las siguientes medidas para el período de trashumancia:

- a) De seguridad: En los tramos de huellas de arreo que coincidan con rutas o caminos de uso público provincial, se debe limitar la velocidad máxima a sesenta (60) kilómetros por hora, de noviembre a abril.

b) De señalización: El Poder Ejecutivo provincial debe garantizar, a través de la Dirección Provincial de Vialidad u organismo que lo remplace, la señalización de las huellas de arreo y sus puntos críticos (cruces, puentes, curvas y pendientes con reducida visibilidad), basándose en el relevamiento de la Red de Huellas de Arreo.

c) Operativo trashumancia: Anualmente, de noviembre a abril inclusive, se debe realizar, en las rutas nacionales, provinciales o caminos de uso público, que coincidan con huellas de arreo, un procedimiento de control conjunto coordinado por la Dirección Provincial de Seguridad Vial que incluya: 1) Patrullajes en los lugares de mayor riesgo. 2) Puestos de información. 3) Campañas de difusión, prevención y concientización (gráfica, radial, televisiva, web oficiales).

d) Sistema de información: Actualización permanente del estado de las rutas, fechas previstas de arreos, cantidad de animales, presencia de arreos, y todo otro dato que resulte necesario, aportado por la Dirección Provincial de Vialidad y las organizaciones de familias trashumantes.

Resulta importante recordar, en relación a la pretensión de garantizar la seguridad vial en períodos de trashumancia, que la Comisión de Huellas de Arreo, incluye como competencia propia también el asesoramiento en materia de seguridad vial, y la colaboración en la elaboración y difusión de campañas de promoción de la actividad de trashumancia, que bien podrían compatibilizarse con las campañas de seguridad vial.

Régimen sancionatorio. En el artículo 28 y siguientes, la ley incorpora un régimen sancionatorio por incumplimientos a dicha normativa.

La ley habilita a sancionar administrativamente a quienes:

- a)** Infrinjan las disposiciones de la ley o sus normas reglamentarias.
- b)** Incumplan las órdenes o resoluciones emanadas de la autoridad de aplicación en el marco de la ley o de sus normas reglamentarias.
- c)** Ejecuten o edifiquen obras no autorizadas en terrenos de las huellas de arreo.
- d)** Instalen tranqueras, alambrados u obstáculos, o realicen cualquier tipo de acto que impida la trashumancia.
- e)** Dañen o menoscaben las huellas de arreo o impidan su uso, o las ocupen sin el debido título administrativo.
- f)** Roturen o planten, en forma no autorizada, cualquier tipo de especies vegetales en cualquier huella de arreo.
- g)** Alteren hitos, mojones o indicadores de cualquier clase, destinados al señalamiento de los límites de las huellas.

h) Atenten, de manera directa o indirecta, contra las familias trashumantes o su ganado durante la travesía.

Las sanciones susceptibles de ser aplicadas consisten en:

a) Apercibimiento.

b) Amonestación pública. La amonestación pública se hará efectiva mediante la publicación por dos (2) días, de la sanción impuesta, a costa del infractor en, por lo menos, los dos (2) diarios de mayor circulación en la provincia.

c) Multas. Su valor se gradúa entre 5 y 75 jus, y pueden ser aplicadas de manera única, conjunta o alternativa con las sanciones de apercibimiento o amonestación pública.

IV. La aplicación de la norma

La ley 3016, como se indicó, mantiene una pretensión sistemática en la regulación de la actividad de trashumancia, considerándola una actividad integrante del patrimonio natural y cultural, y por ende arbitrando la consecución de distintos objetivos tendientes a garantizar su permanencia y desarrollo, siendo dos de dichos objetivos la configuración de una red de huellas de arreo generada con participación de los campesinos trashumantes, y el afianzamiento de la seguridad vial tanto de los trashumantes y sus animales, como de terceros.

En relación a la pretensión de configuración de una efectiva red de huellas de arreo, si bien no ha vencido el plazo otorgado por el legislador al Poder Ejecutivo Provincial para su implementación —ya que, conforme al artículo 37 durante los primeros tres años posteriores a la sanción de la ley debía realizarse el relevamiento técnico de la red de huellas existentes—, el principal problema que se advierte es que al constituir a las huellas de arreo en servidumbres administrativas, se las erige en una restricción al dominio de carácter oneroso que, en consecuencia, sólo podrá ser gozada por los campesinos trashumantes luego de que el Estado las constituya formalmente y abone el valor —único o periódico— de la indemnización correspondiente al titular del predio.

En ese marco, las huellas de arreo efectivamente utilizadas al día de hoy son aquellas que coinciden con rutas o caminos del dominio público, o las que en virtud de normas consuetudinarias o de meros actos de tolerancia del titular de un predio privado, se afectan a dicho uso.

En relación a la generación de un sistema de seguridad vial como derivación de esta ley, debemos mencionar que el Tribunal Superior de la Provincia de Neuquén,

en el Acuerdo 128/18, emitido en la causa «Cifuentes, César Alejandro y otros c/ Provincia del Neuquén s/ acción procesal administrativa», en fecha 10 de octubre de 2018, tuvo oportunidad de expedirse sobre la aplicación de este régimen.

En el caso, los tres hijos de una mujer fallecida en un accidente de tránsito — producido en ocasión en que ella transitaba por una ruta provincial y embistió a una tropilla de caballos que acompañaba a un arreo— demandaron al Estado Provincial por omisión en el cumplimiento de sus deberes en materia de seguridad vial.

El juez procesal administrativo de primera instancia rechazó la demanda, argumentando que no existía un deber genérico en cabeza del Estado de garantizar la inexistencia de accidentes de tránsito, y que en la especie no había tampoco incumplido ningún deber concreto o específico. Argumentó en esa senda que, para que la conducta omisiva del Estado, en cuanto a sus funciones de policía de seguridad de los caminos, pueda serle imputable y genere responsabilidad de su parte debiera acreditarse que la presencia de animales sueltos en la zona del accidente era una circunstancia frecuente, de una magnitud tal como para demostrar su falta de servicio; y que ese extremo no se había acreditado.

En su expresión de agravios, la parte actora sostuvo que el accidente no se había derivado de la presencia de «animales sueltos» —como describe el juez en la sentencia—, sino de animales conducidos en un arreo. Distinguió así el apelante ambas situaciones, agregando que la trashumancia consiste en una conducta humana tradicional y de alto riesgo, que es suficientemente conocida por el Estado Provincial y que de ser habilitada en horario nocturno se transformaría en una trampa mortal para los conductores —según los propios términos del apelante—.

Señaló asimismo que más allá de que se confunde «animales sueltos» con «animales en arreo», el argumento de la sentencia es válido al manifestar que existe un deber jurídico de actuar preventivamente para el Estado cuando las circunstancias denotan una situación de peligro frecuente y de magnitud tal que justifique la actuación.

El Tribunal Superior de Justicia, al resolver el recurso de apelación como órgano de alzada del juzgado procesal administrativo, entendió que la circunstancia de que se tratara de animales sujetos a arreo o sueltos (tropilla de caballos), no modificaba el resultado final al que se arribaba en la sentencia. Ello así dado que el fundamento del rechazo de la demanda había sido que, de la normativa aplicable al caso, no se desprendía un deber del Estado de actuar en concreto, ni el incumplimiento de una obligación expresa, afirmando que al momento del accidente —previamente a la sanción de la ley 3016— no existía norma sobre la trashumancia que impusiera a la provincia demandada la obligación expresa de cumplir con determinada actividad tendiente a evitar la ocurrencia de accidentes vehiculares.

Agregó el Tribunal, a mayor abundamiento, que si bien posteriormente se sancionó la ley 3016 que establece una serie de obligaciones a cargo del Estado en materia de seguridad vial, la responsabilidad del Estado por omisión solo surgiría ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas en esta ley, consistentes en realizar campañas de información, colocar cartelera informativa y en particular realizar el Operativo Trashumancia mentado en el artículo 25 de la norma. Y que justamente dichas actividades de información habían sido realizadas en el caso de marras, conforme a la prueba producida.

Por ende, a la luz de la jurisprudencia expuesta, queda definido que la víctima de un accidente de tránsito que ha embestido a un arreo podrá invocar un sistema de responsabilización estatal distinto a la hipótesis en que embiste o es embestido por un único animal suelto. Y en esta última hipótesis, el Estado Provincial podría exonerarse de la posible imputación por falta de servicio acreditando el cumplimiento de los deberes formales de información previstos en el artículo 25 de la ley 3016.

No obstante, queda por ser definido en el ámbito jurisprudencial, si en materia de seguridad vial, la ley 3016 al erigir a la actividad de trashumancia en una práctica integrante del patrimonio natural y cultural, que se presume en consecuencia ampliamente reconocida por toda la población y además valorizada normativamente, otorga al criancero trashumante elementos diferenciadores para evitar la responsabilización civil en casos de accidentes de tránsito producidos en un arreo.

En esta línea, cabe consignar que en este mismo fallo el Tribunal Superior de Justicia sostuvo, para confirmar el rechazo de la demanda, que «(...) la actora era una vecina de la ciudad de Zapala que se dirigía a visitar a su hijo, empleado rural domiciliado en el paraje Carreri (...) por lo que, cabe presumir que la trashumancia no le resultaba una actividad desconocida; en todo ese plano, entonces, no es posible soslayar que se debían extremar las medidas de conducción y de seguridad del vehículo (...)».

Conforme a esta línea argumentativa y dado el carácter de patrimonio cultural que detenta la trashumancia a partir de la ley 3016, en hipótesis de accidentes con ganado conducido por huellas de arreo, a diferencia de hipótesis de accidentes con meros animales sueltos, se presumiría la responsabilización del conductor del vehículo, derivada de su conocimiento de la actividad de arreo, y consecuente falta de prudencia y diligencia en la conducción del vehículo. Razonamiento que se opone a la jurisprudencia general en materia de accidentes de tránsito con animales sueltos que —basándose en el carácter sorpresivo de la aparición del animal— impone la responsabilidad civil al dueño del animal.

Bibliografía

- BENDINI, M. & ALEMANY, C. (comps.) (2005). *Crianceros y chacareros en la Patagonia*. Buenos Aires, Argentina: La Colmena.
- RODRÍGUEZ, M. (2015). La trashumancia en Neuquén. Hacia una mayor visibilidad. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (La Plata, 2015). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50206>>

Mecanismos de regularización dominial de tierras rurales: el caso de Puerto Piray (Misiones)

GUILLERMO GAPEL REDCOZUB

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

guillermogapel@gmail.com

Resumen

La ponencia presenta los aspectos centrales de la Ley Nº XXIV-11 del año 2013 de la Provincia de Misiones. Esta norma fue dictada para resolver el conflicto por el acceso a la tierra y a la producción de alimentos que se había generado entre un conjunto de vecinos de Puerto Piray -agricultores familiares subsistencia- y la firma más importante de la cadena foresto-industrial local, propietaria de la mayoría de las tierras de la región. Se relatan los hechos ocurridos con posterioridad a su sanción y se plantean interrogantes sobre la interpretación y aplicación de dicha Ley.

Palabras clave

Tierras rurales, regularización dominial, agricultura familiar, tenencia de la tierra.

Rural land titling policies: The case of Puerto Piray (Misiones)

Abstract

This is a review of the main aspects of Law Nº XXIV-11 of the Province of Misiones, Argentina. It was passed in 2013 to address the conflict over land access for food production between a group of family farmers and a multinational forestry firm in

Puerto Piray. It also gathers information on what happened after the law was passed, and poses some questions regarding its interpretation and its execution.

Keywords

Rural land, rural land policy, family farming, tenure security.

Introducción

La actividad forestal foresto-industrial reviste una importancia capital en la economía de la provincia de Misiones. De acuerdo a los informes oficiales del Ministerio de Hacienda del año 2018, la provincia cuenta con 405.000 hectáreas de bosques implantados (lo que representa el 31 % de la superficie total nacional forestada) y con un complejo celulósico maderero consolidado que produce aproximadamente el 48 % de la pasta de papel del país (416.000 toneladas en 2015). Esto obedece, según dicha fuente, al rápido crecimiento natural de sus pinares y a la política nacional de incentivo a la forestación.

Colocando estos datos en perspectiva, Ramírez (2017) señala que «en las últimas tres décadas, el crecimiento exponencial de las hectáreas con plantaciones forestales y el desarrollo de las industrias de celulosa han convertido a la región del Alto Paraná misionero en un lugar emblemático de la producción forestal». También remarca que en este proceso ha tenido un rol fundamental la llegada de inversiones extranjeras, en particular, las de la firma chilena Arauco (dueña de Alto Paraná S. A.). «En aproximadamente 10 años (de 1996 a 2006) Arauco obtuvo la propiedad de 232.000 hectáreas en Misiones distribuidas en los departamentos de Iguazú, Montecarlo, General Manuel Belgrano, Eldorado, San Pedro, Libertador General San Martín, San Ignacio y Candelaria. Alrededor de 120.000 hectáreas están destinadas a plantaciones con fines productivos. El resto está compuesto por áreas de reservas del monte nativo (selva paranaense)»¹. De acuerdo a Gomez Lende (2016: 50) «la empresa Alto Paraná S. A. opera como el polo dominante del sector foresto-industrial local, ejerciendo un control cuasi-monopólico sobre el mercado provincial y todos los eslabones de la cadena de acumulación».

¹ Indican fuentes periodísticas que, de las 35.400 hectáreas que posee el Municipio de Puerto Piray, el 62 % está en manos de la multinacional Arauco (Misiones Plural), lo que resulta revelador del elevado grado de concentración de la tierra que se ha producido en este municipio.

El avance de este modelo de producción centrado en un férreo control de la tierra ha tenido efectos negativos para los pobladores rurales. González y London (2018) resaltan que «las pequeñas comunidades rurales se encuentran cercadas por pinares, a los que denominan “desierto verde”, no teniendo forma de expandirse geográficamente, a la vez que las empresas propietarias de la tierra no se muestran dispuestas a venderlas o alquilar. En este sentido, señalan la existencia de chacras que se desarrollaron sobre terrenos fiscales dada la casi inexistencia de tierra disponible para venta o alquiler, denotando irregularidades en la tenencia de la vivienda y la tierra».

En la región de Puerto Piray un conjunto de vecinos, que se dedican a la producción agraria para autoconsumo, se ha organizado para reclamar la intervención del Estado provincial. Luego de años de insistentes pedidos, la Asociación de Productores de Puerto Piray ha logrado que el Estado provincial atienda sus planteos vinculados a la escasez y precariedad laboral que se padece en la zona, a la imposibilidad de acceder a tierras para producir sus alimentos, los que se suman a los graves problemas de salud derivados de la contaminación ocasionada por la actividad foresto-industrial. Sosa Dutra & De la Peña García (2016) han entrevistado a miembros de este colectivo de vecinos, que está conformado por unas 250 familias, señalando que constituyen una organización que trabaja activamente desde hace 10 años por acceder a una vida digna, en un ambiente sano y con elevado grado de preocupación por el cuidado de la naturaleza.

¿Qué solución propuso el Estado provincial?

El Congreso de la provincia de Misiones sancionó el 6 de junio del 2013 la Ley XXIV-11. Esta norma, en su artículo 1, declara de utilidad y pública y sujeto a «compraventa y/o expropiación» una superficie total de 600 hectáreas ubicadas en el municipio Puerto Piray, Departamento Montecarlo, provincia de Misiones, y pertenecientes a Alto Paraná Sociedad Anónima, indicándose además los datos catastrales pertinentes.

La finalidad de la compra y/o expropiación es «regular dominialmente la posesión y/o tenencia de los productores ocupantes *que lo habitan*» (artículo 2), determinándose que el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (IFAI)² será la autoridad de aplicación de la ley.

El mecanismo por el cual esta regularización se debe llevar adelante presenta una serie de particularidades, entre las que se destacan:

² El IFAI es un ente gubernamental autárquico creado el 6 de octubre de 1988 mediante la Ley N° 2549.

i) Se autoriza al Poder Ejecutivo a donar la superficie comprada o expropiada a la Asociación de Productores Independientes de Puerto Piray, y no a favor de los ocupantes (personas físicas) en forma individual o familiar.

ii) La donación se efectúa con el cargo de que esta asociación, antes de recibir *el dominio*, se constituya bajo la forma de cooperativa.

iii) Se impone que el predio determinado de los inmuebles descriptos en el Artículo 1° conforme una *unidad económica* en los términos del segundo párrafo del Artículo 2326 del Código Civil, la cual no puede ser subdividida ni reducida en su unidad de parcelamiento original sin previa autorización de la Autoridad de Aplicación.

iv) El donatario no puede transferir la propiedad por ningún título.

v) Se establece que ante el incumplimiento del cargo impuesto, la propiedad será revocada a favor del Estado provincial (artículo 5).

Asimismo, se encarga a la Autoridad de Aplicación para que en forma conjunta con representantes de Poder Ejecutivo (Ministerio del Agro y la Producción, y Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración), del Poder Legislativo y de la Municipalidad de Puerto Piray, asesore en la coordinación de las tareas para llevar adelante la administración y explotación de las tierras a favor de los actuales ocupantes (artículo 8).

En síntesis, apartándose de las experiencias más típicas en la materia, que apuntan a la adquisición por expropiación y a la posterior entrega de títulos de dominio individuales para los ocupantes, la norma dispone que en este caso el inmueble se entregue a una persona jurídica integrada por un colectivo de productores, con restricciones de administración y disposición, y con la asistencia técnica del Estado en su explotación.

¿Qué ha sucedido desde el dictado de la ley?

- ❑ El Estado Provincial y la firma propietaria de los terrenos (Alto Paraná S. A.) se pusieron de acuerdo en avanzar bajo un esquema de compraventa, de manera que no resultó necesario de momento acudir al mecanismo de la expropiación. En julio de 2016 se firmó un convenio por el cual el Estado provincial compró 166 hectáreas a Alto Paraná S. A., de acuerdo a los informes de fuentes periodísticas, por las cuáles pagó un precio de 500.950 dólares, aproximadamente unos 3.000 dólares por hectárea.

- ❑ Se conformó la Cooperativa Agropecuaria Productores Independientes de Puerto Piray, en cumplimiento del cargo impuesto por la Ley XXIV-11. La cooperativa recibió las tierras adquiridas por la provincia, aunque no a título de dominio sino de comodato (agosto de 2017).
- ❑ Los mismos miembros de la cooperativa informan que se destinó para cada familia una hectárea para el autoconsumo, y el resto de la tierra a la siembra conjunta para el beneficio de los socios. Han producido zapallo, mandioca, maíz, sandía, melones, porotos, pepinos, cebollita, entre otras verduras y hortalizas, con destino a la comercialización en ferias francas y ventas puerta a puerta en Puerto Piray y los municipios vecinos de la zona norte (enero de 2018).
- ❑ La cooperativa ha alcanzado los 83 socios, que se organizan para la limpieza, siembra y mantenimiento de la propiedad. Tienen planillas de asistencia y recupero de días de trabajo. A veces viene la totalidad del grupo familiar y cuando la tarea disminuye sólo algunos integrantes (abril 2018).

¿Qué interrogantes plantea la ley desde el punto de vista jurídico?

Las políticas públicas de regularización dominial, especialmente en materia de inmuebles rurales, vienen lidiando sin mayores éxitos contra el fenómeno de la informalidad y sus efectos nocivos, los que se vinculan a desalojos y migraciones forzadas, y están asociados al empeoramiento de los indicadores de salud, y desincentivos a la producción primaria y a la inversión en vivienda (Lawry *et al.*, 2014; López & Valdés, 2000; Gapel Redcozub, 2018 y Gapel Redcozub & Ramírez Castañeda, 2018).

Por tal motivo, la innovadora propuesta descrita, aunque se halle aún en una etapa incipiente de su implementación, amerita que se realice un seguimiento pormenorizado de su evolución con la finalidad de analizar sus logros y dificultades.

Entretanto, es posible formular algunos interrogantes desde un enfoque estrictamente jurídico sobre los postulados de la norma, aclarando que esto se realiza a modo de simples consideraciones preliminares, como una suerte de primer esbozo para reflexionar sobre las características del diseño en estudio:

1) En la ley se puede observar cierta ambigüedad en torno al derecho real en particular que el Estado debe transferir a la cooperativa beneficiaria. En el mismo artículo 5 se autoriza a donar «la *superficie* determinada...», en lo que se podría interpretar como constitución del derecho real de superficie forestal (vigente al momento de la sanción de la norma), mientras que más abajo se hace referencia explícita a la transmisión del derecho real de dominio. En consecuencia, la técnica legislativa en este punto no ha sido suficientemente clara, abriendo margen

razonable para diversas interpretaciones relativas a la especie de derecho real que se debe otorgar a favor de la donataria.

2) ¿Se puede «imponer» que un inmueble determinado (el donado) constituya una unidad económica *ad hoc* (a los fines de restringir su indivisión)? ¿Lo puede hacer el Congreso o este tipo de especificaciones son propias de la Administración y de sus potestades reglamentarias? ¿Qué sucede cuando ni siquiera hay producción actual en ese inmueble, o cuando la producción actual es distinta de la futura? ¿Qué sucede si la unidad económica es excesivamente grande para los estándares productivos locales?

3) Las cláusulas de inenajenabilidad absoluta, de estilo en este tipo de políticas y aquí incluida en el art. 5.iv., contravienen las previsiones del art. 1972 del Código Civil y Comercial (CCCN). Allí se expresa que *en los actos a título gratuito es nula la cláusula de no transmitir a persona alguna el dominio de una cosa determinada si su plazo excede de diez años*. También se consigna que, si la convención no fija plazo, o establece un plazo incierto o superior a diez años, se la considera celebrada por ese tiempo. Vale recordar que esta limitación a la prohibición de enajenar integra la estructura misma del derecho real (art. 1884 CCCN), reviste carácter de orden público y no puede ser alterada por las legislaturas provinciales. Es así que, luego de transferido el dominio a favor de la cooperativa, la prohibición impuesta por el Estado provincial no puede prolongarse más allá del término señalado. Si bien se entiende cuál es la intención del Estado al incorporar la cláusula citada (evitar que el bien pueda regresar rápidamente al tráfico jurídico y que los ocupantes reinicien otro ciclo de informalidad), el medio elegido no es compatible con el sistema de *numerus clausus* imperante en la materia.

4) En virtud del tiempo transcurrido desde la sanción de la norma, cabe preguntarse por el plazo de vigencia de la ley, o lo que es lo mismo, por el tiempo que tiene el Estado para completar la expropiación y/o la compraventa de las tierras pendientes de adquisición (unas 434 hectáreas), señalando que ya han pasado seis años desde el dictado de la norma. Este interrogante puede revestir interés práctico toda vez que el artículo 33 de la Ley de Expropiaciones de la Pcia. de Misiones (N° IV-14, antes Decreto Ley 1105/79) establece que «se tendrá por abandonada la expropiación, salvo disposición expresa de ley especial, si el expropiante no promueve el juicio dentro de los dos (2) años de vigencia de la ley que la autorice, cuando se trate de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados; de cinco (5) años, cuando se trate de bienes comprendidos dentro de una zona determinada; y de diez (10) años cuando se trate de bienes comprendidos en una enumeración genérica[...]».

La presente ponencia ha tenido por finalidad convocar la atención de los interesados en la problemática de la informalidad dominial rural, presentando un caso de estudio local con rasgos innovadores e invitando a los investigadores de la materia a hacer un seguimiento de la implementación de la norma y un análisis más profundo de su diseño y de los resultados que va generando.

Bibliografía

- ECONOMIS (29 de mayo de 2017). La Provincia ya canceló el pago con Arauco por 166 hectáreas de tierra en Puerto Piray. Recuperado de <<http://www.economis.com.ar/la-provincia-ya-cancelo-el-pago-con-arauco-por-166-hectareas-de-tierra-en-puerto-piray/>>
- EL TERRITORIO (26 de agosto de 2017). Cooperativa ultima detalles para la tenencia de tierras. Recuperado de <<https://www.eltterritorio.com.ar/cooperativa-ultima-detalles-para-la-tenencia-de-tierras-0597427823282158-et>>
- GAPEL REDCOZUB, G. (2018). Políticas de regularización dominial de tierras rurales: el plan de la Provincia de Corrientes, Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas - UNNE*, 20: 145-160. Recuperado de <<http://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce/article/view/3259>>
- GAPEL REDCOZUB, G. Y RAMIREZ CASTAÑEDA, F. (2018). Políticas de regularización dominial y expropiación de tierras en la Provincia de Corrientes (2008-2018). Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Ciencia Política organizado por la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP), Univ. Nacional de Asunción y Flacso Paraguay, en Asunción, noviembre de 2018.
- GÓMEZ LENDE, S. (2016). Industria forestal y acumulación por desposesión en la Argentina: el caso de Alto Paraná S.A. en la Provincia de Misiones. *CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografía agraria*, 11(22): 38-68. Recuperado de <<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/26644>>
- GONZÁLEZ, F. & LONDON, S. (2018). Aportes a la identificación y cuantificación de las externalidades de la foresto industria: El caso de Puerto Piray (Misiones, Argentina). *SaberEs*. 10(2): 129-151. Recuperado de <<http://www.saberes.fcecon.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/171>>
- IFAI (16 de abril de 2018). Productores de Puerto Piray ahora cosechan maíz en tierras recuperadas a empresa forestal. Recuperado de <<https://ifai.misiones.gob.ar/productores-de-puerto-piray-ahora-cosechan-maiz-en-tierras-recuperadas-a-empresa-forestal/>>
- IFAI (6 de enero de 2018). Del pino a los alimentos: fructífera cosecha en Puerto Piray. Recuperado de <<https://ifai.misiones.gob.ar/del-pino-a-los-alimentos-fructifera-cosecha-en-puerto-piray/>>
- LAWRY, S.; SAMII, C.; HALL, R.; LEOPOLD, A.; HORNBY, D. Y MTERO, F. (2014). The impact of land property rights interventions on investment and agricultural productivity in developing countries: a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 2014(1). DOI: 10.4073/csr.2014.1
- LÓPEZ, R. & VALDÉS, A. (2000). Fighting Rural Poverty in Latin America: New Evidence of the Effects of Education, Demographics, and Access to Land. *Economic Development and Cultural Change*, 49(1): 197-211. The University of Chicago Press.

- MINISTERIO DE HACIENDA (Enero 2018). Informes Productivos Provinciales. Misiones. Año 3 N° 19. Recuperado de https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Misiones.pdf
- Misiones Plural* (14 de julio de 2016). La política misionera ganó la pulseada a la multinacional Arauco. Recuperado de <https://misionesplural.net/2016/07/14/la-politica-misionera-gano-la-pulseada-a-la-multinacional-arauco/>
- RAMIREZ, D. (2017). Un abordaje histórico de la actividad forestal en Misiones: del frente extractivo al agronegocio forestal. *Folia Histórica del Nordeste*. 30: 29-49. Recuperado de <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/2717>
- SOSA DUTRA, M. & DE LA PEÑA GARCIA, A. (2016). Agrobiodiversidad y demandas por la tierra en unacomunidad rural del Noroeste de Misiones, Argentina (octubre de 2016). Ponencia presentada en V Encontro de Iniciação Científica e I Encontro Anual de Iniciação ao Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, Foz de Iguazu (Brasil). Recuperado de <https://dspace.unila.edu.br/123456789/1301>

Producción apícola en la provincia de Corrientes

Las abejas ofrecen más que miel

LUCÍA DE LOS MILAGROS MIÑO

Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

mluciadelosmilagros@gmail.com

Resumen

La apicultura es una actividad compatible con el medio natural en general, resulta fundamental en la conservación de la biodiversidad y hasta en la obtención de mejores rendimientos en muchos cultivos, a través de la polinización. Es una actividad adaptable a prácticamente todos los ámbitos rurales, y complementaria de la actividad ganadera, forestal, y agrícola con pocas excepciones.

Palabras clave

Abejas, apicultura, miel, polinización.

Production of Apiculture in Corrientes Country

Bees offer more than honey

Abstract

The Apiculture is a friendly activity with the natural environment in general, it results fundamental in the conservation of biodiversity and even in obtaining better yields in many crops, through pollination. It is an activity adaptable to all rural areas, complementary to livestock, forestry, and agricultural activities with few exceptions.

Keywords

Bees, apiculture, honey, pollination.

Introducción

El presente trabajo abordará primero un marco general de la actividad, para abordar luego la producción apícola en la provincia de Corrientes y así reflexionar acerca de los beneficios que aportaría a la provincia una explotación apícola de modo aún más eficiente. Detectar y mostrar cómo por medio de la polinización se puede promover una actividad agrícola sustentable, dando a conocer que las abejas son más que productoras de miel. Haremos mención a los instrumentos jurídicos que regulan esta actividad en Corrientes, para poder referirnos a nuevas diversificaciones que permite dicha producción, acordes con los objetivos de desarrollo sustentable.

Qué es la apicultura

La apicultura es una de las actividades más nobles y antiguas de la humanidad. En la historia, los pueblos antiguos se dedicaban a su explotación cosechando la miel, que es considerada como uno de los alimentos más nutritivos que se conocen por su contenido de vitaminas, sales minerales y azúcares de fácil digestión. En realidad, la miel y los diferentes productos de las colmenas en su estado natural son las más útiles para la salud de hombres y animales.

La apicultura es la ciencia aplicada, como «conocimiento en el que la investigación y el descubrimiento tienen su orientación directa a la práctica». Ese conocimiento de la abeja, como arte y también como la técnica de criar y cuidar a las abejas, con fines comerciales para la venta de los productos obtenidos de la colmena o servicios de polinización pero también para aficionados con fines recreativos y/o lucrativos. Para la familia son productos para la buena salud (DEWEY, 2010).

Existen tres tipos de explotación de la apicultura:

1. Pasatiempo (=aficionados): La apicultura doméstica familiar, basada en dos a cuatro colmenas, para la obtención de miel para el consumo familiar. Las colmenas

frecuentemente son rústicas, sin marcos móviles y su dueño no manipula suficientemente las colmenas y tienen poca o nulo conocimiento en apicultura.

2. Actividad suplementaria: La apicultura como sección integrante de la finca mixta o como complemento de explotación frutícola o cafetalera. Una finca puede mantener más colmenas y una persona o grupo de personas son responsables de su cuidado. Las colmenas tiene marcos móviles y existe la esperanza de una cosecha cada año. Con cantidades reducidas de colmenas la apicultura no resulta económica, porque entonces no se logra aprovechar los implementos o equipo apícolas requeridos.

3. Integral-comercial: Se manejan colmenas para obtener ganancias monetarias y es el mayor ingreso económico para sus dueños. En algunos casos una cooperativa o comunidad son los dueños y el grupo son los beneficiarios. El número de colmenas es grande con distribución geográfica y a veces son usadas para el servicio de polinización para otras fincas. Hay una producción de miel, cera, jalea real producción y a veces venta de reinas y núcleos (colonias más pequeñas para empezar). En los más grandes (cooperativas o individuales) la abeja constituye el factor principal, para no decir el exclusivo, otras actividades son por ejemplo el cultivo de plantas nectaríferas, carpintería, industrialización de la miel, fabricación de cera estampada, entre otras (DEWEY, 2010).

Pero es necesario definir si la apicultura puede ser tomada como una actividad agraria. Según el Dr. Antonio Carroza, creador de la teoría de la agrariedad, criterio extrajurídico, en el cual considera a la actividad agraria, como «el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directo o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales, la que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinados al consumo directo o bien previa una o múltiples transformaciones; estas actividades dependientes de ciclos biológicos se encuentran ligados a la tierra o a los recursos naturales y están condicionados por las fuerzas de la naturaleza, y ello es lo que diferencia, lo que individualiza y distingue a la agricultura de las actividades secundarias en tanto que en ellas los procesos biológicos se encuentran totalmente dominados por el hombre» (BREBBIA & MALANOS, 2011).

Teniendo en cuenta esta definición, podríamos afirmar que la apicultura reúne todos los elementos para ser considerada una actividad agraria como tal, ya sea desde la crianza de las abejas y su desarrollo; las cuales depende íntimamente de las fuerzas y recursos naturales (polen de flores para poder alimentarse) y apta para convertirse en una actividad accesoria a otra principal de cultivos. En dicho proceso biológico interviene el hombre en la obtención de la miel como fruto de la crianza de estos insectos. El humano se sirve de esta actividad, obteniendo la miel y sus derivados. El hombre utiliza la miel ya sea para uso propio o para múltiples transformaciones

realizadas en ella, o eventualmente para comercialarla. Por lo tanto, la apicultura es una actividad dependiente de ciclos biológicos ligados a los recursos de la naturaleza. Esta actividad se encuentra sometida a la naturaleza y depende de un ciclo biológico propio «al ciclo de las abejas». Los actos agrícolas son siempre actos de crianza y la actividad agraria está dirigida para la producción de bienes para el mercado.

Pero las abejas no sólo nos ofrecen la miel como producto; sino entre otros derivados que pueden surgir de la actividad propia de las abejas y sus colmenas, también se encuentra la polinización. Lo más importante de la abeja es su capacidad de polinización. La abeja en su actividad de vuelo de flor en flor produce la polinización que es la transferencia de los granos de polen desde las anteras hasta el estigma de las flores. Este efecto de polinización es mucho mayor que la producción de miel y otros productos. La abeja hasta ahora es el insecto que puede ser criado sin límites y además se pueden trasladar las colmenas donde se necesite sin problemas de adaptación. Casi todas las especies de floración abierta se benefician con el intercambio de polen de una planta a otra. El vegetal, para lograr este propósito, fabrica jugos azucarados que atraen a los insectos que transportarán en sus cuerpos granos de polen de otras plantas de la misma especie (DEWEY, 2010).

La Argentina es uno de los principales productores y proveedores mundiales de miel. En la Argentina, alrededor del 95 % de la miel que se produce se destina a la exportación. Cabe destacar que la estimación de producción se basa en las ventas externas. Según cifras del sector, en 2016 se vendieron unas 81 mil toneladas; en 2017, unas 70 mil; y entre enero y septiembre de 2018, se alcanzaron a comercializar 46.700 toneladas, volumen que estaría entre 7 y 8 % por debajo del mismo período del año anterior. Sin embargo, de acuerdo al último informe de Intercambio Comercial Argentino de 2018, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en los primeros nueve meses de 2018, el país exportó miel por U\$S 146 millones, sólo un 0,7 % por encima de lo vendido durante el mismo lapso del año anterior (Infobae, 2018).

Sin embargo, todavía es incipiente el desarrollo de la polinización como herramienta para mejorar la calidad y aumentar los rendimientos de los cultivos.

El rol que cumple la apicultura en las Buenas Prácticas Agrícolas

«¿Qué pasaría si a un apicultor le pagaran \$600 por mes por cada colmena instalada en una parcela que produce manzanas; en lugar de cobrar \$1.800 por año por cada una para producir miel (a razón de 30 kg por colmena a \$60 el kilo)? La pregunta la formula Matías Viel, fundador de una compañía dedicada a brindar servicios de polinización profesionales a productores agrícolas» (Infobae, 2018). El apicultor podría ganar mucho más dinero si pensara en desarrollar el negocio de la

polinización y se vinculara con el mundo científico. «En lugar de pensar cómo tener más miel, tenemos que considerar cómo lograr las mejores abejas, que no se mueran, que sean fuertes, para polinizar los cultivos; porque ese va a ser el mayor impacto para los productores agrícolas y los apicultores, dice Viel» (*Infobae*, 2018).

Es imprescindible entonces que se regule eficientemente la actividad de la apicultura, no sólo para lograr una mejor regulación de la actividad, obtener valor agregado a la producción de miel nacional, sino además, desde ya que muchos de los cultivos alimentarios del mundo dependen de la polinización. La polinización es un beneficio adicional que nos aportan las abejas. Según la FAO, «la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) sostiene que más del 75 % de los cultivos alimentarios del mundo dependen en cierta medida de la polinización. Muchos de los alimentos muy nutritivos y ricos en micronutrientes —como las frutas, algunas hortalizas, semillas, frutos secos y aceites—, desaparecerían si no hubiera polinizadores» (*Infobae*, 2018).

La polinización afecta el rendimiento productivo de los cultivos. Existe falta de concientización del sector agropecuario de lo que significan las abejas en la mayoría de las plantaciones y cultivos. Eso no sólo sería más rentable para el sector sino que aportaría a las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), dado que con el uso de agroquímicos se afecta de forma directa a la producción apícola, hay un desconocimiento muy importante de parte de los productores agrícolas respecto a la importancia que tienen las abejas en el mundo, pero también de quienes definen políticas públicas, así como las grandes corporaciones relacionadas con la producción.

La abeja se alimenta del néctar y el polen de las plantas; en la medida que hay una intensificación del monocultivo, donde desaparece la diversidad de polen para alimentarse y la posibilidad de esos nutrientes les permitan fortalecerse, se hace cada vez más difícil el mantenimiento de la colmena y que sobrevivan las abejas debiendo emigrar o simplemente morir.

Además de lo mencionado hasta aquí, se debería tomar a las abejas como indicadores de biodiversidad. Son insectos muy sensibles que advierten lo que está pasando en el ambiente. En el mundo se utilizan como indicadores de la contaminación ambiental (*FERNÁNDEZ*, 2015).

Regulación de la apicultura en la provincia de Corrientes

El ambiente como bien jurídico protegido se estructura positivamente en un conjunto de normas jurídicas, las cuales se consagran en múltiples instrumentos legales de diferente naturaleza que complejizan su materialidad y concreción.

Nuestra Constitución Nacional, en su artículo 41, consagra el derecho-deber a un ambiente sano. El art. 41, en su primer párrafo, recepta, junto a los principios de preservación y de reparación, el principio de desarrollo sustentable, en especial para las actividades productivas al establecer que deben satisfacer «las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras». Y en su segundo párrafo, impone a las autoridades como marco de la actividad productiva, proveer a la «utilización racional de los recursos naturales», a la «preservación del patrimonio natural» y de la «diversidad biológica». Además el constituyente en el art. 124 de la CN, expresó que «corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio». Le otorgó la facultad de darse sus propias leyes para regular sus actividades, para así referirse en la forma de distribuir el poder vertical del Estado, en la concurrencia competencial entre Nación y Provincias.

Por su parte, en la provincia de Corrientes la actividad de la apicultura se encuentra regulada por la ley provincial 4.110, y la ley 6.025, las cuales declaran de interés provincial a la apicultura, su fomento e industrias derivadas. Y establece expresamente que «la abeja doméstica deberá ser protegida como insecto útil y la flora apícola no perjudicial a otros fines, será considerada riqueza provincial», además estas leyes establecen que la actividad apícola deberá llevarse a cabo mediante criterios de sustentabilidad económica, social y de los recursos naturales.

Determina que la autoridad de aplicación será la Dirección de Apicultura dependiente del Ministerio de la Producción de Corrientes. Dichas leyes declaran y apoyan, así también impulsan a la investigación para el perfeccionamiento y desarrollo de nuevas aplicaciones de los productos derivados de la apicultura. (Decreto Reglamentario N° 3.555 de la Ley 6.025, 2016).

Bajo estos parámetros normativos también se crea el Registro Provincial de Apicultores, cuyo contenido se asimila al Registro Nacional de Productores Apícolas (RENAPA), con los requisitos complementarios definidos por la Autoridad de Aplicación, siendo obligación de los propietarios y/o productores con más de cinco (5) colmenas racionales. Se crea el Registro Provincial de Proveedores de Material Vivo Apícola y el Registro Provincial de Proveedores de Material Inerte e Insumos Apícolas. Todo material vivo apícola que se desee introducir al territorio provincial, deberá contar con la autorización expresa del organismo de aplicación de la presente ley.

Además de las leyes mencionadas, está vigente el Decreto Provincial N° 2282/96, modificado por el Decreto N° 1105/06, que fija la barrera sanitaria y prohíbe el ingreso de material apícola vivo al territorio provincial, además de la Ley Apícola Provincial N° 6025/2010. La restricción de ingreso, basada en la ausencia de la loque americana, una enfermedad infecciosa de la cría provocada por la bacteria *Paenibacillus larvae*. Loque americana es una de las peores enfermedades de las abejas.

Esta es una enfermedad intestinal, se multiplica en el estómago de las abejas. Cuando ingresa a una colmena es muy contagiosa y grave, normalmente matando la colonia. Sobre dicha enfermedad, el SENASA ha realizado cinco relevamientos de esporas que habilitan al proceso de declarar el territorio de Corrientes con el status sanitario de «libre de loque americana». Situación mencionada sumamente beneficiosa para lograr la exportación de la miel correntina (Livieres, 2015).

Según la entrevista realizada a la técnica en Química Natalia Livieres, de la Dirección de Apicultura de Corrientes, su importante aporte acerca de la situación preexistente en Corrientes en materia apícola nos informó que, a pesar de estar presente un marco normativo jurídico para el desarrollo de la apicultura en la provincia de Corrientes, en la provincia existe una falta de inversión para la actividad apícola, ya que esta es manejada en gran parte por productores y cooperativas, convirtiéndolo en un sector casi cerrado. Además el cambio climático y las fumigaciones producen muerte de las abejas en colmenas. A eso se le suma la muerte de las abejas en las colmenas por enfermedades, hoy este problema está resuelto ya que en Corrientes las colmenas se encuentran libre de virus por certificación y trazabilidad emitida por SENASA.

En el Registro Nacional de Apicultores de Corrientes se contabilizan a la fecha 31.290 colmenas de 640 apicultores y la estimación de cosecha de miel según el promedio histórico provincial debería alcanzar al menos 625.800 kg de miel y debería poder disponer de al menos 6.200 núcleos por multiplicación directa (20 % de las colmenas), para comercializar o aumentar tamaño de apiarios. Esto significaría unos ingresos por venta de hasta \$50.064.000 (ingresos por venta fraccionada a \$80 el kilo) en miel y \$3.720.000 en venta de núcleos (suma \$53.784.000 es decir \$84.000 por apicultor en el año sin vender propóleos, polen, reinas, jalea, apitoxina). Actualmente con las pérdidas ocurridas por cuestiones climáticas en los últimos tres años no se alcanza un 20 % de estos valores (LIVIERES, 2015).

La provincia cuenta además con un protocolo de manejo de colmenas, lo cual, con la aplicación de la tecnología propuesta en dicho protocolo para la producción de miel colabora para que la merma en la producción y la mortandad de colmenas no sea tan severa.

Existen en la provincia unas ocho salas habilitadas fijas y tres salas móviles que brindan servicio de extracción de miel en diversas zonas de la provincia con un seguimiento anual de trazabilidad desde la provincia y el SENASA.

Existe diversificación en los productos de colmenas aunque incipiente, algunos, hoy aún escasos, productores de propóleos y otros que compran la materia prima para la elaboración de productos a base de este (cremas, tinturas, jabones, caramelos etc.), los cuales son comercializados localmente. También hay cierto desarrollo en la

cría de celdas reales y se inicia la aplicación de un proyecto de selección genética de abejas.

La aplicación de un plan sanitario contra *Varroa*, con curas coordinadas en todo el territorio provincial, con el uso del mismo principio activo y la coordinación del momento de aplicación del producto para control con monitoreo pre y post cura. La varroasis es producto de un ácaro (nombre *Varroa destructor*, inicialmente *V. jacobsoni*). La varroasis es un enfermedad (un parásito) muy grave para las pupas y las abejas adultas. La varroa en el peor de los casos mata las colmenas, pero también puede bajar dramáticamente su productividad. Esto ocurre de varias formas, entre ellas una de las más graves es la disminución de la longevidad de las abejas adultas, ya que según el grado de parasitismo que haya sufrido una obrera, puede vivir menos de la mitad de su vida normal, por lo cual trabajará mucho menos y recolectará menos néctar.

Respecto de la caracterización del producto miel, se han estudiado las características físico-químicas y el origen botánico de más de ciento veinte mieles producidas en la provincia de Corrientes entre los años 2007 y 2009.

La actividad apícola sigue siendo una excelente oportunidad como herramienta de desarrollo a nivel de la pequeña agricultura familiar, y de pequeños emprendimientos; de hecho el 80 % de los apicultores argentinos son microempresarios. Este dato remarca la importancia del agrupamiento de los productores para lograr mejores condiciones de comercialización de sus productos, sabiendo que la demanda de todos los productos de la colmena es superior a la oferta, sobre todo de aquellos de demostrada calidad.

Además la provincia de Corrientes cuenta con un laboratorio de Análisis de Productos Apícolas que fue construido con fondos provinciales (\$500.000 entre 2005 y 2008), por medio de un convenio con la Universidad Nacional del Nordeste, y funciona en el predio del campus de la Facultad de Ciencias Exactas, y Naturales y Agrimensura, prestando servicios de análisis físicoquímicos y microbiológicos y es destinado al mejoramiento de calidad y el agregado de valor de los productos apícolas de Corrientes (LIVIERES, 2015).

La producción apícola correntina está constituida, en un 80 %, por pequeños y medianos apicultores. El desarrollo de la actividad apícola es un factor de suma importancia para facilitar el arraigo de la población en el medio rural, empleando a las familias y no necesitando la titularidad de las tierras, ni grandes extensiones de ella.

El Consejo Asesor Provincial de apicultura definió la división de la provincia en seis cuencas productivas según la ley correntina apícola N° 6.025 y establece lo siguiente:

Cuenca Nº 1: San Cosme, Itatí, Berón de Astrada, San Luis del Palmar, Capital, Empedrado y Gral. Paz.

Cuenca Nº 2: Mburucuyá, Saladas, Concepción, San Roque y Bella Vista.

Cuenca Nº 3: San Martín, General Alvear y Paso de los Libres.

Cuenca Nº 4: Santo Tomé, San Miguel e Ituzaingó.

Cuenca Nº 5: Mercedes, Curuzú Cuatiá y Monte Caseros.

Cuenca Nº 6: Lavalle, Goya, Esquina y Sauce.

Productores apícolas informales

Como la mayor parte de la producción proviene de pequeños productores, existe una gran informalidad de algunos acopiadores, y los análisis de calidad de las muestras de estos productos, derivados de productores informales, presentan deficiencia en la confiabilidad por ausencia de protocolos, así como altos costos. No existe trazabilidad ni acceso por parte de los productores a la información obtenida de las muestras analizadas.

Por otro lado, se detectan bajos rendimientos económicos de los apiarios originados en cierto grado de desaprovechamiento de los diversos productos de la colmena, y el manejo inadecuado de las colmenas, o falta de criterios de selección genética entre otros factores, que impiden al productor aprovechar las ventajas derivadas de una participación más significativa en la formación del precio del producto.

Teniendo en cuenta la creciente demanda externa de miel y otros productos de la colmena, especialmente buscados por su reconocimiento como alimento natural y terapéutico, el potencial de crecimiento de valor agregado es igualmente considerable. El consumo local de miel también va en aumento, a medida que aumenta la educación del consumidor y es digno de considerarse la tradición de la utilización de la miel con fines terapéuticos en invierno. Este consumo local permite la obtención de precios altos para la miel fraccionada por los propios productores y vendida en forma directa. Es de señalar que Corrientes, con sus bosques cultivados de eucaliptus, es productora de una miel con propiedades terapéuticas interesante.

No sólo es necesario mejorar el eslabón primario de la actividad de apicultura, se debe aumentar también el nivel tecnológico en la faz industrial, especialmente en las etapas de extracción, recuperación de cera, elaboración de productos a partir de un mejor aprovechamiento de las colmenas y propendiendo a la producción monofloral y certificada.

La capacitación y organización de los productores, la selección genética y la disponibilidad de material para el crecimiento de la producción son claves (Livieres, 2015).

En el año 2007 hubo una operación de comercialización conjunta dentro del fideicomiso, que resultó en la venta de treinta tambores, nucleando por primera vez la producción de apicultores dispersos. En la actualidad, se encuentra habilitada la primera cooperativa exportadora directa de miel de la provincia, que con apoyo del estado canalizó en 2011 la primera exportación directa a Francia, de la miel proveniente de cinco cooperativas, negociando en conjunto la producción de dos consorcios de exportación de las provincias del Chaco y de Entre Ríos (Livieres, 2015).

Conclusión

Este breve recorrido acerca de la actividad apícola en la provincia de Corrientes nos permite esbozar las siguientes conclusiones parciales:

- ❑ Sería deseable que se regulen y disminuyan las fumigaciones, que tanto daño causan a la actividad apícola.
- ❑ Es necesario dar a conocer las grandes virtudes de la apicultura, el gran desafío de la provincia se centra en la necesaria diversificación de su producción para avanzar en propóleos, polen, jalea real, apitoxina, núcleos de abejas, celdas reales, reinas fecundadas y venta de la actividad de polinización, que pueden resultar negocios más rentables que la propia producción de miel.
- ❑ Todo ello en el marco de una producción sustentable en cultivos y otras producciones agrarias.

Bibliografía

- BREBBIA, F. & MALANOS, N. (2011). *Derecho Agrario*, Editorial Astrea: Buenos Aires, 2da reimpresión.
- DEWEY, M. C. (2010). *Manual práctico de Apicultura*. Recuperado de <<http://food4farmers.org/wp-content/uploads/2012/08/MANUALDEWEY1.pdf>>
- LIVIERES, N. (2015). *Informe de Complejo Productivo Apícola*, obrante Dirección de Apicultura del Ministerio de Producción de Corrientes.

Artículos web-periodísticos

Infobae (4 de noviembre de 2018). Las abejas argentinas producen mucho más que miel. Recuperado de <<https://www.infobae.com/campo/2018/11/04/las-abejas-argentinas-producen-mucho-mas-que-miel/>>

FERNÁNDEZ, M. (20 de agosto de 2015). Las abejas y las flores: su dulzura en peligro. Recuperado de <<https://kaosenlared.net/las-abejas-y-las-flores-su-dulzura-en-peligro-2/>>

La unidad económica: su rol actual para asegurar el desarrollo sustentable del área rural bonaerense

PAULA NOSEDA

Facultad de Derecho (UNNOBA)

nosedapaula@gmail.com

Resumen

A partir de la revisión de los supuestos de sustentabilidad exigidos por el ordenamiento jurídico argentino y teniendo en cuenta los antecedentes legislativos y doctrinarios de la unidad económica como institución propia del Derecho Agrario, se intenta establecer un estado de la cuestión. Luego se revisa la nueva reglamentación del citado instituto y su aplicación en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Frente al panorama trazado nos preguntamos si debería reorientarse el rol de la institución objeto de estudio con fundamento en la necesidad de llevar adelante un ordenamiento territorial del área rural de la provincia de Buenos Aires.

Palabras clave

Unidad económica, ordenamiento territorial rural, sustentabilidad.

The current role of the economic unit to ensure the sustainable development of the rural area in the province of Buenos Aires

Abstract

Based on the review of the sustainability assumptions required by the Argentine legal system and taking into account the legislative and doctrinal history of the economic

unit as an institution of Agrarian Law, we attempt to establish a state of the issue. Then we revise the new regulation of the aforementioned institution and its application in the province of Buenos Aires. Faced with the outline of the subject, we asked ourselves if the role of the economic unit should be reoriented based on the need to carry out a territorial ordering of the rural area of the province of Buenos Aires.

Keywords

Economic unit, land use planning, sustainable development.

1. Objetivos

En esta oportunidad, con motivo de la renovación de la normativa que reglamenta la subdivisión de los inmuebles rurales, creemos oportuno volver a indagar el rol que cumple la llamada Unidad Económica (UE), como institución propia del derecho agrario, que incide sobre la magnitud de la propiedad inmueble agraria en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

La regulación de la UE en Argentina tuvo por fin primigenio evitar la pulverización y el uso antieconómico de los inmuebles rurales frente a las vicisitudes que planteaban las sucesivas transferencias de dominio, en particular aquellas por causa de muerte de su propietario.

Sin embargo, al día de la fecha cabe preguntarse si la regulación de la UE en los términos en que lo hace el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 10.081/83) y su normativa reglamentaria configura una institución eficaz para promover el desarrollo sustentable del área rural.

2. El uso sustentable del suelo

El derecho a un ambiente sano y al desarrollo sustentable previstos por el artículo 41 de la Constitución Nacional, fueron reglamentados a partir del año 2002, a través de la Ley Nacional N° 25.675 o Ley General del Ambiente (LGA). Dicho cuerpo normativo, en su artículo 4 prevé expresamente la aplicación de los principios ambientales cuyo rol es fundamental para orientarnos en esta investigación (PIGRETTI, 1986). Por otra parte, la LGA en su artículo 8, prevé los instrumentos de

que se debe valer la gestión ambiental, entre los cuales a los fines de este trabajo pondremos acento en el ordenamiento ambiental del territorio y el régimen de promoción del desarrollo sustentable.

En consonancia con los cambios constitucionales producidos a nivel nacional, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 28 reconoce a favor de todos los habitantes de la provincia el derecho a un ambiente sano y el deber de conservarlo. A la vez, reafirma que la provincia ejerce el dominio sobre los recursos naturales existentes en su territorio con la finalidad de asegurar su gestión ambientalmente adecuada. Seguidamente, encarga a las autoridades provinciales el deber de «...preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo;(..); y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales (...).».

La Ley N° 11.723 de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente, al igual que la LGA, brinda un marco general para el uso sustentable de los recursos naturales existentes en el territorio bonaerense, su gestión ambiental adecuada y la prevención del daño ambiental. En particular el artículo 7 de la citada ley provincial establece: «...En la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos deberá tenerse en cuenta: a) La naturaleza y características de cada bioma; b) La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general; c) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales...». Al respecto, se señala (PASTORINO, 2009) que se trata de una norma que da un salto cualitativo respecto al ordenamiento territorial que propone el Decreto-Ley 8.912 de la Provincia de Buenos Aires que estuvo más dirigido al uso urbano y a la planificación del crecimiento de las ciudades que al ordenamiento del espacio rural.

Como se señaló, a nivel de la Provincia de Buenos Aires, el ordenamiento del territorio se viene llevando a cabo desde el año 1977, a través del Decreto Ley N° 8.912, donde se regula el uso, la ocupación, la subdivisión y el equipamiento del suelo.

En cuanto a las áreas rurales, el mismo Decreto-Ley 8912 en su artículo 53 establece que las parcelas no podrán ser inferiores a una UE de explotación extensiva o intensiva, y sus dimensiones mínimas serán determinadas en la forma establecida por el Código Rural.

3. Antecedentes y legislación vigente de la UE

La perspectiva de análisis en este trabajo apunta a la sustentabilidad, partiendo de considerar al suelo como parte integrante de un todo, es decir, conformando un ecosistema, el cual deberá ser utilizado respetando sus indicadores de equilibrio. Esta visión más amplia que la meramente utilitaria, es la que podemos alcanzar mediante el enfoque del derecho ambiental. En el mismo sentido, creemos oportuno analizar la UE como institución jurídica a la luz del nuevo paradigma ambiental (LORENZETTI, 2018).

En tal sentido, creemos práctico en este punto repasar los conceptos que en torno a esta institución se han vertido en la literatura agrarista nacional.

Al decir de Pastorino (2009), el concepto de UE con carácter de limitación al derecho de propiedad aparece como tal por primera vez en la legislación nacional con la sanción del Decreto-Ley 17.711/1968 que modificó el artículo 2326 del Código Civil Argentino (hoy derogado).

Sin embargo, en la literatura agrarista el concepto de UE en sus diversas calificaciones gozaba ya de una extendida tradición; es así que a continuación se rescatan las diversas conceptualizaciones que del término de han ensayado:

- ❑ *UE Familiar*: entendida esta como la extensión de terreno que por sus características permite la evolución de una familia campesina (Ley de Colonización 12.636 del año 1940).
- ❑ *UE Agraria*: caracterizada por permitir el progreso de una familia con dependientes, con una evolución comercial que permite advertir la existencia de una verdadera empresa.
- ❑ *UE Adecuada*: definida como la superficie que coincide con la realidad de trabajo que recibe, es decir, cuando la familia más otros trabajadores que se le suman son suficientes para una óptima producción agraria del lote.
- ❑ *UE Deseable*: señalada como aquella que apunta al nivel satisfactorio de vida por parte de la familia campesina.
- ❑ *UE de Hecho*: aquella que resulta de considerar las explotaciones tal cual se presentan en la realidad.
- ❑ *UE de Producción Agropecuaria*: aquella superficie mínima para desarrollar una explotación rural (ARENAZA, 2012).
- ❑ *UE Ambiental*: precisada como aquella que evita que el productor se vea forzado a sobreexplotar su propiedad para obtener el lucro esperado de ella (PIGRETTI, 2004).

Más allá de las mencionadas conceptualizaciones del instituto, se continúa observando (ALANDA, 2015) una creciente utilización por parte de otras ciencias sociales que le otorgan otras connotaciones al instituto como, por ejemplo, la Unidad Agrosocial, concepto superador de los anteriores pretendiendo abarcar los tres aspectos del desarrollo sustentable (LOEWY, 2019).

En el año 2015, en reemplazo del artículo 2326 del Código Civil (reformado por la Ley 17.711), se estableció el artículo 228 del Código Civil y Comercial (CCyC) que en referencia a la divisibilidad de los bienes en su último párrafo establece que: «...Las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento. En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales...». Dejando de hacer referencia expresa a la superficie mínima de la UE lo que fue señalado como inconveniente por la doctrina agrarista (FACCIANO, 2015).

Sin embargo, la nueva normativa civil retoma el concepto, en el artículo 256 el CCyC donde establece que las disposiciones del capítulo dedicado a la protección de la vivienda, son aplicables al inmueble rural «...que no exceda de la UE...», omitiendo acotar el concepto a la mínima (PASTORINO, 2015).

Tanto el derogado Código Civil reformado del año 1968, como el nuevo CCyC, reconocen que la regulación en materia de UE está en cabeza a las jurisdicciones locales; en línea con lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

En ese sentido, las provincias regularon la cuestión de la UE. En particular, la provincia de Buenos Aires, en el Código Rural-Ley N° 10.081 continuando con los criterios de la normativa antecedente, trata sobre la UE en el título II, capítulo único, artículos 43 a 46, donde establece que:

«El organismo competente ejercerá el contralor de la subdivisión de inmuebles rurales destinados a la explotación agropecuaria, asegurando que los lotes resultantes no estén por debajo de las superficies mínimas que el Poder Ejecutivo determine mediante reglamentación, como constitutivas de la UE de explotación. La determinación de las superficies constitutivas de la UE, deberá efectuarse teniendo en cuenta las características de la zona, la calidad de la tierra, el tipo de cultivo y la existencia o falta de riego, estableciéndose su extensión de modo de permitir una explotación próspera...». (Art. 43 CR)

«...toda subdivisión de inmuebles que se realice, con destino a la actividad agropecuaria, deberá ser aprobada por el organismo competente, sin cuyo requisito previo no precederán las inscripciones correspondientes en las dependencias provinciales ni su protocolización en los registros notariales. Los titulares del dominio que deseen obtener la aprobación a que se refiere este artículo, deberán

acompañar al plano que proponen un estudio agroeconómico demostrativo de la conveniencia de la subdivisión suscripto por profesionales matriculado especializado...». (Art. 44 CR)

«...El organismo competente elevará al Poder Ejecutivo para su aprobación, la determinación que efectuará de partidos y zonas agrarias, conteniendo las dimensiones que en cada caso correspondan a la UE. En tal supuesto, los interesados en efectuar subdivisiones podrán solicitarlas sin presentar el estudio agroeconómico, siempre que se acredite que la subdivisión no altera las dimensiones señaladas en la precitada reglamentación...». (Art. 45 CR)

«...Los particulares que demuestren mediante el estudio citado que las dimensiones de UE del inmueble que procuran dividir son diferentes de las establecidas por el Poder Ejecutivo, podrán deducir recurso administrativo contra la decisión denegatoria que pueda dictar el organismo competente, pudiendo entablar en su oportunidad demanda contencioso administrativa...» (Art. 46 CR)

Se apunta (PIGRETTI, 2004) que la citada normativa del Código Rural de la Provincia de Buenos Aires designa a la institución como UE de Explotación, para distinguir la UE puramente social (tradicionalmente conocida en la Argentina por estar destinada al sustento de una familia campesina), de la UE que interesa a la política nacional, en cuanto a implicar una unidad apta para el desarrollo de explotaciones agropecuarias de carácter estrictamente productivo.

En este punto, cabe preguntarnos cuál es el rol de la UE en ámbito del Derecho Agrario frente a las exigencias presentes de sustentabilidad con base al mandato constitucional. A fin de repensar la respuesta, seguidamente se considerará la reglamentación de la UE vigente en la provincia de Buenos Aires.

4. La Disposición N° 1/17: procedimiento de subdivisión de inmuebles rurales en la provincia de Buenos Aires

A mediados del año 2017, se sanciona la Disposición de la Dirección de Bioeconomía N° 1/2017 que reglamenta la UE de explotación en los términos del CR, en virtud de las facultades conferidas a dicha dependencia por el Decreto N° 78/16 para reestablecer en el marco del CR de la Provincia de Buenos Aires, su intervención en lo atinente a la subdivisión de parcelas rurales.

La citada disposición vendría a llenar el vacío normativo que en materia de reglamentación de la UE supuestamente dejó el Decreto reglamentario N° 1573/83, se derogó expresamente el Código Rural-Ley 7.616 al que reglamentaba.

La Disposición N° 1/17 en sus fundamentos se presenta como una herramienta transitoria, sujeta a revisión y adecuación, debido a la transformación constante que experimenta el sector agro-productivo, atribuido al progreso tecnológico y/o al cambio climático, entre otros factores que incidirían en la configuración de la UE de explotación.

Además, la norma bajo análisis deja sin efecto la Disposición de la ex Dirección de Economía Agropecuaria N° 6/90 a fin de proceder a su actualización en concordancia con nuevos conocimientos técnico-científicos.

En virtud de lo expresado se procedió a revisar qué cuestiones modificó la Disposición N° 1/17, respecto del Decreto reglamentario 1573/83 y fundamentalmente se detectaron las siguientes novedades:

- ❑ Se persigue la normalización del procedimiento de subdivisión de inmuebles rurales a través de los nuevos anexos que serán utilizados para lograr la mayor previsibilidad y ajuste de las presentaciones: Anexo I: Solicitud de subdivisión; Anexo II: Requisitos a cumplir sin estudio agroeconómico; Anexo III: Requisitos a cumplir con estudio agroeconómico; Anexo IV: Contenido básico del estudio agroeconómico; Anexo V: Cuadro de límites para cada sistema de producción; y Anexo VI: Cuadro de límites para cada partido; Anexo VII: Indicación de relieves.
- ❑ Se obliga, a partir del año 2018, al pago de una tasa por servicios administrativos de aprobación de subdivisión.
- ❑ Para determinar el carácter de UE (art. 4) se impone la obligatoriedad de presentar estudio agroeconómico (art. 3) cuando las parcelas rurales resultantes del proyecto de subdivisión, sean inferiores en cuatro veces a los límites establecidos para cada sistema de producción y partido correspondiente (Anexos V y VI). La redacción de esta obligación es al menos confusa.
- ❑ Seguidamente, en el artículo 5.a se prevé la eximición de presentar el estudio agroeconómico, cuando: «...la superficie de las parcelas resultantes del proyecto de subdivisión sea superior en 4 veces a los límites establecidos para cada sistema de producción y para cada partido (Anexos V y VI)...». Aclarando seguidamente: «...Pero se deberá acompañar informe de suelos y relieve, demostrativo de la aptitud productiva, conforme carta de suelos del INTA, en 4 veces inferiores respecto de las superficies indicativas del Anexo VI...».
- ❑ También se prevé un nuevo supuesto de eximición de estudio agroeconómico: «...cuando la superficie remanente deslindada sea de hasta el 10 % del total de la superficie del título...».

- ❑ En el Anexo II, dedicado a los requisitos para obtener la autorización para subdividir con estudio agroeconómico, se requiere la presentación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), en el supuesto que las actividades a realizar en el predio a subdividir produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente (prevé ejemplos: cría intensiva de bovinos, porcinos, granja avícola, cultivos intensivos, viveros forestales/frutales, cultivos de hidroponía, etc). Aclarando que, si se considera que la actividad a realizar está exceptuada de obtener tal declaración de impacto, se deberá acompañar también la correspondiente constancia en tal sentido emitida por el OPDS.
- ❑ En el Anexo IV que trata sobre la información básica que debe contener el estudio agroeconómico, en el punto II referido a la determinación de la UE, detalla los contenidos que comprenderá la presentación del estudio en cuestión, a saber: a) cuenta capital; b) cuenta de explotación; c) balance; d) método de ajuste; y e) valoración numérica de la UE.

Seguidamente, corresponde señalar algunas prescripciones previstas por Decreto N° 1573/83 que no fueron incluidas en la Disposición N° 1/17, a saber:

- ❑ Si bien se podría dar por sobreentendido, no estaría de más volver a consignar que los únicos habilitados para suscribir los estudios agroeconómicos y demás informes técnicos deberían ser los ingenieros agrónomos, matriculados de acuerdo con la nueva Ley 15.030 que creó en el año 2018 el Colegio de Ingenieros Agrónomos y Forestales de la Provincia de Buenos Aires.
- ❑ También lamentamos que se haya perdido la norma del artículo 8 del Decreto 1573/83, que a los efectos de hacer viable el proyecto de subdivisión permitía la vinculación (anexión) de parcelas, siempre que tengan al menos un punto geométrico en contacto y se registre la prohibición de enajenarlas separadamente. Más aún, sería útil si se tratara de anexión o vinculación con un predio que es un minifundio, ello sería una herramienta que le permitiría dinamizar el instituto (ALANDA, 2015).

Por otra parte, a fin de poder revisar la aplicación de la Disposición N°1/17, se entrevistó al Director de Economía, Estadística y Mercados Agropecuarios, del Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires, que brindó la siguiente información (Ing. GRAU, 2019):

- ❑ La causa de subdivisión invocada mayoritariamente sería la transmisión hereditaria pero casi no se consigna el motivo, a pesar de así requerirlo expresamente el formulario Anexo I.
- ❑ Con un promedio de 382 expedientes anuales, la tendencia es al decrecimiento debido a las mayores exigencias impuestas y que, según nos adelantó, se prevé ajustar nuevamente este año.
- ❑ En general, se proponen proyectos productivos económicos diversos, pero se aprueban solo aquellos que logran demostrar un rinde razonable, aplicando tecnologías y rindes promedio para la zona y partido donde se ubica el inmueble a subdividir.
- ❑ Sobre las dificultades que se presentarían con más frecuencia en este tipo de trámite, el funcionario expresó que, si prima la racionalidad (proponiendo tecnologías promedio y rindes que se corresponden con los de la zona y partido) no se presentarían mayores dificultades, si hay inconsistencias en la propuesta se formulan observaciones al requirente para que pueda ir ajustando el proyecto de subdivisión y a fin de demostrar que las parcelas resultantes constituirán unidades económicas de explotación sustentables.
- ❑ Respecto del porcentaje de solicitudes de excepción aprobadas por la Dirección respecto de las solicitadas, el funcionario no tenía ese dato.
- ❑ Sobre recursos judiciales del art. 46 CR que hayan sido presentados contra resoluciones denegatorias de la subdivisión, el funcionario no tenía noticia de que exista alguno en trámite.
- ❑ Consultado sobre cómo debería interpretarse el artículo 5.a: explicó que la idea es que todo aquel que pretenda subdividir presente estudio agroeconómico y que los que pretendan quedar eximidos, demuestren cabalmente que se encuadran dentro de alguna de las restantes excepciones previstas en el mismo artículo.

5. Sobre la inconstitucionalidad de la Disposición Nº 1/17 de la Dirección Provincial de Bioeconomía y Desarrollo Rural

La normativa bajo análisis podría ser cuestionada de inconstitucional sobre la base de entender que, si bien el Código Rural (Decreto Ley 7616) fue expresamente derogado, no lo fue así su normativa reglamentaria, en particular el Decreto N° 1573/83 que reglamentó la unidad económica agraria y que habría continuado vigente en virtud del principio de ultraactividad de las normas en el tiempo y a que

no presenta contradicciones significativas con lo normado actualmente por el Código Rural, Ley 10.081 (DILORETO, 2011).

Por su parte, la Dirección Provincial de Bioeconomía y Desarrollo Rural, para habilitar la sanción de la disposición bajo análisis, en los vistos y considerandos sostiene que al encontrarse derogada cierta normativa (entendemos que hace referencia al Decreto Ley 7616), su normativa reglamentaria implícitamente también se encontraría derogada. En consecuencia, la Disposición N° 1/17 como herramienta transitoria vendría a llenar ese vacío legal, hasta tanto se sancione el decreto reglamentario definitivo del capítulo correspondiente a UE del Código Rural (Ley 10.081).

El conflicto normativo estaría planteado. Para salvar esta situación, el Poder Ejecutivo Provincial debería promulgar una norma de al menos igual jerarquía y similar tenor que la que se pretende tener por implícitamente derogada.

Así las cosas, teniendo en cuenta que, si bien la Disposición N° 1/17 contiene nuevos requisitos y ahonda en detalles que el profesional actuante y el solicitante deberán tener en cuenta al solicitar la subdivisión de inmuebles rurales, se resalta que los formularios aprobados en los Anexos V y VI de la Disposición, reproducen en forma textual los límites de referencia establecidos para cada sistema de producción, zona y partido previstos por el supuestamente derogado Decreto N° 1573/83. Por lo tanto, dicha disposición podría interpretarse como complementaria del decreto citado pero no como su reemplazo.

6. Conclusiones

La UE prevista por el Código Rural vigente en la provincia de Buenos Aires tiene en miras evitar la pulverización de la propiedad y asegurar la productividad de los lotes resultantes de la subdivisión de los inmuebles rurales. Es decir, estamos frente a una suerte de concepción clásica de la UE basada en evidencias técnicas-científicas que toma de referencia el método tradicional del año 1945 desarrollado por el Ing. Urbano Fernández.

Ahora bien, si se quisiera actualizar el instituto de la UE contemplando las múltiples dimensiones y funcionalidades que se espera que cumpla el territorio rural, tal vez sea necesario recurrir a una revisión del método para hacerlo más representativo de la realidad, conforme ya ha sido advertido (INTA, 2016).

Al día de la fecha, la Dirección de Economía, Estadística y Mercados Agropecuarios, como organismo encargado de ejercer el contralor de la subdivisión de inmuebles rurales destinados a la explotación agropecuaria tiene en claro que debe ajustar los requisitos aplicables al procedimiento para asegurar que los lotes

resultantes no estén por debajo de las superficies mínimas constitutivas de la UE de explotación. Si bien es loable su propósito, sugerimos que se tenga en cuenta el adecuado instrumento normativo a utilizar en caso de querer reglamentar el capítulo que refiere a la UE en el Código Rural, Ley 10.081 para contribuir a su validez formal.

Finalmente, en pos de poder atender la cuestión de manera integral creemos imprescindible poner en práctica los instrumentos que nos vienen dados por la Constitución y la Ley General del Ambiente, tanto nacional como provincial. En particular para la provincia de Buenos Aires, se hace urgente comenzar un proceso de ordenación ambiental del territorio rural y su interacción con las zonas urbanas y complementarias. Ello se deberá ir gestando con reglas claras y uniformes a nivel provincial y bajando a la realidad de cada uno de los municipios que la componen, tomando como referencia aquellas instituciones con sustento científico y actualizado, dotándolos de fuerza en su aplicación a través de incentivos. Y en ese sentido, entendemos que la institución de la UE continuará teniendo un rol destacado si no se desentiende de los aspectos de la sustentabilidad (productivos, ambientales y sociales).

Bibliografía

- ALANDA, G. (2015). Algunas novedades sobre la subdivisión de inmuebles rurales en la provincia de Santa Fe. Actas del III Congreso Provincial de Derecho Agrario (Neuquén, 2015). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49709>>
- ARENAZA, E. E. (2012). *Derecho Agrario*. Buenos Aires: Antropofagia.
- DILORETO, A. G. (2011). Provincia de Buenos Aires. En Pastorino, L. F., *Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA*, pág. 720. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- FACCIANO, L. (2015). La unificación de los Códigos Civil y Comercial y su incidencia en los contratos agrarios y en derecho agrario en general. Recuperado de Pensamiento Civil: <<http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/09/Doctrina1870.pdf>>
- GRAU, C. A. (30 de marzo de 2019). Dirección de Economía, Estadísticas y Mercados Agropecuarios (MAI PBA). (P. Nosedá, Entrevistador)
- INTA. (2016). [www.inta.gob.ar](https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_-_antecedentes_y_actualizacion_de_la_unidad_economica_agraria_en_el_partido_bahia_blanca.pdf). Recuperado de <https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_-_antecedentes_y_actualizacion_de_la_unidad_economica_agraria_en_el_partido_bahia_blanca.pdf>
- LOEWY, T. (2019). La unidad agrosocial como herramienta para el desarrollo rural. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 29(1), 1-10. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/Revibec/article/view/350471>
- LORENZETTI, R. L. (2018). *Derecho Ambiental*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

- PASTORINO, L. F. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- PASTORINO, L. F. (2015). Impactos del nuevo Código Civil y Comercial en el derecho agrario, en los recursos naturales y en el derecho ambiental. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Extraordinario. Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/10915/50577>>
- PIGRETTI, E. A. (1986). Un nuevo ámbito de la responsabilidad: criterios, principios e instituciones del Derecho Ambiental. *Centro de Publicaciones Jurídicas y Sociales*, 22.
- PIGRETTI, E. A. (2004). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Gráfica Sur.
- PIGRETTI, E. A. (2004). *Derecho Ambiental Profundizado*. Buenos Aires: La Ley.

Unidad Económica y colonización de tierras en la legislación de la provincia de Corrientes

FRANCISCO RAMÓN RAMÍREZ CASTAÑEDA

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

ramirezcastanedafrancisco@gmail.com

Resumen

El presente trabajo se orienta a exponer la incorporación y regulación de los institutos de la colonización de tierras y la unidad económica en la legislación vigente de la Provincia de Corrientes. En tal sentido, se observa que ambos institutos presentan una estructura tradicional acorde a la época de sanción de las leyes que los regulan y en sintonía con otras legislaciones provinciales del país. Así mismo y en lo referente a la unidad económica, observamos que algunos de los elementos que la componen se muestran desactualizados en función de los avances legislativos y tecnológicos actuales.

Palabras clave

Unidad económica, colonización de tierras, provincia de Corrientes.

Abstract

This work guides to expose the incorporation and regulation about the legal institutes of lands colonization and economic agrarian unit in the province's law. In that sense, it's noted that both institutes have a traditional legal structure according the time of their sanction and in tune with other provincial legislation of the country. In reference

about the economic agrarian unit, it's noted that some of its elements are outdate in front actual legal and technological advances.

Keywords

Economic agrarian unit, lands colonization.

Colonización de tierras

En lo que respecta a la colonización de tierras, el marco normativo principal actualmente vigente es el de la Ley Provincial N° 3228/74, originariamente creadora del Instituto Correntino de Colonización (ICC). Esta ley fue parcialmente derogada por el Decreto Ley 212/01 creador del ICAA (Instituto Correntino del Agua y del Ambiente) siendo actualmente la única autoridad de aplicación de la ley conservándose en todo lo demás.

Dicha ley establece como objetivos: a) programar, dirigir y ejecutar los planes de colonización y b) llevar a cabo el reagrupamiento parcelario rural y la estabilización de los productores agropecuarios con la finalidad de promover el desarrollo socioeconómico del sector.

A tales fines, propende a facilitar a los productores el acceso a la propiedad rural de superficies no menores a la de la unidad económica de explotación; a eliminar las unidades productivas inferiores a dicha extensión facilitando su reagrupamiento, tecnificación de explotaciones y eliminación del monocultivo y a prestar apoyo financiero, técnico, crediticio y otros que estime conveniente y adecuados especialmente a los pequeños y medianos productores agropecuarios (art. 4).

En su estructura, la ley regula cuáles son los inmuebles afectados al régimen (art. 34); un sistema de adquisición de los mismos por parte del órgano de aplicación (arts. 35 a 37); los principios rectores para la división de inmuebles a colonizar (art. 40); el computo de factores para valorar los inmuebles (art. 42); un sistema de financiación de compra de inmuebles por parte de adjudicatarios (arts. 45 a 49) y un régimen de adjudicación (arts. 50 a 66).

Es de destacar que el sistema de colonización de la ley provincial también somete a sus normas a aquellos inmuebles de extensión menor al de la unidad económica de explotación (determinada en cada caso por la autoridad de aplicación) «cuya tenencia por los productores fuera obtenida en forma precaria o mediante convenciones laborales o arrendaticias no documentadas y no registradas», para los

cuales establece un régimen obligatorio de registro e inscripción de toda forma de contratación de la tenencia de la tierra a los fines potenciales de su adquisición, expropiación y adjudicación (arts. 34 inc. d, 38, 39, 51 inc. a y b).

Otra cuestión destacable es el requerimiento de una «composición familiar» por parte del adjudicatario y/o beneficiario del régimen, siendo la misma: 1) un elemento que forma criterios para el aseguramiento de rentabilidad por parte de la autoridad de aplicación a través del otorgamiento de alternativas de producción y explotación (art. 41); 2) un requisito que otorga preferencia a productores agropecuarios de profesión que se postulen para la adjudicación de un predio si la composición familiar fuere «legítimamente constituida» y «numerosa» (art. 51 inc. c y f; conf. ley provincial N° 2821/67, art. 2 y a efectos de sus fines, se establece que se entiende por familia numerosa la que esté compuesta «como mínimo por el titular del bien y cinco personas a su cargo») y 3) si se quiere, resulta un condicionante para calificar a un predio rural como unidad económica de explotación (art. 67).

Aquí nos adscribimos a la idea de que la referencia a la familia agraria se combina con la noción de empresa agraria y que por tal motivo, no se exige que la explotación sea realizada directamente por el propietario y su grupo familiar, admitiéndose la tercerización de algunas actividades a través de contrataciones.

En lo que respecta a la autoridad de aplicación (ICAA) podemos decir que es un organismo autárquico, con personería jurídica propia, de derecho público y con competencia para para actuar en el campo del derecho público y privado, creado con la finalidad de lograr una eficaz y eficiente utilización racional de los recursos hídricos, de los suelos y la actividad minera, del medio ambiente y de las tierras e islas fiscales, en un marco que tienda a posibilitar el crecimiento económico a través del desarrollo productivo entre otros.

Como puede verse, dicho organismo no solo desarrolla sus actividades sobre las políticas de suelo (colonización de tierras, conservación de suelos, actividades mineras, etcétera), sino que también lo hace sobre las del agua y el medio ambiente, siendo la única autoridad de aplicación sobre dichas áreas aun cuando en las actividades involucradas intervenga el Estado nacional, otro estado soberano o alguna ONG, canalizando su gestión a través del Ministerio de Producción, Desarrollo, Empleo y Trabajo o cualquier otro que lo sustituyera.

La Unidad Económica

Respecto a este instituto y a efectos de la aplicación de la ley, la misma denomina como Unidad Económica(UE) «a todo predio rural que por su superficie, condiciones agroecológicas, ubicación, mejoras, facilidad de acceso y distancia a

centros poblados, a rutas nacionales y provinciales, vías férreas y fluviales, a mercados de absorción de la producción y demás circunstancias de explotación, racionalmente trabajado por una familia agropecuaria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita el bienestar de la familia campesina que lo utilice y el éxito de la empresa agropecuaria que en él se radique» (art. 67). Por predio rural, a los fines de la ley, «se considera a todo inmueble ubicado fuera de las zonas ejidales de cada municipio de la Provincia de Corrientes» (art. 68).

Del concepto transcrito podemos decir que se compone de tres tipos de elementos:

Elementos objetivos o materiales: en tal sentido, siempre se tratará de un inmueble rural y no de un predio urbano o una universalidad de hecho, debiendo dicho inmueble contar con una superficie mínima, condiciones de laboreo, ubicación determinada, mejoras, facilidad de acceso y distancia a determinados lugares, etc.

Entendemos que estos elementos no conforman un catálogo cerrado sino que por el contrario permiten considerar otros, como por ejemplo: la calidad de la tierra, el tipo de cultivo, destino del fundo, existencia de recursos tecnológicos modernos, etc. Respecto a este último, entendemos que la existencia de tecnología moderna opera como un paliativo de flaquezas de otros elementos, lo que lleva a considerar a todos ellos como no condicionantes entre sí o de reunión conjunta obligatoria, pudiendo lograrse, pese a la ausencia de algún elemento o su poco desarrollo, la calificación como unidad económica de explotación. Todo ello, como es obvio, dentro de un marco de razonabilidad en cuanto a costos e impacto ambiental.

Ahora bien, respecto a la superficie y a diferencia de otros ordenamientos provinciales, la ley correntina no brinda ningún parámetro de referencia concreto (tampoco lo hace el Decreto-Ley 212/01), sin perjuicio de lo cual, sí lo hacen otras leyes reguladoras de otros institutos como por ejemplo: la Ley Provincial N° 2218/61 de Bien de Familia (hoy llamado Régimen de Vivienda, conf. arts. 244 y ss del Código Civil y Comercial de la Nación) establece que «si se tratare de un bien rural se considerará como unidad económica a los fines del Bien de Familia cuando su superficie no exceda las 350 hectáreas» (art. 7, texto según Ley N° 3.899) y el Código de Planeamiento Urbano del Municipio de la Capital - Ordenanza N° 1071 conf. texto ordenado al 31/10/2017, establece que «los fraccionamientos de predios rurales no podrán ser menores a 5 hectáreas y se proyectará teniendo en cuenta su aptitud para el futuro destino y que los lotes resultantes sean aptos para una explotación independiente adecuada... (Disposición 2.3.1.1)».

Por lo dicho hasta aquí, afirmamos que la calificación de un predio como unidad económica en función de estos elementos estará condicionado a cada caso concreto y al dictamen que realice la autoridad de aplicación, pudiendo entonces calificarse

como unidad económica de una misma explotación a predios de distintas dimensiones, ubicaciones, condiciones, etc.

Elementos subjetivos o personales: aquí la ley nos exige que dicho inmueble sea racionalmente «trabajado por una familia agropecuaria que aporte la mayor parte del trabajo necesario».

Ya hemos destacado la relevancia que da la ley al concepto de familia y su composición (en algún lugar se exige que dicha familia sea «legítimamente constituida» y «numerosa» y bajo el régimen matrimonial, art. 51 inc. c y f) lo cual nos fuerza a reflexionar si tal concepto sufre los nuevos paradigmas de familia incorporados por la legislación de fondo nacional (uniones convivenciales, familias ensambladas, de miembro único, vínculos con mero trato familiar, etc.) o si por el contrario la ley posee un criterio rígido al respecto (lo cual también nos llevaría a pensar sobre su constitucionalidad en términos de igualdad).

Creemos que a juzgar por la época de sanción de la ley (1974), el paradigma familiar al cual se adscribía era el propio de su época, motivo por el cual y en lo que respecta a dicha cuestión, se deben aplicar los nuevos paradigmas incorporados.

Elemento teleológico: aquí la ley exige que la conjunción de los elementos anteriores permita «el bienestar de la familia campesina que lo utilice y el éxito de la empresa agropecuaria que en él se radique».

Entendemos que el beneficio esperado no sólo es para quien/es desarrollan la explotación sino para todo el conjunto de la sociedad, ya que el producido de la misma satisface necesidades del conjunto y de la economía regional.

A fin de que tal elemento se realice y aun antes de calificarse el predio como unidad económica o de procederse a su compra, venta, subdivisión o adjudicación a un productor, la ley exige la realización de un estudio agroeconómico y de mercado de la producción (arts. 40, 42, 70, 71) y una vez realizado se prevé también la facultad de inspección por parte de la autoridad de aplicación para el cumplimiento de la ley y sus reglamentaciones.

Conclusiones

1. La legislación correntina posee un sistema de colonización de tierras tradicional no muy diferente del de otras legislaciones provinciales.
2. Posee una sola autoridad de aplicación que también interviene en otras actividades vinculadas a la empresa agraria como las relativas al agua y al ambiente.

3. Toda la legislación vinculante es de fácil acceso a través de la web (www.icaa.gov.ar) así como también todo lo vinculado a trámites administrativos (formularios tipo, requisitos).
4. En función de lo anterior nos permitimos afirmar que existe una buena comunicabilidad de legislaciones y aplicación de la ley.
5. Respecto a la unidad económica, la legislación correntina también conceptualiza el instituto de manera similar al de otras legislaciones.
6. Dicho concepto sufre los cambios modernos en lo que respecta a elementos o variables dinámicas de la empresa agraria y al concepto de familia.
7. Existen en otras leyes locales determinaciones de algunos elementos en particular.
8. La calificación de un predio rural como unidad económica se halla supeditada a cada caso concreto.

Situación actual de la ganadería ovina en Patagonia Norte

Influencias de políticas activas: PROLANA y Ley Ovina

GABRIEL ALEJANDRO SAVINI

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNNE)

Resumen

Programas nacionales destinados a la asistencia al productor lanero de todo el país para el mejoramiento de la calidad de la lana, de su presentación y condiciones de venta son motorizadores de la mejora en la producción de carne ovina. Estos programas son políticas públicas sectoriales que han tenido impacto efectivo en la actividad, mejorando y calificando la labor de los productores. En las provincias patagónicas puntualmente se tiene cabal referencia de ese impacto directo, con la expresión efectiva de la calidad de los productos como la mejora y calificación de los procesos, incluyendo la mano de obra local.

Palabras clave

Ley ovina, recuperación de la ganadería ovina, PROLANA, sistemas ovinos patagónicos, cadena de la lana, cadena de la carne, nicho de mercado del cordero patagónico.

Abstract

National programs envisioned for the assistance of the wool producer throughout the country. Programs designed to increase the quality of wool, its presentation and sales conditions. As well as promoters of a continuous improvement process in the production of sheep meat, these programs are public policies of the sector that have had an effective impact on the activity, improving and qualifying the work of the

producers. In the Patagonian provinces, there is a precise reference of this direct impact, with the effective expression of the quality of the products as the improvement and qualification of the processes, including the local workforce.

Keywords

Ovine law, recovery of the ovine livestock, PROLANA, Patagonian sheep systems, wool chain, market chain niche of the Patagonian lamb market, continuous improvement

Desarrollo

Desde fines del siglo XIX, la producción ovina no sólo es factor relevante en la base de la actividad económica de la Patagonia, sino que fundamentalmente ha promovido la radicación y el progreso de la población. El Estado fomentó dicha producción a través de políticas públicas que promovieron el desarrollo regional de manera activa desde sus distintos estamentos. El presente trabajo recorre los elementos distintivos de la región y analiza el proceso de elaboración e implementación de la Ley 25.422/01 para la Recuperación de la Ganadería Ovina en la Región Patagónica.

El proceso de instrumentación de la Ley Ovina y el programa PROLANA aportan elementos que permiten dar cuenta de la coordinación entre las distintas agencias públicas, de nivel nacional y provincial, actores de la sociedad civil, incluyendo entidades intermedias y entes provinciales, junto con los actores locales, productores y servicios de apoyo integrados, que llevan a la promoción de políticas de desarrollo regional.

La importancia de la producción ovina en la Patagonia es fundamental, genera arraigo territorial y trabajo.

Desde hace años, la fauna silvestre y asilvestrada, como el guanaco, compite directamente con la producción ovina; en este sentido, es necesario el control del puma, el jabalí, zorro colorado y de los perros asilvestrados para que no sigan arrasando con las majadas.

Ley Ovina y PROLANA

Ley 25.422 para la Recuperación de la Ganadería Ovina, sancionada el 4 de abril de 2001: destinada a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos que permita la sostenibilidad a través del tiempo y consecuentemente, permita mantener las fuentes de trabajo y la radicación rural.

Esta ley comprende la explotación de la hacienda ovina que tenga el objetivo final de lograr una producción comerciable ya sea de animales en pie, lana, carne, cuero, leche, grasa, semen, embriones u otro producto derivado, y que se realice en cualquier parte del territorio nacional, en tierras y en condiciones agroecológicas adecuadas.

Se impulsa la adopción de modernas tecnologías que conducirán a incrementar los porcentajes de corderos logrados, incrementar la productividad por hectárea y mejorar la calidad de la lana, tanto en el medio rural como industrial.

Se propuso el desarrollo de objetivos integrales para la actividad: aumento de ingresos netos y valor agregado; desarrollo de recursos humanos; mejora del status sanitario de las majadas; aumento de la facturación global del sector; conservar y mejorar los recursos naturales involucrados; mejora en la calidad de todos los procesos; aumentar el stock ovino nacional.

PROLANA es un programa nacional creado con el propósito de asistir al productor lanero de todo el país para el mejoramiento de la calidad de la lana, de su presentación y condiciones de venta. PROLANA brinda a los productores laneros una herramienta que les permite diferenciar la calidad de sus lanas, logrando así mejorar el posicionamiento de su producto en el mercado nacional e internacional.

Se instrumentó a través de la resolución 1139/94 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA) en diciembre de 1994.

Para asegurar una correcta presentación del producto, el programa exige la aplicación de las siguientes técnicas uniformes:

Esquila Tally-Hi: En este sistema de esquila se prioriza la calidad a la velocidad de trabajo. El ovino no se maneja, se esquila totalmente suelto, por lo que permite un mejor trato al animal y posiciones de trabajo más cómodas para el esquilador. Esta técnica también permite la obtención de un vellón entero, más fácil de desbordar, y disminuye la posibilidad de realizar «dobles cortes», mejorando la presentación de las lanas.

Acondicionamiento: el objetivo es la obtención de vellones limpios y libres de contaminantes, como lana pigmentada (negra, de lunares, etc.), coloreada (manchada por orina, con pinturas no lavables, etc.), con problemas de coloración (lanas amarillas). Se separan los vellones en un mínimo de clases de lana dentro del lote, asegurando un grado de uniformidad aceptable dentro de cada clase, según lo establecido por el PROLANA. Si el lote a acondicionar es excesivamente chico, se

puede admitir para la categoría borregos exclusivamente, a criterio del responsable, la identificación de todos los vellones como AAA, de Ovejas (OV), Capones (CAP) y Carneros (CAR) que representen (por su finura, largo de mecha, color y resistencia a la tracción) la masa del lote; y las partes de «no vellón».

Envasado: se realiza en fardos o bolsones nuevos, deben ser confeccionados con tres alambres como mínimo.

Sistemas ovinos patagónicos

Es posible iniciar el análisis a los efectos de la descripción y evaluación económica de la actividad del sector ovino describiendo los modelos de producción de la Región Patagónica, dada su importancia en la producción ovina. El 60 % de las existencias nacionales están compuestas por las majadas de las provincias de Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro y Tierra del Fuego.

En primer lugar, se pueden definir zonas agroeconómicas homogéneas para la Región Patagónica, que a criterio del INTA, se divide en dos grandes regiones:

- a) Patagonia Norte, que comprende las provincias de Río Negro y Neuquén.
- b) Patagonia Sur, que comprende las provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

La mayor proporción de productores de Río Negro y Neuquén se ubica en los estratos menores, por debajo de las 1.000 cabezas. Particularmente, en Río Negro, el 78 % de los productores tiene menos de 500 cabezas. En Neuquén, el 66 % de los productores tiene menos de 100 cabezas, en tanto que si incorporamos a los productores hasta 500 cabezas representa el 97 % del total. La provincia de Chubut posee más del 60 % de los productores por debajo de las 500 cabezas. Sin embargo, si se observan las existencias en porcentajes, este grupo reúne solamente el 9 % del stock provincial. En cambio, los estratos mayores a 1.000 cabezas de esta provincia reúnen el 84 % de los ovinos.

En cambio, Santa Cruz y, especialmente, Tierra del Fuego, reúnen el mayor porcentaje de productores en los estratos por encima de 1.000 cabezas. En Santa Cruz, el 70 % de los productores posee más de 1.000 cabezas, siendo el estrato más importante el de 1.000 a 5.000 cabezas (42 % de los productores).

En Tierra del Fuego, 83 % de los productores posee más de 1.000 cabezas, y el estrato de más de 5.000 cabezas representa el 90 % de los ovinos. Posteriormente, se realizó un trabajo a nivel región, con el siguiente procedimiento: atendiendo a las

categorías geográficas se puede discriminar el número de productores dedicados a la producción ovina en cada región, atendiendo a definiciones de INTA, sumando las existencias ovinas totales (en cabezas) para cada región, así como la cantidad de cabezas de cada una de las categorías que componen las majadas. Se divide el total de cabezas ovinas por el número de productores de cada región, obteniéndose el tamaño medio de la majada por productor.

Actualidad de los modelos productivos

En la actualidad, la actividad en la provincia de Río Negro, se desarrolla basada en dos estrategias diferentes:

El **modelo tradicional** cuya principal raza es merino australiano, orientado a la producción de lana fina. Este sistema contiene a la mayoría de las existencias y está localizado fundamentalmente en las áreas ecológicas Sierras y Mesetas, Meseta Central y el denominado Monte pobre u occidental.

El **modelo orientado a la producción de carne**, que utiliza cruza de la raza merino con razas carniceras. Este sistema posee un número aún pequeño pero creciente de cabezas y está concentrado especialmente en las áreas aledañas a los Valles Inferior y Medio del Río Negro y se extiende hacia el partido de Carmen de Patagones en la provincia de Buenos Aires.

En la provincia de Río Negro predominan los pequeños y medianos productores de hasta 2000 ovinos, constituyendo el 93 % del total de los establecimientos agropecuarios que presentan esta especie ganadera, pero solo poseen el 59 % de las existencias, mientras que el 7 % restante posee el 41 % de las cabezas ovinas. El estrato representado con la mayor cantidad de productores oscila, expresado en tamaño de la majada, entre 51 y 400 animales, los cuales poseen solo el 11,6 % de las existencias provinciales; mientras que los productores con majadas entre 1.000 y 4.000 cabezas ovinas concentran el 42,4 % del total

La provincia del Neuquén presenta un fuerte predominio de estratos con tamaños de majada inferiores a las 700 cabezas, representando el 96 % del total de productores, pero con solo el 49 % del total de las existencias del territorio. La concentración de animales en estratos con tamaños de majada superiores a los 2000 ovinos es sensiblemente marcada, ya que constituyen solo el 2 % del total de establecimientos provinciales con ovinos, pero aglomeran el 41 % de las existencias neuquinas. La mayor cantidad de productores de la provincia poseen hasta 50 cabezas, mientras que la mayor cantidad de animales se encuentran concentrada básicamente en dos estratos, aquellos productores con majadas entre 151 y 400

animales con el 18 % de las cabezas, y productores con más de 6.000 animales con el 16,3 % de las existencias ovinas provinciales.

Modelo funcional: La actividad ovina se desarrolla bajo modelos de producción adaptados atendiendo a elementos técnicos y económicos señeros en la búsqueda de eficiencia:

a) Tecnología:

- Los modelos están elaborados bajo sistemas tradicionales de producción.
- Se emplea una señalada de equilibrio, es decir, se consideran modelos sin incremento ni merma de su stock.
- Esquilas PROLANA: en todas las escalas de producción se supone la adopción de esquila bajo normas PROLANA realizada en preparto.

Desde 2017, Río Negro comenzó a implementar la enseñanza de este sistema de esquila desmaneada de alto rendimiento denominado «New Pattern», que se lleva a cabo hace años en países como Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica, considerados los más importantes en cuanto a la producción de lanas en el mundo.

El neozelandés Peter Black lo diseñó sobre la base de los métodos de esquila Tally-Hi y Bowen. Esta técnica permite obtener un vellón entero y un mejor acondicionamiento del mismo en la mesa, al realizar menos recortes o dobles cortes de lana, característica que deprecia el valor final del producto. Siguiendo la forma de las distintas partes de la oveja.

El sistema PROLANA trabaja a partir de la elaboración e instrumentación de técnicas mediante programas de extensión en los que desarrolla cursos, manuales y controles de instrumentación teniendo en cuenta estrategias didácticas que facilitan la comprensión del contenido teórico-práctico del mismo en la búsqueda de una difusión masiva.

Las ventajas de la adopción de las prácticas promovidas evidencian que al esquilar correctamente, acondicionar y clasificar la lana y fibra en todos los eslabones de la actividad se benefician:

El esquilador, al dominar un trabajo calificado y tecnificado que jerarquiza su oficio. Asimismo, con la adopción de posiciones más cómodas del animal y del esquilador favorecen los cortes largos que dan mayor calidad de esquila y rapidez a la operación. Esas posiciones de trabajo más cómodas permiten un ahorro de energía, ya que conducen a un menor desgaste físico. Para el productor, el método permite un mejor trato del animal, ya que se esquila en posiciones especialmente estudiadas que determinan, en el caso del ovino, que el esquilador nunca se hincó ni se siente sobre el lanar, evitando posibles lesiones del animal. En esta situación se producen menos recortes de lana en virtud de que las posiciones del método hacen que la

tijera corra siempre perpendicularmente a la lana, cortando contra la piel. Así se obtiene un vellón entero que permite hacer un buen trabajo en la mesa de acondicionamiento y mejorar la presentación de las lanas. La técnica utilizada permite separar más eficientemente los diferentes tipos de lanas, vellón y no vellón, las que suelen tener diferentes usos y distinto valor.

Para los usuarios del producto lana, la industria textil y los artesanos, se facilitan los trabajos de acondicionamiento y clasificación en barraca, lo que redundará en un menor costo final. Facilita la preparación de los vellones para hilado artesanal. Por la menor presencia de fibras cortas por recortes de lana, por lo que aumentan los rendimientos y la calidad del hilado, y la menor incidencia de fibras sucias o contaminadas que afectan la calidad de los tops e hilados industriales y artesanales.

La adopción de una metodología, su difusión y estandarización se instrumenta a partir de la capacitación de los nuevos esquiladores que se vayan formando mediante encuentros durante el año. Si bien su uso no es obligatorio, por su eficiencia y difusión se populariza el método, sumando a los esquiladores de más experiencia, que van adoptando paulatinamente las técnicas

Desde su inicio, el PROLANA tuvo entre sus objetivos promover la adopción masiva de prácticas y tecnologías que permitan una esquila correcta, de alta calidad y con menor esfuerzo. Es clave para «una buena esquila» es lograr sincronizar en cada etapa, la posición de su cuerpo, la forma de empuñar la tijera, la posición y acción de su mano libre, la dirección y trabajo de sus pies y, especialmente, la ubicación correcta del lanar entre sus piernas. Esto último evita que el animal patalee y permite liberar las manos para manejar con una la tijera y, con la otra, estirar el cuero del animal, proteger ciertas partes, presionar puntos clave, acomodar al ovino y liberar la lana. De este modo se reduce la posibilidad de producir cortes y la necesidad de reparar la tijera.

b) Ingresos:

- Venta de lana: se consideran las ventas de lana al barrer, puestas en el campo. Para el cálculo de los ingresos, los valores expresados en \$/kg se obtienen, según fecha de actualización del modelo, a partir del Informe Semanal publicado por el Sistema de Información de Precios y Mercados (SIPyM) dependiente de INTA–Ministerio de Agroindustria, o de la calculadora de precios disponible en el sitio del PROLANA (<<http://www.prolana.gob.ar/>>). Estos precios tienen en cuenta los descuentos efectuados por comisiones.

- Venta de hacienda: para calcular los ingresos por venta de hacienda enviada a faena se utilizan los datos publicados en el Informe de Precios de Carne y Ganado de la Patagonia (IPyGP). Estos datos son expresados como precios al productor, en \$/kg al gancho, sin IVA.

Para la categoría de corderos se consideran distintos pesos de venta y sus respectivos precios según la región. En la venta de capones, se incluyen los destinados al consumo en el establecimiento. Su efecto en el margen bruto es neutralizado al computarse el consumo de capones también en el rubro de costos. Este tratamiento garantiza la inclusión de todos los pagos en especies dentro del costo de producción.

Es fundamental el logro de una mayor estabilidad de estos sistemas en el tiempo, son factores sumamente relevantes la atención al tipo de cambio que en el período post-devaluación y junto con el precio internacional de la lana, ha favorecido en general la producción local exportable.

En el contexto actual, comentan en sus textos Giraudo, Villagra, Losardo, Bidinost y Abad (2005), los productores han renovado su apuesta a la lana, y se observa en los últimos años una tendencia a la retención de crías. Debido a este fenómeno existe el riesgo de discontinuar el intento de diversificar la producción lanera, factor decisivo para mantener la competitividad que otorga la diversificación ante una nueva crisis. Sistemas laneros más eficientes y diversificados y productores de carne que aprovechen.

Para estos dos grandes productos, lana y carne, el escenario futuro es el siguiente:

- Las lanas finas no tendrían problemas de colocación en el mercado internacional en los próximos años.

- Existe tecnología disponible para llevar a cabo todos los aspectos anteriormente señalados con relación a la producción de lana, permitiendo a la región diferenciarse como productor de lanas finas de calidad.

- A pesar de ello la tendencia del valor de este producto en el largo plazo ha sido decreciente, interrumpida por cortos intervalos de mejoras en el precio, situación en la que nos encontramos actualmente.

- Este contexto fortalece la idea de mejorar las características de la lana para mejorar su competitividad en circunstancias adversas del mercado y genera argumentos a favor de la diversificación.

- La producción de carne se encuentra en una etapa muy favorable, con clara inserción en el corto plazo en el mercado regional y nacional y posibilidades en el mediano plazo de exportación a la Unión Europea.

- La organización para el desarrollo es también favorable. A nivel regional participan el Programa Social Agropecuario con más de diez años en la región, las Agencias de Extensión Rural (AER) del INTA y la Ley Ovina, todos ellos dedicados en forma total o parcial al desarrollo agropecuario. En la provincia de Neuquén existen estructuras provinciales de apoyo técnico dependientes de la Secretaría de Producción, y en Río Negro el Programa de Desarrollo Ganadero desde el año

2001. Está en cada uno de estos actores aquí mencionados la posibilidad de mejorar y jerarquizar esta actividad en el futuro. Con el objetivo puesto en la seguridad alimentaria, adoptando el criterio de FOA y el Codex Alimentarius, derecho subjetivo que se traduce en la facultad o potestad de exigir de otro un determinado comportamiento. Esto es, el derecho que tienen todas las personas a una alimentación adecuada, al acceso a alimentos que sean de buena calidad, inocuos, y nutritivos.

Cadena de la lana

En cuanto a la producción lanera, la venta se realiza mediante licitaciones de lotes o a través de representantes de las industrias que recorren los campos. El mercado se caracteriza por una oferta atomizada y una demanda con alto nivel de concentración. De hecho, en la etapa de industrialización se registran alrededor de 6 plantas y la mayor parte se ubica en el Polo de Trelew (Chubut). Allí se localizan las barracas que se dedican al acopio de lana sucia y compran la lana a los productores que, por su característica de ser no perecedero, se puede conservar por muchos años sin que se pierda la calidad. Algunas de estas empresas son consignatarias de firmas internacionales. En esta zona también se localizan las peinaduras dedicadas a realizar el lavado, cardado y peinado de la lana. Algunas de las firmas tienen equipamiento para realizar el centrifugado de los residuos del lavado y de esta manera obtener la lanolina. Tanto las peinaduras como las barracas son exportadoras.

Atendiendo a la realidad que el 90 % de los productores ovinos de la provincia de Río Negro tienen majadas de menos de 350 ovejas se encuadran en lo que denominamos la agricultura familiar, quienes difícilmente posean la formalidad y documentación necesaria para acceder a beneficios de los programas estatales, es por ello que deben buscarse alternativas para facilitar la formalización y el acceso. Es así que fundamentalmente se requiere la estabilización del productor en la tierra mediante la consolidación de la tenencia y la regularización de los establecimientos ante los órganos estatales de fiscalización sanitaria, asimismo es muy relevante la tarea de que se realiza instrumentando la producción con la fórmula del sistema cooperativo como opción para mejorar los precios y condiciones de negociación que redundan en beneficios a cada pequeño productor, canalizándose a través de la cooperativas también los beneficios de los programas estatales.

La consolidación de las cooperativas en la región permitió que el pequeño productor que por su informalidad solo podía acceder a comercializar ante intermediarios informales, que era quien luego hacía la diferencia accediendo a valores de mercado en la venta de la lana, para ahora vender en forma conjunta mediante el sistema cooperativo. En el marco de este programa, se viene realizando

una venta conjunta de las cooperativas, que ofrecieron al mercado su lana en lotes de mayor volumen; permitiéndole lograr la venta kilos netos de lana sucia por un precio mucho más ventajoso. La coordinación se realiza por el INTA Bariloche, a través de sus Agencias de Extensión Rural de Bariloche e Ingeniero Jacobacci.

Cadena de la carne

En términos de establecimientos industriales para el procesamiento de la carne, existen frigoríficos habilitados por SENASA con denominación «Tipo A», para el tránsito federal y la exportación. Adicionalmente existe una gran cantidad de establecimientos industriales con habilitación provincial y/o municipal, cuyos productos pueden comercializarse únicamente dentro sus respectivas jurisdicciones. La forma de operar de los principales frigoríficos del sector es comprar los animales a los productores primarios para faena. El otro esquema comercial es la actividad frigorífica como servicio. En estos casos el productor primario paga al frigorífico el servicio de faena y se queda con la carne para su posterior venta.

La faena no obstante, en un margen importante se realiza informalmente en las mismas unidades productivas —autoconsumo— o en frigoríficos con alto grado de informalidad, sin posibilidades de separación de achuras y con dificultades para obtención de cueros, que generalmente quedan para el faenador.

La estructura de los agentes productivos también se refleja en la concentración de las exportaciones en pocas empresas que acceden a esos estándares. Este fenómeno se agudiza principalmente, con que muchos frigoríficos dejaron de exportar, volcando su producción al mercado interno por la mejor evolución relativa de los precios.

En el norte de la Patagonia las razas preponderantes son laneras, siendo merino la raza por excelencia. En las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego la raza principal es la corriedale, de doble propósito (lana y carne). La región sufrió los efectos de erupciones volcánicas, sequías prolongadas y nevadas fuertes. Los niveles de producción son muy dependientes de las fluctuaciones ambientales. En el resto del país, predominan las razas de doble propósito, y la actividad ovina es complementaria de otras actividades productivas.

Las principales provincias productoras de lana son Chubut (34 % del total país) y Santa Cruz (17 %). En segundo orden de importancia se encuentran Buenos Aires, Río Negro, Corrientes, Entre Ríos y Tierra del Fuego.

En términos de industrialización de carne, Santa Cruz alcanza a participar del 51 % de la faena a nivel nacional, seguido por Chubut con 23 % y Buenos Aires con 14 %; estas mismas provincias poseen el 10 %, 10 % y 23 % de los frigoríficos, respectivamente. La concentración de la faena responde a la mayor capacidad

instalada de los establecimientos localizados particularmente en Santa Cruz y Chubut. El resto posee una menor capacidad de faena y están distribuidos a lo largo de la Región Patagónica y Región Centro.

Costos

En términos de empleo, el eslabón de producción primaria insume mano de obra estacional, especialmente durante la señalada (marcación de animales) y la esquila, y en menor medida, mano de obra permanente. Corresponde indicar que es una actividad extensiva que demanda baja cantidad de trabajadores permanentes. Sin embargo, durante la señalada y la esquila aumentan los requerimientos de mano de obra.

En cuanto a la etapa primaria cabe destacarse la presencia de trabajadores golondrinas o zafreros. En este sentido, la actividad ovina compite con otras producciones agropecuarias, y en la región patagónica en particular, con actividades hidrocarburíferas, industria del aluminio, la construcción y la pesca. Dado que los requerimientos de recursos humanos son similares, la actividad ovina se encuentra relegada

La mano de obra es el principal rubro de los costos, seguida de las amortizaciones (aguadas, galpones, vehículos, etc.) y la movilidad. La mano de obra permanente impacta especialmente en los establecimientos con menos de 2.000 ovinos. Los gastos de movilidad (combustible y mantenimiento de vehículos) inciden fuertemente debido a las grandes distancias que existen entre las unidades productivas con los centros urbanos y de servicios. A mayor tamaño de la majada y mejores índices productivos, se diluyen los costos fijos (amortizaciones, mantenimiento, etc.) y el costo de mano de obra (permanente y eventual).

El nicho de mercado del cordero patagónico

El cordero patagónico es un producto diferenciado, tanto por sus características organolépticas, como por la calidad y técnicas de producción vinculadas al origen. Es un producto orientado a un nicho de mercado de buen poder adquisitivo. En este sentido, el Protocolo de Indicación Geográfica Cordero Patagónico (IGCoP) describe al cordero como resultado de la producción ovina extensiva de la región, adaptada a las condiciones propias de los campos en Patagonia, presentando importantes oportunidades de diferenciación y agregado de valor al producto, con fuerte potencial de colocación tanto en el mercado interno como externo.

Según el Centro Regional Patagonia Sur del INTA, existe capacidad regional agroindustrial (frigoríficos) adecuada a los mercados más exigentes y con potencial de la producción primaria para incrementar sustancialmente el número de animales para faena, siempre y cuando se mejore los índices de producción y la tasa de extracción, en función de las distintas potencialidades agroecológicas

En los últimos quince años distintas instituciones ligadas a la producción trabajaron para la consolidación del sistema cooperativo como opción para mejorar los precios obtenidos por cada pequeño productor. La realidad de Río Negro es que el 90% de sus productores ovinos tienen menos de 350 ovejas, es decir que son productores de agricultura familiar, con un perfil socio-económico pequeño. Este sector generalmente no tiene la documentación necesaria para poder acceder a los beneficios ofrecidos por lo que debemos canalizar los mismos a través de las cooperativas, como estructura que consolida en favor de la formalidad y mejora el poder de negociación.

La consolidación de las cooperativas en la región permitió que el pequeño productor haya dejado de comercializar directamente al mercachifle —que era quien luego hacia la diferencia en la venta de la lana— para ahora vender en forma conjunta. Con el seguimiento técnico por parte del INTA, desde el Gobierno Provincial les hemos brindado un financiamiento para que los productores puedan recibir algún recurso económico en el mes de diciembre, que es cuando más lo necesitan, y evitar que vendan apuradamente su lana. En marzo, cuando realizan la venta devuelven ese financiamiento.

Conclusión

El desarrollo de la Ley sumado al PROLANA rescató a los productores del precio arbitrario de los mercachifles de turno en los 90, se podrá discutir su modernización y nuevo enfoque, pero es indudable su necesidad, siendo también fundamental generar el capital humano que se encuentre en terreno, genética para mejorar la calidad de las majadas desarrollo para manejo de agua, y demás herramientas puntuales para la actividad, la gran pregunta es quién los paga. El resultado de estas políticas deberían ser ambientes más sustentables y mejores índices productivos, con productores que se hagan cargo de sus inversiones y un Estado que acompañe con las herramientas y los costos adicionales.

El fortalecimiento de estos profesionales y técnicos que ayudan a los productores a acceder a los beneficios, sumado al de las organizaciones con herramientas crediticias, técnicas y comerciales, es lo que proveerá los servicios que el sector necesita y que la actividad privada no es capaz de generar.

Puntualmente en el orden provincial es necesario darle mayor estabilidad a la producción, especialmente en el área ecológica del Monte, en el que es cíclico que se combinen la sequía con mucho frío, produciendo un duro impacto a la producción ovina, agravado por el factor que por más que se tomen decisiones anticipadas, la mayor complicación será siempre el manejo de una carga relativamente fija frente a una producción forrajera variable, en la actualidad las mejoras de manejo de majadas pueden atemperar estos impactos.

Salvo las áreas ya señaladas, por las ventajas que hoy tiene Río Negro de contar con la producción basada en la raza Merino, debido al buen precio de las lanas finas, la provincia será por muchos años productora de corderos livianos. Sin embargo, para alcanzar una producción estable de carne los sistemas deberán ir modificando la infraestructura y su manejo. Resultan claramente distintas las necesidades para producir lana que para producir lana y carne. De no realizarse mejoras sistémicas seguirá faltando cada tanto a la cita del mercado por no tener producto y de esa forma es muy difícil poder aprovechar todas su bondades y condiciones de «origen», por eso es fundamental la continuidad de la Ley Nacional y los Programas que se desarrollan.

Bibliografía

CENSO NACIONAL AGROPECUARIO (2002).

Equipo técnico DOCyC. Manual de capacitación PROLANA - Manual de esquila de ovinos con tijera mecánica método new pattern. Autores: Lic. Antrop. Mario Sánchez Proaño, Ing. Agr. Carolina Passalacqua, T.U.P.A. Franco W. Casasola, Med. Vet. Alejo Corre.

GIRAUDO CG, SE VILLAGRA, P LOSARDO, F BIDINOST, JM GARRAMUÑO, M ABAD. (2005). Manejo de la parición para mejorar la producción de corderos., Comunicación técnica. Área Recursos Naturales.

INTA (2016). Plan Estratégico Institucional 2015-2030 PEI 2015-2030. Ediciones INTA.

INTA. Sitio web: <<https://inta.gob.ar/sites/default/files/imagenes/prodovina.pdf>>

PROLANA. Sitio web: <https://prolana.magyp.gob.ar/archivoadm/publicacions_Manual%20Acondicionamiento%20de%20lanas%202011.pdf>

Luces y sobras de la unidad económica en la provincia de Santa Fe

JUAN JOSÉ STAFFIERI

Facultad de Derecho (UNR)

juanjosestaffieri@gmail.com

Resumen

La presente ponencia intenta poner en evidencia dos circunstancias producto de normas legislativas dictadas en la Provincia de Santa Fe en un lapso acotado de tiempo con un criterio totalmente opuesto y por supuesto con resultados antagónicos. Luego de un breve relato de los antecedentes legislativos en la materia, nos permitimos puntualizar estas dos circunstancias. Por un lado la norma que encontramos en el Decreto Reglamentario Nº 3872/14 que incorpora el concepto de Unidad Económica Discontinua (UED) que sin duda amplía y podemos decir «moderniza» el concepto de Unidad Económica, dando una posibilidad que consideramos positiva al titular de tierras que no se encuentran contiguas pero si a poca distancia una de otra. La otra norma legislativa analizada es la Ley N1 12749 sancionada el 20 de septiembre de 2007, y promulgada el 17 de octubre del mismo año, que suspendió por dos años de Unidad Económica que aquellos inmuebles rurales que a la fecha de la promulgación de la ley estén inscriptos en condominio o se encontrare iniciado un proceso sucesorio del que derive adjudicación en condominio conforme a los términos de la Ley Nº 9319. La aplicación de esta ley viendo el resultado obtenido durante el lapso de vigencia de la misma fue sin duda negativo. Se intenta poner de relieve como dos normas legislativas dictadas en la Provincia de Santa Fe han tenido dos enfoques opuestos ya que una propende a justificar aún más la Unidad Económica y la otra lisa y llanamente por dos años la suspende con los resultados señalados.

Palabras clave

Unidad económica, superficie mínima, subdivisión.

Lights and shadows of the economic unit in the province of Santa Fe

Abstract

This paper seeks to highlight two circumstances resulting from legislative regulations issued in the Province of Santa Fe in a limited period of time with a totally opposite approach and of course with antagonistic results. After a brief account of the legislative history in the matter, we allow ourselves to point out these two circumstances. On the one hand the norm that we find in Regulatory Decree No. 3872/14 that incorporates the concept of Discontinued Economic Unit (UED) that undoubtedly extends and we can say «modernizes» the concept of Economic Unity, giving a possibility that we consider positive to the holder of lands that are not contiguous but close to each other. The other legislative rule analyzed is Law No. 12749 enacted on September 20, 2007, and promulgated on October 17 of the same year, which suspended for two years of Economic Unit that those rural properties that at the date of the enactment of the law are registered in condominium or will be initiated a succession process from which a condominium adjudication derives in accordance with the terms of Law No. 9319. The application of this law seeing the result obtained during the period of validity of it was undoubtedly negative. An attempt is made to highlight how two legislative norms issued in the Province of Santa Fe have had two opposed approaches, since one tends to justify the Economic Unit even more and the other simply and for two years suspends it with the indicated results.

Keywords

Economic unit, minimum area, subdivision.

Breves antecedentes legislativos

Cuando el Congreso Argentino sancionó, en setiembre de 1869, el proyecto de Código Civil, concibió el dominio en el artículo 2513, como un derecho tan amplio, que el propietario podía hasta desnaturalizar, degradar y destruir la cosa.

Consecuencia de tal premisa, la divisibilidad ilimitada del inmueble fue un derecho absoluto de su titular e igual criterio gobernó las particiones *mortis causa* por imperio de los art. 2316 y 3462 del viejo Código Civil.

Por lo tanto nuestro viejo Código Civil consideraba a las cosas como divisibles e indivisibles según fueran o no, susceptibles de división material en partes homogéneas «cada una de las cuales reproduzcan (en proporciones reducidas) el todo originario» (Brebbia, s/f), sin importar en absoluto que dicho fraccionamiento le hiciera perder su utilidad. A este tipo de indivisibilidad por la naturaleza de las cosas, la reforma agrega la indivisibilidad por ley o indivisibilidad jurídica (BREBBIA, s/f).

La prohibición de dividir las cosas cuando ella convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento, importa una restricción al dominio, establecida con fines de interés público. La legitimidad de la disposición aparece indudable si se tiene en cuenta que el derecho de propiedad no es absoluto y está sujeto a las leyes que reglamentan su ejercicio. Así lo establecía el art. 2513 de nuestro viejo Código Civil.

Ya el viejo código con su reforma se refería a las «cosas inmuebles» cuando en realidad la restricción debe entenderse solo referida a «los predios rústicos» (Brebbia, s/f) y más precisamente siguiendo el concepto del decreto reglamentario de la Ley N° 13.246 la norma se refiere a aquella propiedad que se encuentra fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos, cuando la tierra está destinada o sea susceptible de destinarse a la explotación agropecuaria en cualquiera de sus especializaciones.

A partir de la reforma de nuestro viejo código con la Ley N° 17.711 se instaura el concepto de unidad económica como limitante en la subdivisión de los predios rústicos.

No se establece un criterio rígido para determinar esa superficie mínima por debajo de la cual no puede subdividirse dando la facultad expresa a las provincias para proceder a su reglamentación.

Consideramos sin duda, que éste ha sido un criterio muy acertado, ya que para determinar la superficie que forma una «unidad económica» deben de tenerse en cuenta diversos factores propios de cada región.

Ya Pérez Llana consideraba que la unidad económica se halla integrada por diversos factores: a) técnico, bajo la existencia, de una explotación racional, agroecológico como las condiciones de la tierra, superficie, calidad; b) económico, en la relación entre producción y consumo, lo que produce una familia trabajando la tierra y lo que consume y a su vez lo que necesita esa familia agraria para subsistir y

progresar; c) sociológicos, al tomar como unidad de trabajo a la familia tipo; d) carácter jurídico en cuanto representa la concreción justa del derecho de propiedad (PÉREZ LLANA, 1963).

Nuestro nuevo Código Civil y Comercial sustituye el art. 2326 del anterior código por el art. 228 el que con relación a las «cosas divisibles» dice: «son cosas divisibles las que pueden ser divididas en porciones reales sin ser destruidas, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo tanto a las otras partes como a la cosa misma. Las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento. En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales». Vemos que se mantiene la regulación del código anterior (art. 2326) con la única diferencia consistente en que aquí dice «sin ser destruidas», mientras que en la regulación decimonónica se señala «sin ser destruidas enteramente». Por otra parte, el viejo código en su art. 2326 nos hablaba de que «las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica». En vez, el nuevo art. 228 del nuevo Código Civil y Comercial nos dice: «En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales». No obstante, el sentido de ambas expresiones es análogo, por lo que no hay diferencia real entre ambas regulaciones.

Si bien consideramos desacertado el cambio de terminología ya que el concepto de unidad económica tiene una raigambre en nuestra doctrina y jurisprudencia fruto de tantos años de trabajos doctrinarios y legislativos. Es decir, una cosa es divisible cuando se da la triple circunstancia consistente en que de hecho puede dividirse y además las cosas obtenidas como resultado de ese proceso por un lado forman un todo homogéneo y por otro son análogas a las demás partes y a toda la cosa.

El segundo párrafo del artículo en comentario determina limitaciones a la posibilidad de dividir las cosas, al decir que no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento.

Este es el gran limitante y que es sin duda atinente a nuestra cuestión la división aunque sea análoga a la cosa misma se tornará indivisible si de dicha división surge que la cosa resultante sea antieconómica.

De ahí que el mismo artículo del Código delega en las «autoridades locales» la facultad de determinar la superficie mínima por debajo de la cual no podrá subdividirse.

Por otra parte, en materia legislativa en nuestro país, ya con anterioridad a la reforma de la Ley 17.711 se dictaron normativas atinentes a la unidad económica.

En un principio se intentó buscar la medida justa para determinar la extensión de los predios rústicos, que consistía en el otorgamiento de un número rígido de

hectáreas por parte de la autoridad estatal. Así encontramos la Ley Avellaneda de 1876, referida a la inmigración y colonización, que dividía los territorios nacionales en lotes de 100 hectáreas.

La Ley 1256 de 1882, por su parte, también dividía a las tierras agrícolas en parcelas que oscilan entre 25 y 400 hectáreas y las pastoriles en 400 hectáreas (MORESCO, 2006).

Con la Ley 4.167 de 1902, durante la presidencia de Julio Argentino Roca, por el art 1° y 2°, el Poder Ejecutivo exploraría los territorios nacionales para censar y por ende catalogar cuáles eran las tierras aptas y así poder dividirlos en lotes, para la fundación de pueblos y el establecimiento de colonias agrícolas y pastoriles. Establecía superficies máximas de adjudicación (100 hectáreas para lotes agrícolas y hasta 2.500 hectáreas para las pastoriles).

El instituto de *unidad económica* aparece por primera vez en nuestra legislación (aunque sin llamarlo todavía de esa forma) con la Ley Nacional de Colonización 12.636 de 1940, dictada bajo la presidencia de Ramón Castillo; en dicha norma se habla de la subdivisión de los lotes teniendo en cuenta un criterio elástico en base a múltiples factores y variables.

El criterio de la unidad económica aparece consagrado, ya con esa denominación y con mayor rigor conceptual en el art. 30 del Decreto 7786/49 reglamentario de la Ley 13.246 definiéndola como «todo predio que por su superficie, calidad de la tierra, ubicación mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa».

La Ley 12.636 de 1940 es modificada por la Ley 14.392 en enero de 1955, el art. 21 consagraba nuevamente el concepto de unidad económica, en iguales términos que el Decreto Reglamentario de la Ley 13.246.

Igual temática siguieron las leyes posteriores que trataron el tema de la tierra manteniendo siempre el instituto de la unidad económica.

La legislación en la provincia de Santa Fe

Este breve pantallazo al que nos hemos referido es al solo fin de ilustrar sobre los antecedentes y regulación en general de tan importante instituto.

Yendo al tema que nos aboca en nuestra ponencia nos detendremos en la provincia de Santa Fe, la que sin duda ha tenido «idas y venidas» en la regulación de la unidad económica.

Actualmente el instituto de la Unidad Económica (UE) está legislado en nuestra provincia por la Ley 9.319 del mes de septiembre de 1983 y por su Decreto Reglamentario 3.872/14, que derogó el decreto 242/94.

El nuevo Decreto Reglamentario 3.872/14 incorpora una figura novedosa, que es la Unidad Económica Discontinua o anexión a distancia.

Este concepto de *unidad económica discontinua* significa que la UE se puede conformar con parcelas no linderas, siempre que se cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto Reglamentario. Consiste en que dos o más parcelas que pertenecen a un mismo titular, que se encuentran físicamente separadas unas de las otras, conformen una UE si se demuestra técnicamente que eso no lesiona el espíritu de la misma, garantizando una actividad productiva sustentable, que permita no solo el mantenimiento de la familia agraria sino también su evolución favorable.

El artículo 2° define a la UE como «la superficie mínima, de conformación adecuada, que asegure la rentabilidad de la empresa agraria de dimensión familiar y un adecuado proceso de reinversión que permita su evolución favorable».

El Decreto N° 3.872, al igual que el derogado 242/94, mantiene para toda la provincia nueve regiones agroecológicas con superficies mínimas referenciales, por debajo de las cuales no pueden subdividirse los inmuebles rurales.

Para determinar estas regiones, se tuvo en cuenta las características específicas de cada zona tales como topografía, fertilidad del suelo, régimen de aguas, de manera de determinar *a priori* cuál es la superficie mínima de explotación que, como lo dice ya el primer concepto de UE, «permita a una familia agraria subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa agraria».

Esta predeterminación por regiones es realmente muy acertada, modificando lo establecido en los decretos reglamentarios anteriores (4.050/80 y 943/80) que establecía la determinación de la UE siguiendo un concepto distrital, lo que a todas luces es mucho más injusto ya que las características de cada predio varían en forma independiente a la determinación política establecida por la autoridad de contralor.

El concepto de UE es claro y la predeterminación de las nueve regiones establecidas en nuestra provincia dan una situación de seguridad jurídica a la hora de determinar cuándo nos encontramos o no con una unidad económica.

Este criterio a partir del decreto reglamentario N° 3.872/14 se ha ampliado como lo hemos referido *ut supra* con la «Unidad Económica a distancia» permitiendo que un mismo titular cuente con una herramienta más a la hora de querer subdividir sus predios.

El referido Decreto Reglamentario establece los siguientes parámetros:

- a) 40 km como máximo para departamentos de 9 de Julio y Vera.

- b) 30 km como máximo para San Javier, San Cristóbal y San Justo.
- c) 20 km como máximo el resto de los departamentos.

Estas distancias deben calcularse teniendo en cuenta el trazado de caminos habilitados con una tolerancia de más menos 15 % lo que puede implicar que las distancias establecidas se eleven.

Se establece que la Autoridad de Aplicación evaluará la viabilidad conforme a los siguientes parámetros: a) superficie de las parcelas, b) capacidad productiva de las mismas, c) número de parcelas independientes entre sí, d) forma final de las mismas a los fines productivos.

En todos los casos que se forme una Unidad Económica Discontinua se debe incorporar una nota marginal citando los inmuebles involucrados y se debe hacer constar en el título del inmueble al que se anexa que la fracción pasa a ser parte de éste y no puede enajenarse separadamente.

La experiencia santafesina de la Ley Nº 12.749

La provincia sufrió varios intentos en torno a la derogación de su ley de Unidad Económica hasta que sorpresivamente en el año 2007, se sancionó la Ley N° 12.740, que suspendió parcialmente la aplicación de la actual Ley 9.319.

La Ley N° 12.749 fue reglamentada primero por el Decreto 1346 de mayo de 2008 y posteriormente por el Decreto 2.133 de setiembre de 2008, derogatorio del anterior, que abarcaba a los condominios existentes y las sucesiones en trámite de la cual resultara una situación de condominio, abarcando por consiguiente el periodo 2007 a 2009.

Su art. 1° reza así: «Exceptúese de la prohibición establecida en la Ley 9319, pudiendo disponerse o dividir inmuebles rurales en fracciones inferiores a la unidad económica cuando a la fecha de promulgación de la presente los inmuebles rurales estén inscriptos en condominio o se encontrare iniciado un proceso sucesorio del cuál derive la adjudicación en condominio conforme a los términos de la Ley N° 9319. La excepción establecida en el párrafo precedente será por dos (2) años a contar desde la promulgación de esta ley.»

Es decir, esta Ley N° 12.740 no deroga la Ley N° 9319 sino que la suspende por una plazo de dos años, contados desde su promulgación (17/10/2007) y solo para aquellos inmuebles que se encuentren en las situaciones mencionadas en la normativa.

Las consecuencias de la aplicación de esta ley no fueron menores: se produjo la fragmentación de los inmuebles rurales en dimensiones que no permiten ejecutar

una explotación racional y sustentable, provocando una «nefasta incidencia en el cuidado del medio ambiente» (SUBDIRECCIÓN DE SUELOS Y AGUAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE SANTA FE, s/f).

La subdivisión excesiva de los predios que se logró en los dos años de vigencia de esta ley fue realmente una experiencia muy negativa dado que se fraccionaron parcelas en lo que podemos llamar miniparcels que en muy poco tiempo la realidad demostró que resultaban totalmente improductivas para sus titulares, lo que provocó también el efecto inverso, es decir que grandes empresas terminaron comprando a precios muy por debajo del mercado estas pequeñas superficies.

Un breve muestreo tomado en base al 10 % de los primeros expedientes que llegaron a resolución nos mostró que 494 parcelas han quedado con una superficie menor o igual a 15 ha, 213 parcelas con 15 a 30 ha, 135 parcelas con 30 a 60 hectáreas (MALANOS, 2015).

Es a todas luces evidente que las referidas superficies de ninguna manera pueden ser rentables y mucho menos propender a un desarrollo favorable de la familia agraria.

Lo concreto es que a fin de buscar el máximo del rendimiento el titular de estas pequeñas parcelas se tiende al monocultivo no haciendo una explotación racional del suelo y le resulta imposible efectuar la rotación del mismo, lo que en definitiva redundará en un gran empobrecimiento de la tierra, con rindes cada año menores y por ende menor rentabilidad.

Por otra parte, nos preguntamos: ¿podemos considerar a esta ley constitucional?

Sin lugar a duda, en nuestra opinión es totalmente inconstitucional dado que tratándose de un tema de fondo como es el dominio, el mismo debe de ser tratado en el ámbito del Congreso de la Nación y no en las legislaturas provinciales.

Conclusión

El motivo del título de esta ponencia «Luces y sobras de la Unidad Económica en la provincia de Santa Fe» no fue puesto al azar.

Consideramos que en nuestra provincia hay regulaciones que justamente nos permiten hablar de «luces y sombras», es decir, de normas acertadas y otras perjudiciales para algo tan importante como es la preservación del medio ambiente y la rentabilidad del suelo, que sin lugar a duda redundará en beneficio de toda la comunidad.

Consideramos que una norma positiva es la incorporación en el Decreto Reglamentario 3872/14 de la figura de la Unidad Económica Discontinua, figura novedosa digna de ser imitada en otras provincias.

Dicha normativa da la posibilidad al titular de diversas parcelas que no se encuentren contiguas de poder considerarlas como una sola unidad económica sin torcer por ello una realidad dado que por su cercanía son explotadas como si efectivamente estuviesen todas juntas.

Por otro lado y como cara inversa de esta normativa a todas luces progresista y ventajosa, encontramos la experiencia de la Ley 12.749 ya referida que suspendió en la provincia por dos años la prohibición de subdividir por debajo de la unidad económica. Sin lugar a duda, más allá de que en un primer pantallazo podamos decir que satisfizo la voluntad de muchos titulares, en definitiva redundó en contra del racional cuidado del suelo y, más aún, redundó en contra de los mismos titulares que en poco tiempo se dieron cuenta de una cruda realidad: eran titulares de pequeñas parcelas que resultaron no rentables atento a los grandes costos de inversión y tributarios que recaen sobre la tierra.

Consideramos que en nuestra provincia tenemos un claro ejemplo de normas contradictorias ya que el Decreto ley 3872/14, como lo hemos referido constituye una norma moderna y ventajosa para en cierta forma «aggiornar» el concepto de la Unidad Económica.

Por otro lado el dictado de la Ley N° 12.749 sin lugar a duda fue una norma totalmente desafortunada que en definitiva redundó en contra del desarrollo sustentable y por ende en contra de la comunidad incluyendo también obviamente a los titulares de las parcelas en cuestión, que en poco tiempo tuvieron que venderlas ante la no rentabilidad.

Una vez más, un claro ejemplo de los males que puede arrastrar una mala legislación inconsulta y más llevada por intereses mezquinos que por intereses consensuados y fundados en conocimientos teóricos y prácticos que avalen una norma.

Hagamos votos para que nuestros legisladores y sus asesores tomen nota de los trabajos doctrinarios de especialistas en la materia agraria a la hora de dictaminar sobre cuestiones que por su importancia redundan en toda la comunidad e incluso en las generaciones futuras.

Bibliografía

BREBBIA, FERNANDO P. (s/f). Reformas al artículo 2326 del Código Civil. Gaceta del Notariado, 46, p. 10.

MALANOS, NANCY L. (2015). Dos nuevos decretos en la Provincia de Santa Fe vinculados a la Producción Agropecuaria. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Neuquén, 2015). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49729>>

MORESCO, ANA CLARA (2006). La unidad económica agraria. Su regulación en Santa Fe. VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. Rosario.

PÉREZ LLIANA, EDUARDO (1963). *Derecho Agrario*. 4º Edición. Santa Fe. Tomo I, p. 128.

SUBDIRECCIÓN DE SUELOS Y AGUAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DE SANTA FE. Recuperado de <<http://www.santafe.gov.ar>>

**DERECHO AGRARIO, AGROALIMENTARIO Y
AGROAMBIENTAL**

El control de la calidad e inocuidad alimentaria de los productos agrarios de la agricultura familiar, como desafío para este tipo de organización agraria en la provincia de Corrientes

CECILIA INÉS BORDÁS

Facultad de Derecho Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

ceciliainesbordas@yahoo.com.ar

Resumen

Partiendo de una breve reseña sobre la agricultura familiar, como sistema de producción, y a través de un recorrido por la normativa vinculada a ella en cuanto a inocuidad y calidad agroalimentaria de sus productos, se analizará el marco jurídico vigente y resaltarán los instrumentos de control establecidos para la promoción y potencialidad de los productos de la agricultura familiar. Como conclusión, en la provincia de Corrientes se han activado y coordinado estratégicamente los diferentes instrumentos, con vistas a la sustentabilidad de la actividad, enmarcada en estándares de inocuidad y calidad agroalimentaria.

Palabras clave

Buenas Prácticas Agrícolas, agricultura familiar, inocuidad, calidad agroalimentaria.

*The control of quality and food safety of the agricultural products of farming,
as a challenge for this type of agricultural structures in the province of
Corrientes*

Abstract

On the basis of a brief review on family agriculture, as production and system, through a tour of the regulations related to it in terms of food safety and food quality of its products, the current legal framework is analyzed and will highlight the control instruments established for the promotion and potential of family agriculture products. Coming to the conclusion that in the province of Corrientes, it's has been activated and strategically coordinated different instruments, with a view to the sustainability of the activity, framed in food safety and food quality standards.

Keywords

Good agricultural practices, family agriculture, food safety, food quality.

Introducción

En este trabajo el objetivo es identificar los instrumentos de promoción de control establecidos para asegurar la calidad e inocuidad agroalimentaria, de los productos agrarios de la Agricultura Familiar (AF) y el desafío que representan para este tipo de estructura agraria, en la provincia de Corrientes, a través del análisis de la legislación vigente en la temática y las políticas públicas implementadas.

La Agricultura Familiar, breve reseña

La agricultura familiar en la provincia de Corrientes es una forma de producción agraria llevada a cabo por un grupo familiar reducido, que no cuenta con ingresos mensuales fijos y cuyas necesidades básicas, como acceso al agua, vivienda digna y educación son cubiertas en situación de precariedad, si tenemos en cuenta los adelantos implementados en el siglo XXI.

Frente a ello, esta forma de organización agraria debe enfrentar los desafíos de los controles de inocuidad y calidad agroalimentaria de sus productos agrarios, para

poder colocarlos en el mercado local, más aún si lo que se pretende es desarrollar la actividad en forma sostenible e ir progresivamente desde el mercado local hacia un mercado regional, como el MERCOSUR.

En el año 2014, la Organización de la Naciones Unidas declaró el Año Internacional de la Agricultura Familiar, fijándose como meta posicionar a este sector en el núcleo de las políticas agrarias nacionales, para la promoción de un desarrollo más equilibrado y equitativo.

La diversidad de productos agrícolas obtenidos de las distintas actividades desarrolladas por la AF, da a estas un papel fundamental en cuanto a su aporte a la sostenibilidad del ambiente. No solo aporta a la reactivación de las economías regionales, sino que por la forma en que se lleva a cabo, desde la familia, genera estabilidad, arraigo social y nuevas perspectivas para la juventud que quiera, por voluntad, continuar en el medio rural, pero con posibilidades de mejorar allí su calidad de vida a través del desarrollo sostenible de la actividad iniciada por la familia. Es decir, se desarrolla dentro de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la dimensión económica, social y ambiental. Para que la AF pueda ser sostenible, logrando una mejora progresiva de la calidad de vida de los agricultores familiares, es necesario que se creen las condiciones necesarias, partiendo de un marco jurídico adecuado a sus necesidades y promovido por políticas públicas integrales, como mejor herramienta desde el Estado, sea cual fuere la jurisdicción.

La inocuidad y la calidad agroalimentaria: las Buenas Prácticas Agrícolas

Todos los países necesitan contar con programas de control de alimentos para garantizar que los suministros nacionales sean inocuos, de buena calidad y estén disponibles en cantidades adecuadas y precios asequibles, para asegurar que todos los grupos de la población puedan gozar de un estado de salud y nutrición aceptable.

La inocuidad alimentaria es entendida como el conjunto de medidas, normas o controles que se deben tener en cuenta en todo el proceso productivo, para que el producto final no afecte negativamente la salud de los que los consumen.

A su vez, este conjunto de medidas, normas o controles se elaboran en forma de proceso progresivo, coordinado y dinámico y tiene como actores involucrados en la responsabilidad a los gobiernos, a través de sus órganos o instituciones, a los productores y a los consumidores.

El gobierno, a través del poder policía de sanidad animal y vegetal, regula las distintas actividades productivas, para garantizar la salud pública, la sostenibilidad de

la producción en un ambiente protegido, para las generaciones presentes y para las futuras.

Los productores deben cumplir con la reglamentación que enmarca su actividad específica, en cada etapa del proceso de producción, elaboración, almacenamiento, transporte, comercialización, para lograr el objetivo de la calidad e inocuidad y potenciar el valor agregado de cada producto en el momento de la comercialización.

Los consumidores deben adoptar una postura crítica frente a la selección de los distintos productos alimenticios, sean estos industrializados o no.

La importancia de la regulación radica en crear un marco legal adecuado para las condiciones necesarias de sanidad para minimizar los riesgos: en primer lugar, para la salud de los seres humanos y en segundo lugar, para la mejora del producto y su inserción en el mercado.

Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) son aquellas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de la explotación agrícola que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos, y de los productos alimenticios (FAO, 2003).

Estas buenas prácticas agrícolas tienen la dificultad de representar para el agricultor familiar lo desconocido, y si no fuera por la participación del Estado a través de distintos programas, el conocimiento sobre ellas y por tanto su implementación serían imposibles. Adviértase que implican un alto costo de implementación toda vez que se piensa en certificaciones, de infraestructura y otros, requiriendo un cambio cultural del personal involucrado, que tiene que ver con asumir un compromiso vinculado a la responsabilidad, de llevar registros de la actividad, hábitos higiénicos, que requiere de capacitaciones y transferencias de conocimientos desde equipos interdisciplinarios, entre los cuales hay que lograr la articulación. Las BPA también están contempladas en la Resolución N°71/99 del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de la Nación.

Los programas sanitarios implementados por SENASA fueron adaptados al tipo de producción de la Agricultura Familiar, por ello en los catorce centros regionales de este organismo nacional, la AF trabaja articuladamente, fortaleciendo la capacidad de respuesta para este tipo de estructura agraria. Aplicando distintas estrategias como mesas internas de trabajo y mesas interinstitucionales, conformadas por productores locales. Junto al SENAF, Comisión de Agricultura Familiar del SENASA (formada en el año 2009 mediante la Resolución N° 759), crea la Coordinación de Agricultura Familiar (Resolución 186/14), conformado por organismos públicos, universidades y organizaciones de productores (SENASA, 2018), que tiene por objetivo principal lograr de forma participativa nuevas normas que regulen la producción de alimentos para adecuar las vigentes sin perder de vista los adelantos tecnológicos, y las características agrobiológicas de cada región, en

busca de un modelo productivo que permita fortalecer la calidad de los productos de la AF.

Por su parte, el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA) abarca todas las actividades agrícolas-ganaderas, y es de fundamental importancia porque vincula al productor con el predio, sea cual fuera su situación dominial frente al mismo, sistema de producción, y escala, incluyendo a tenedores de animales, instituciones públicas o privadas, universidades o institutos de investigación. Ello permite una rápida articulación entre los distintos organismos que llevan adelante las distintas medidas de control sanitario, para preservar la sanidad animal y vegetal y la calidad, higiene e inocuidad de los productos agrarios.

Insumos y alimentos

Otra herramienta son las Guías de sanidad animal para la agricultura familiar, establecidas por Resolución N°377/2016 que contienen información para el manejo sanitario de distintas especies de animales, junto a la normativa correspondiente a cada una de ellas como ser para bovinos, porcinos, caprinos, abejas, entre otros y su corolario sobre especies vegetales, como tomates, pimientos, etc.

El Documento de Transito Electrónico (DTE) es el documento que ampara el traslado de animales, en el que debe constar establecimiento de origen, el de destino, cantidad de animales, especie, categoría e identificación de los animales trasladados; se trata de una medida de control para la etapa de transporte.

Proceso hacia la obligatoriedad de las Buenas Prácticas Agrícolas

Este proceso da inicio con la incorporación de las Buenas Practicas Agrícolas al Código Alimentario Argentino (CAA), por medio de Resolución N°13/2018, del 27 de diciembre de 2018, se incorporó al CAA, el art. 154 *quater* que establece las condiciones de habilitación para los establecimientos de pequeña y mediana escala que elaboran y comercializan alimentos. Además por Resolución Conjunta N°5/2018, de 23 de octubre de 2018, de las Secretarías de Gobierno de Agroindustria y Salud, a través de dos áreas: a) Alimentos y Bioeconomía, b) Regulación y Gestión Sanitaria, estableciendo la incorporación al CAA de las Buenas Practicas Agrícolas en la producción frutihortícola.

En el Capítulo III del CAA, Normas Generales. Alimentos, art. 154 tris., se incorpora la obligatoriedad de diversos procedimientos orientados a la sostenibilidad ambiental, económica y social, respecto de la inocuidad de los alimentos productos de la actividad frutihortícola. Esta obligatoriedad de las BPA, es una herramienta

más tanto para productores como para los consumidores, ya que permite fomentar la formalidad sanitaria comercial y potenciar la competitividad.

Ley nacional y provincial

Específicamente, para este tipo de producción, existe la Ley Nacional N°27.118, de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, sancionada en el año 2015, que marcara un punto de quiebre, convirtiéndose en su reivindicación. Esta ley adecuada a las necesidades de este tipo de estructura agraria, tan arraigada en la provincia de Corrientes, y a la vez relegada a la marginalidad, fue el inicio para que se sancione la legislación específica en cada provincia.

En la provincia de Corrientes la Ley N° 6371, sancionada el 18 de mayo de 2016, de adhesión a la ley nacional, antes mencionada, favoreció a los agricultores familiares. Entre otras cuestiones, les permitió contar con dos herramientas para poder insertarse en el mercado de la economía formal, como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar y la inscripción en el Monotributo Social Agropecuario.

A partir de la registración de los agricultores en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF), el IDECor, creado por Ley provincial N° 6124, autoridad de aplicación, se pudo identificar a los mismos pasando a convertirse en beneficiarios de las acciones de coordinación para la implementación de políticas públicas, orientadas a la producción de la Agricultura Familiar.

Esta ley provincial, en su artículo 6, establece, haciendo expresa mención al papel fundamental que debe cumplir el IDECor como autoridad de aplicación, para coordinar y promover las condiciones necesarias para el desarrollo rural integral y sustentable. El fomento de ciertas cuestiones es la herramienta establecida por la ley provincial que enumera, a saber: bienes naturales, desarrollo tecnológico, asistencia técnica e investigación, procesos productivos y de comercialización, educación, capacitación y formación.

El título IX de la ley nacional refiere a los instrumentos de promoción y establece en su artículo 32 los vinculados a la sanidad agropecuaria y certificación entre otros (art. 32 incisos 1 y 4):

1. Sanidad agropecuaria: El ministerio instrumentará planes, programas y proyectos para fortalecer la capacidad de cumplimiento de la legislación sanitaria nacional vigente; y las normativas bromatológicas que se exijan en cada territorio. Se trabajará en las acciones adecuadas para el desarrollo logístico, de infraestructura y de gestión en función del cumplimiento de los requerimientos de sanidad agropecuaria. (Ley N° 27.118, art. 32, inc. 1)

y a su vez,

4. Certificaciones: El Poder Ejecutivo nacional a través de sus órganos técnicos autorizados, garantizará la certificación de calidad u otras exigencias del mercado internacional, cuando sectores de la agricultura familiar, campesina e indígena necesiten exportar. El Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, a través de un Sistema de Certificación Participativa, asegurará la certificación en procesos y productos de circulación nacional. (Ley N° 27.118, art. 32, inc. 4)

Estos dos incisos ponen de manifiesto la importancia de la coordinación entre los distintos organismos estatales en las distintas jurisdicciones, para llevar a cabo la aplicación de la policía sanitaria tanto para la comercialización interna, dentro del territorio del país, como para el caso de las exportaciones, concordante con nuestro sistema federal de gobierno y las competencias delegadas a la nación y las reservadas por los gobiernos locales. Además de estas leyes marco, hay que tener en cuenta las distintas resoluciones del SENASA y de las dictadas por las autoridades de aplicación respectivas. Sin dudas, regular la producción de los alimentos de origen animal y vegetal es indispensable para ofrecer garantía de calidad e inocuidad de sus productos y favorecer su comercialización.

La importancia de la regulación radica en crear un marco legal adecuado para las condiciones necesarias de sanidad vegetal y animal para la agricultura familiar, orientada a minimizar los riesgos: en primer lugar, para la salud de los seres humanos y, en segundo lugar, para la mejora del producto y su inserción en el mercado.

La provincia de Corrientes encaminada a la inocuidad y calidad agroalimentaria de los productos de la Agricultura Familiar

En la provincia de Corrientes, si bien se siguen los lineamientos constitucionales y de la Ley Nacional N° 3.959; N° 4.863 y la reciente 27.233, sus concordantes y reglamentaciones nacionales, en un claro reconocimiento de sus competencias de ejecución administrativa del poder de policía, ha dictado normativa que complementan las dictadas por el Congreso de la Nación, como la Ley N° 6.203, sancionada en el año 2013, que crea la Agencia Provincial de Seguridad Alimentaria como organismo descentralizado, en el ámbito del Ministerio de Salud Pública. Se establece allí el concepto de seguridad alimentaria expresando que es el derecho de todas las personas de disponer, en todo momento, de alimentos inocuos, nutritivos y culturalmente aceptables, necesarios para llevar una vida sana y activa que les permita desarrollar todas sus potencialidades. Comprensiva de la inocuidad de los

alimentos destinados al consumo humano, incluyendo la nutrición y la identidad de los mismos, los aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria y cualquier otro que se le asigne a la luz de los avances científicos y las nuevas demandas sociales, promoviendo la seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública.

Además se trabaja coordinadamente desde el Ministerio de Producción de la provincia de Corrientes, a través de la Dirección de Producción Vegetal y Animal con organismos como el COPROSA, el CROPOSAVE, INTA y SENASA, para llevar a cabo la implementación de programas y planes preventivos, en cuanto al control de las enfermedades, epizootias y plagas, que atentan contra la actividad agraria de la región y el país en detrimento del cumplimiento de los objetivos planteados con orientación al logro del desarrollo sostenible. Actualmente se trabaja en la posibilidad de la creación de un Ente Fitosanitario Provincial, conformado por representantes que nuclean a los sectores productivos y comerciales de la provincia. La necesidad surge de los mandatos de la Ley N° 27.233 de Sanidad Animal y Vegetal, que ha cambiado los paradigmas en las acciones del SENASA, con el ensanchamiento de sus funciones, y la posibilidad de tercerizar el servicio público de sanidad animal y vegetal con el control estatal. A través de estrategias de alcance nacional, el SENASA, como organismo de aplicación de la ley, efectúa mecanismos de gestión para la ejecución de programas sanitarios y fitosanitarios con la participación de entidades públicas y privadas, siendo estos entes una herramienta importante para el control sanitario y fitosanitario en las producciones locales de la AF.

Conclusiones

De todo lo expuesto, se concluye que al describir la situación actual los instrumentos de promoción de control establecidos para asegurar la calidad e inocuidad agroalimentaria, de los productos agrarios de la AF, están activados en la provincia y coordinados estratégicamente, a partir de políticas públicas, encaminadas al desarrollo sostenible de la producción de las AF, con inocuidad y calidad para la alimentación. Representa, eso sí, un constante desafío su implementación, por la diversidad de productos derivados de este tipo de estructura agraria y los costos de implementación, dependiendo siempre de políticas públicas coordinadas entre los distintos organismos involucrados, tanto nacionales como locales e inclusive los productores interesados.

Bibliografía

- DOMÍNGUEZ, MARTA; KLEIMAN, ELIZABETH; VAUDAGNA, SERGIO; VITALE GUTIÉRREZ, JAVIER ALEJANDRO; MASSANA, MARCELO (2016). Escenarios sobre exigencias de calidad e inocuidad en el sector productor de materias primas y alimentos elaborados en Argentina (2030). Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- FAO. Comité de Agricultura, 17º periodo de sesiones (31 de marzo-4 de abril de 2003). Elaboración de un marco para las buenas prácticas agrícolas. Recuperado de <<http://www.fao.org/docrep/MEETING/006/y87004s.HTM>>
- NACIONES UNIDAS. (2017). Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible>>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. (2002). Prologo a *Sistemas de calidad e inocuidad de los alimentos*. Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias, Dirección de Alimentación y Nutrición.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Editorial Abeledo Perrot: Buenos Aires.
- PROVINCIA DE CORRIENTES (ARGENTINA). (2007). Constitución de la provincia de Corrientes, reforma año 2007. Recuperado de <<https://www.corrientes.gov.ar>>
- PROVINCIA DE CORRIENTES (ARGENTINA). (2017). Ley Provincial N° 6.203. Recuperado de <<http://boletinoficial.corrientes.gov.ar>>
- REPÚBLICA ARGENTINA. Ley Nacional N° 27.118 “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar Argentina”. Recuperado de <www.infoleg.gob.ar>
- REPÚBLICA ARGENTINA. Ley Nacional N° 27.233. Recuperado de <www.infoleg.gob.ar>
- REPÚBLICA ARGENTINA. Resolución Conjunta N°13/2018 de la Secretaria de Alimentos y Bioeconomía. Regulación y Gestión Sanitaria, Código Alimentario Argentino. Recuperado de <www.infoleg.com>
- REPÚBLICA ARGENTINA. Resolución Conjunta N°5/2018 de la Secretaria de Alimentos y Bioeconomía. Regulación y Gestión Sanitaria, Código Alimentario Argentino. Recuperado de <www.infoleg.com>
- REPÚBLICA ARGENTINA. Resolución N° 187/2014. Comisión de Agricultura Familiar del SENASA (SENAF), Buenos Aires, 29 de abril de 2014. Boletín Oficial de la República Argentina.
- REPÚBLICA ARGENTINA. Resolución N° 423/2014. Boletín Oficial de la República Argentina.
- REPÚBLICA ARGENTINA. Resolución N° 356/2008. SENASA - Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria.
- SENASA. Información institucional. Recuperado de <<http://www.senasa.gob.ar>>
- SENASA. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 22 de septiembre de 2014.
- VICTORIA, MARÍA A. (2015). Régimen legal de la Agricultura Familiar (AF) en el Derecho Provincial. III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Neuquén, 2015). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49740>>

La producción del pimiento correntino

Un acercamiento a las Buenas Prácticas Agrícolas a través del biocontrol

JESSICA ELIZABETH FLORES RAMIREZ

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

jessicae.floresramirez@gmail.com

Resumen

La utilización de agentes biológicos biocontroladores en las prácticas agrícolas viene abriéndose camino en el territorio nacional. Específicamente, en la provincia de Corrientes, estas tecnologías son implementadas en la producción de pimientos, las cuales van de la mano de la concientización del uso de las buenas prácticas agrícolas, generándose así un proceso educacional, un cambio cultural que se ve a nivel mundial.

Palabras clave

Biocontrol, buenas prácticas agrícolas, agentes biológicos, pimiento correntino.

The production of the Correntine pepper

An approach to the good agricultural practices through the biocontrol

Abstract

The use of biological agents, biocontrollers, in agricultural practices are making their way into the national territory. Specifically, in the province of Corrientes these technologies are implemented in the production of peppers which go hand in hand with the awareness of the use of good agricultural practices, thus generating an educational process, a cultural change that is seen worldwide.

Keywords

Biocontrol, good agricultural practices, biological agents, Correntine pepper.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo destacar la utilización de los biocontroladores en las prácticas agrarias, en particular, su utilización en la producción de pimientos en la provincia de Corrientes que ha nacido en el marco de políticas públicas para la introducción de las buenas prácticas agrícolas (de ahora en adelante BPA).

Se pretende explicar que existen otras alternativas en la producción para llevar a cabo un manejo integral de plagas (de ahora en más MIP), que son menos nocivas para el ambiente, y que generan más inocuidad en la producción, que es lo que se busca al introducir las BPA en el Código Alimentario Argentino.

Además de visualizar las ventajas y desventajas para la agricultura sustentable de este tipo de prácticas, y las normativas existentes y que se necesitan para lograr una mayor fluidez de esta tecnología del biocontrol.

Actividad en la provincia de Corrientes

La Dirección de Producción Vegetal se divide en diversas áreas, una de ellas es el Área de Sanidad Vegetal que tiene a su cargo el proyecto del pimiento correntino. Este programa de biocontrol nace de la mano de las buenas prácticas agrícolas. Hace más o menos doce años se trabajaba con el concepto de las BPA, que estaba bastante relegado porque no se lo comprendía en el proceso de implementación, el agricultor no sabía de qué manera implementarlas, entonces la provincia empieza en este camino a buscar estrategias para que los productores implementen BPA, tomando en cuenta las recomendaciones de SENASA (que en ese momento eran de adhesión voluntaria).

Se toma como política de estado que los programas productivos trabajen en el marco de las BPA y se empiezan a buscar estrategias para llegar al productor, y se encuentran dos caminos, uno de ellos la implementación por medio del biocontrol.

De esta manera, al identificarse esta tecnología en el año 2007 se inicia con el proceso de sensibilización, un proceso de conocimiento entre un productor, la empresa comercializadora de los agentes biológicos, junto con la Facultad de

Agronomía, y al ser notables sus beneficios el Estado inicia un programa (de financiamientos, subsidios, acompañamiento), y en el año 2012 nace el Proyecto Pimiento Correntino.

Qué se entiende por *biocontrol*

Destaca el profesor Vivanco que «la actividad agraria consiste esencialmente en la acción humana (pública o privada) intencionalmente dirigida a producir con la participación activa de la naturaleza, y a conservar las fuentes productivas naturales» (1967: 22).

El biocontrol es la suma de prácticas destinadas al control de plagas (insectos, ácaros, malezas, enfermedades de las plantas, etc.) que usan depredadores, parásitos, herbívoros u otros organismos vivos o medios naturales. Dentro de las principales ventajas de los sistemas en base al biocontrol, podemos contar:

- ❑ Disminución del uso de pesticidas de síntesis química en los cultivos tratados.
- ❑ Prolongación de los ciclos productivos de cultivo, debido principalmente a la baja carga química e intoxicación de las plantas.
- ❑ Facilita operativamente la implementación de sistemas de calidad, en el caso de cultivos para exportación al cumplir con los requisitos de los principales mercados.

Marco normativo

El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) establece que el control biológico es un método complementario y/o alternativo al control químico de las plagas agrícolas en un contexto de manejo integrado.

Con el fin de satisfacer la demanda de agentes de control biológico (ACB) no presentes en el país, fue necesario reglamentar el ingreso y liberación de tales organismos con el objeto de asegurar su identidad y condición sanitaria y evitar un potencial riesgo para la producción vegetal.

En tal sentido, el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE) establece dentro del estándar regional en protección fitosanitaria (Sección IV) al control biológico (biocontrol) como una estrategia para el control de plagas que hace uso de los agentes de control biológico.

Dicho comité aprobó los estándares 2.1 «Lineamientos para la importación exportación y liberación de agentes de control biológico» y 4.1 «Procedimientos cuarentenarios para agentes de control biológico». Estos estándares se encuentran en

concordancia con las directrices establecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Siguiendo estos criterios, nuestro país internalizó los lineamientos y directrices enunciadas anteriormente, reglamentando a través de las resoluciones SAGPyA N°758/97 y SENASA N° 715/98, el ingreso de ACB para el control de plagas agrícolas, para uso particular, docencia, demostración, investigación o ensayo. El ingreso se deberá realizar con la autorización previa de la Dirección Nacional de Protección Vegetal (DNPV) cumpliendo con lo dispuesto por las mencionadas resoluciones.

Por ejemplo, la Resolución N° 758/97, indica: «Reglaméntese el ingreso al país de cualquier agente biológico destinado al control de plagas agrícolas». En resumidas cuentas esta resolución considera que es de suma importancia el control biológico de las plagas agrícolas, que para tal fin, en determinadas situaciones se debe recurrir al uso de estos agentes biológicos no presentes en el país, y a raíz de ello, es necesario una reglamentación.

Por ello el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (según decreto N° 1585 del 19 de diciembre de 1996) resolvió:

- ❑ El ingreso al Territorio Nacional de cualquier agente biológico destinado al control de plagas agrícolas.
- ❑ El importador deberá presentar a la Dirección Nacional de Protección Vegetal (DNPV) la solicitud de importación de agentes de control biológico.
- ❑ Una vez evaluada la información y habiéndose autorizado la solicitud de importación, la DNPV emitirá el permiso de importación y comunicará al importador que se deberá realizar la cuarentena.
- ❑ Las pérdidas económicas que pudieran ocasionar la muerte de los ACB, o la disminución de su potencial como control de plagas, ocurrida durante el ingreso y la cuarentena, serán asumidas por el importador.
- ❑ La liberación en el ambiente de los ACB será autorizada por la DNPV, que emitirá el permiso de liberación al ambiente, a solicitud del responsable técnico de la importación.
- ❑ El responsable técnico de la importación deberá informar periódicamente a la DNPV sobre el estado del programa de trabajo previamente aprobado, y esta última tendrá la potestad de inspeccionar el cumplimiento del programa de liberación.

Actualmente, la utilización del biocontrol es creciente en la Argentina, tanto que este mismo año se ha inaugurado una biofábrica de agentes biológicos en la provincia de Misiones, que se suma a otras ya existentes como la de Mendoza. Un

punto fundamental de este tipo de procedimiento es el estudio en territorio, ya que un insecto que puede actuar como agente controlador en un determinado ambiente en otro puede transformarse en plaga, por ello es indispensable el estudio previo a campo. En el caso de la provincia de Corrientes, quienes autorizan el ingreso al territorio de estos insectos (agentes controladores) es el Área de Recursos Naturales.

Otro punto importante, como se mencionó anteriormente, es la introducción de las BPA en el Código Alimentario Argentino (CAA) a partir de la Resolución Conjunta N° 5/2018 de las Secretarías de Gobierno de Agroindustria y Salud, a través de las áreas de Alimentos y Bioeconomía, y de Regulación y Gestión Sanitaria.

La medida se incorpora al Capítulo III del CAA, «Normas Generales Alimentos», bajo el artículo 154 tris: «Toda persona física o jurídica responsable de la producción de frutas y hortalizas deberá cumplir con las buenas prácticas agrícolas (BPA), cuando se realicen una o más de las actividades siguientes: producción primaria (cultivo-cosecha), almacenamiento hasta la comercialización dentro del establecimiento productivo, a excepción de aquellos registrados como empaques».

Y establece una definición para las BPA: «son prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de la explotación agrícola que garantizan la calidad e inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios». Otorga plazo a los productores del sector frutícola hasta el 2 de enero de 2020 y del sector hortícola hasta el 4 de enero de 2021, para implementarlas.

El biocontrol en otros países

En España es muy común hablar de biocontrol o control biológico, el mismo se encuentra dentro del sistema productivo, allí todo se produce por biocontrol. La cuestión es que no existe solamente una empresa que facilita estos agentes biológicos, sino que hay una gran variedad y esto determina la oferta y la demanda.

En México se hacen estudios constantemente para encontrar otros agentes de control, colocando especial atención a los que tienen en su zona para así evitar la adquisición a otros países; ya se ve su utilización en una gran variedad de vegetales y por todo el territorio del país.

Chile también es otro país donde constantemente sus investigadores están trabajando en la obtención de otros agentes biológicos para el control de plagas.

Y sin ir más lejos, en Uruguay se trabaja desde la educación, desde la etapa escolar se instruye sobre los beneficios del biocontrol, de no mirar a esos «insectos»

solamente como amenazas sino que ellos pueden ayudarnos con el control de plagas y así obtener un beneficio.

Situación previa al uso de biocontroladores en la provincia de Corrientes: plagas comunes

Corrientes cuenta con un clima favorable para el cultivo de una gran variedad de productos y apto para el desarrollo de esta actividad en la mayoría del territorio provincial.

En la horticultura cubierta correntina, el uso de fitosanitarios para el control de plagas y enfermedades era indiscriminado, principalmente para el control de la mosca blanca (*Bemisia tabaci*)¹.

Esta plaga aumentó sus niveles poblacionales desde el 2001 por su capacidad de reproducción y mayor adaptación a las condiciones del invernadero; llegando el productor a aplicar entre dos y tres pulverizaciones semanales. Estos tratamientos no eran efectivos y cada vez se utilizaban más productos de banda amarilla y roja (piretroides, carbamatos, fosforados, etc.) sumamente tóxicos para el personal. En ese escenario era impensado la posibilidad de trabajar con enemigos naturales.

El ácaro blanco (*Polyphagotarsonemus latus*), por ejemplo, es una especie polífaga y el pimiento es uno de los cultivos más afectados desde 1985, año en que se lo encontró en el departamento de San Cosme. Puede aparecer en cualquier época del cultivo. Ataca los brotes provocando la proliferación de las yemas y deformaciones de las hojas nuevas, lo que da como resultado el atraso en el crecimiento de la planta. Los ataques comienzan por focos, una o dos plantas en el invernadero y luego se puede distribuir en todo el lote muy rápidamente.

El trips californiano de las flores (*Frankliniella occidentalis*) es una plaga exótica polífaga que afectó primero a los pimientos del cinturón verde de La Plata (1993). En Corrientes apareció en el departamento de San Cosme en 1995. Ataca tanto el fruto como las hojas, generando manchas bronceadas en el envés y amarillamiento en la cara superior.

La Dra. Ana Maria Maud expresa que «frente a este fenómeno, surgen distintas formas de agricultura como alternativas a aquella tradicional, las cuales buscan reducir la degradación del suelo y del ambiente en general con mínima dependencia de agroquímicos» (2017: 2).

¹ La mosca blanca: son insectos pequeños de 1 a 2 mm, que se encuentran en el envés de las hojas.

Ante esta situación se realizaron monitoreos de enemigos naturales de la mosca blanca en fincas hortícolas de pimiento en Corrientes, y de esta manera, se identificaron predadores como *Eriopes connexa*, *Cycloneda sanguinea*, *Olla abdominalis*, y también parasitoides como *Encarsia tabacivora*, *E. nigricephala*, *Eretmocerus mundus* (siendo esta última la más abundante y presente en todas las zonas hortícolas del país).

El *Eretmocerus mundus* presenta una gran adaptación al clima del invernadero y su abundancia poblacional permite lograr el control efectivo de los estadios ninfales de la mosca blanca. Con la ayuda de este parasitoide se comenzó a trabajar con un MIP. Se liberaron otros enemigos naturales como *Orius insidiosus*, una chinche depredadora de trips, y el *Amblyciedius swirskii* (ácaro).

Lo interesante de estos agentes biológicos en cuanto a su utilización es que vienen dentro de cápsulas o tarros: al abrirse dichas capsulas, estos agentes se encuentran en un periodo llamado diapausa y al momento de despertarse necesitan de un alimento que son los huevos de phestia (serie de nutrientes o complementos alimenticios) los cuales son importados, ya que estos no se producen en Argentina.

Financiamiento del proyecto, desde sus inicios hasta hoy

- ❑ Del año 2010 al 2015 hay un aporte no reembolsable del 30 % del costo del bioinsumos para la producción de pimiento (Fondo de Desarrollo Rural).
- ❑ En el 2018 hay un financiamiento del 100 % de bioinsumos para la producción (Agroindustria - M. Producción, Convenio N° 78/2017, Decreto 2269/2017).
- ❑ En el 2019 tenemos un financiamiento del 20 % para la compra de bioinsumos (Convenio N° 78/2017, Decreto 2269/2017).

En el año 2017-2018 hay un convenio entre Nación – Provincia (Convenio N° 78/2017, Decreto 2269/2017), en el cual se implementa:

- ❑ Un aporte del Ministerio de Agroindustria de la Nación de \$ 3.500.000.
- ❑ El recurso aportado será destinado a la conformación de un fondo rotatorio para brindar asistencia financiera para financiar el biocontrol de pimiento.
- ❑ La orovincia administrará los recursos a través del Instituto de Fomento Empresarial (IFE).

El proyecto

En el año 2010 se inicia la campaña de producción de pimientos a través del MIP, concepto que comenzó en Estados Unidos hace más de veinte años y se ha ido extendiendo progresivamente. Se trata de una aproximación amplia para el control de plagas y enfermedades mediante técnicas que persiguen el menor impacto ambiental, y dentro de ellas encontramos al control biológico que se lleva a cabo mediante el monitoreo de plagas y depredadores, que junto a las BPA vienen a generar una agricultura más sostenible, y respetuosa con la salud humana, tanto de los consumidores como de los productores.

En sus inicios se había implementado la producción de pimiento biocontrolado, más conocido como «Pimiento Correntino» (nombre atribuido por su forma de producción a través del biocontrol) en 14 hectáreas, número que fue creciendo notablemente año a año.

Según el «Análisis económico del pimiento bajo invernadero en Corrientes», llevado a cabo por el INTA Estación Experimental Agropecuaria Bella Vista, en Argentina se estiman unas 1.700 hectáreas de producción de pimiento bajo invernadero, de las cuales Corrientes alcanza 658 hectáreas, el principal mercado de destino del pimiento correntino es el Mercado Central de Buenos Aires (MCBA) donde durante el trienio 2014-2016, nuestra provincia representó el 27,9 %, con unas 24.500 toneladas, y según el Ministerio de Producción de Corrientes (2017), la producción local participa con el 66,2 % del abastecimiento de pimiento, 1500 toneladas.

De las 658 hectáreas en producción en la provincia de Corrientes, Lavalle, Bella Vista y Goya alcanzan el 81,3 % de la superficie en producción, y la tecnología incorporada permitió extender la producción de mayo a noviembre (cuando antes, en la década del 90, Corrientes abastecía el mercado en primavera, de agosto a noviembre).

El 90 % de la producción de pimientos del país se distribuye en tres regiones, siendo Corrientes la principal región con 658 hectáreas (Ministerio de Producción de Corrientes, Campaña Agrícola 2015), equivalente al 33 % de la superficie nacional.

A partir del año 2017, se reimpulsó el «Programa Pimiento Correntino» pero a partir de allí, como se mencionó anteriormente, con sostén nacional, con el propósito de alcanzar la inocuidad, fortalecer el sello de la marca y al sector que lo produce.

Hoy en día la producción de pimiento bajo invernadero con control biológico se lleva a cabo en Bella Vista, Santa Lucía, Lavalle y Corrientes capital. Se extiende a 60 hectáreas (número que no es menor).

Dentro de cada hectárea se instalan alrededor de 60 invernáculos (dependiendo el tamaño, de 25 o 30 m), los cuales generan 3600 invernaderos. En una hectárea se obtienen de 60 a 70 toneladas de pimiento rojo o 90 toneladas de pimiento verde. De acuerdo a ello de las 60 hectáreas trabajadas se obtienen 4.200.000 kg de pimiento.

El sector está en un nuevo momento de transición. Por un lado, se ve tentado en volver a la antigua matriz química, y por otro lado, la oferta de nuevos controladores y renovadas técnicas de manejo integrado, necesitan mostrar su vigencia y superioridad.

Utilización de químicos

	PIMIENTO CONVENCIONAL	PIMIENTO CON USO REDUCIDO DE PLAGUICIDAS	PIMIENTO BIOCONTROLADO
Cantidad de aplicaciones	35	20	10
Índice de impacto ambiental estimado según U de Cornell	>600	>250	>20

Cuadro materializado en marco al proyecto para el financiamiento de tecnologías de manejo integrado de plagas y control biológico en pimiento (Corrientes)

El proyecto plantea una serie de objetivos, generales y específicos para atraer al productor:

Objetivo general: fomentar el uso de tecnologías amigables con el medio ambiente y que no afecten la salud de los consumidores, con el fin de asegurar la inocuidad de la producción de pimiento. Además, mejorar las condiciones de trabajo de los productores disminuyendo el uso de fitosanitarios, considerando el riesgo para la salud que ello representa.

Objetivos específicos:

- Disminuir la cantidad de fitosanitarios utilizados en la campaña agrícola.
- Asegurar la inocuidad de la producción de pimiento bajo invernadero a través de la utilización de nuevas tecnologías en manejo integrado de plagas y biocontrol.

- ❑ Reducción de los costos de producción en consecuencia de la disminución de las aplicaciones de fitosanitarios.
- ❑ Incrementar el número de productores que adopten la tecnología.
- ❑ Promocionar la exportación dentro del Mercosur.

El proyecto es bueno pero la problemática se plantea en cuanto a los costos de dichos agente biológicos, en la Argentina estamos ante un monopolio con respecto a quien facilita estos agentes de biocontrol y eso hace que los precios sean elevados, además que son en dólares y hay un negocio que se realiza alrededor de ellos ya que a los insectos se los produce estériles (porque que se reproduzcan por sí solos no sería bueno para la empresa).

Las ventajas del sistema de biocontrol es que se baja notablemente la utilización o aplicación de agroquímicos, porque dichos agentes biológicos deben estar vivos en el invernáculo (ya que hay una inversión puesta en ellos), y al bajar la utilización de los pesticidas, también ingresan otros insectos que están en el ambiente, pero esto no es problema, ya que estos biocontroladores no solamente atacan a una plaga específica, algunos son polífagos, es decir, que se alimentan de las demás plagas que van encontrando (es aquí donde se produce el control secundario). De esta manera queda protegido el invernáculo, y en él los pimientos.

Conclusión

A lo largo del trabajo se ha analizado la utilización de estas nuevas tecnologías, el biocontrol y los agentes biológicos en la producción de pimientos en la provincia de Corrientes. Es de notable importancia que este proceso sea una forma de acercarse a las buenas prácticas agrícolas que tienen que implementar los productores. Pero también nos hemos topado con algunos problemas, como el hecho de la existencia de una única empresa proveedora de estos bioinsumos, y al tratarse de un monopolio los precios no están regidos por la oferta y la demanda como se ve en otros países como España o Uruguay, y el costo de aplicación termina siendo muy elevado ya que es en dólares, lo que provoca que el productor termine volcándose nuevamente a las anteriores prácticas de utilización de pesticidas, agroquímicos, etc.

Es necesario fomentar y dar a conocer esta tecnología, porque muchos productores la desconocen y quienes la han probado la prefieren por el hecho de que es más natural y les brinda seguridad a la hora de trabajar en los invernáculos, incluso expresan que «ahora nos sentimos más seguros al manipular los pimientos, y se vuelve a sentir el auténtico aroma del vegetal, cuando antes entrábamos y

solamente se sentía el pesticida» (palabras de un productor de pimiento en la provincia de Corrientes).

Un punto clave es trabajar en las normativas vigentes para permitir el ingreso de nuevas empresas de bioinsumos, para así abrir el mercado, dar al productor más opciones de compra, y de esta manera se abaratarían los costos de la aplicación.

El biocontrol, o control biológico, es un procedimiento que ha venido para quedarse y con su fomento y el apoyo desde las diversas ramas de la ciencia podremos lograr un cambio educacional, un cambio cultural, para obtener alimentos más sanos para el consumo humano.

Bibliografía

- MAUD, ANA MARÍA (2017). Prácticas alternativas al uso de agroquímicos en la agricultura familiar en la provincia de Santiago del Estero. IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60437>>
- MANZANO, EMILIANO MARÍN (27 de marzo del 2012). La agricultura sostenible del siglo XXI: auge del control biológico y sistemas de producción integrada. *Análisis Madri+d*. Recuperado de <<http://www.madrimasd.org/informacionIdi/analisis/analisis/analisis.asp?id=52063>>
- MOLINA, N., PACHECO R., AGUIRRE A., VERÓN R., PIAGGIO F., Y ZOILO O. (2018). Análisis económico del pimiento bajo invernadero en Corrientes, para la campaña 2018. *INTA Ediciones. Publicación Técnica N° 62*. Recuperado de <www.inta.gov.ar/bellavista>
- PROGRAMA PROVINCIAL DE BPA (2017). Programa de Implementación de Buenas Prácticas Agrícolas en los Sectores Productivos de la Provincia de Corrientes.
- VIVANCO, ANTONINO. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ed. Librería Jurídica, p. 22

Normas y resoluciones

- CASAFE (2017). Métodos de control biológico. Recuperado de <<https://www.casafe.org/metodos-de-control-biologico/>>
- COSAVE (1996). Estándar regional en protección fitosanitaria. Sección IV. Control Biológico 4.1. Procedimientos cuarentenarios para agentes de control biológico. Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur. Recuperado de <http://www.cosave.org/sites/default/files/erpfs/st40100v010303_esp.html>
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS. Sanidad Vegetal Resolución 758/97. SAGPyA.. Bs. As. 12/10/97. Recuperado de <<http://www.senasa.gov.ar/cadena-vegetal/forrajes/produccion-primaria/control-biologico>>
- SENSASA (2016). El Senasa fomenta el control biológico de plagas en la Argentina. Recuperado de <<http://www.senasa.gov.ar/senasa-comunica/noticias/el-senasa-fomenta-el-control-biologico-de-plagas-en-la-argentina>>
- SENSASA. Control Biológico. Recuperado de <<http://www.senasa.gov.ar/cadena-vegetal/forrajes/produccion-primaria/control-biologico>>

Otras fuentes consultadas

- REPÚBLICA ARGENTINA (2018). Centro para el control biológico de plagas. Recuperado de <<https://www.argentina.gob.ar/noticias/centro-para-el-control-biologico-de-plagas>>
- REPÚBLICA ARGENTINA (2016). Control biológico, cómo atacar las plagas sin dañar el medio ambiente. Recuperado de <http://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=control_biologico_como_atacar_las_plagas_sin_danar_el_medio_ambiente&id=2708>
- BROMETAN. Biocontrol. Recuperado de <<http://www.brometan.com.ar/NewSite/pagina.php?slug=biocontrol>>
- CADENA DE RADIOS (2018). La Provincia reafirma su política de consolidación de las Buenas Prácticas Agrícolas. Recuperado de <http://www.cadenaderadios.com.ar/nuevo/vernota.asp?id_noticia=150689>
- El Litoral* (27 de marzo del 2013). Pimientos con biocontrol de plagas. Recuperado de <<https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2013-3-27-14-38-0-pimientos-con-biocontrol-de-plagas>>
- El Litoral* (16 de octubre del 2013). Investigador belga recorrió fincas hortícolas correntinas. Recuperado de <<https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2013-10-16-13-15-0-investigador-belga-recorrio-fincas-horticolas-correntinas>>
- KOPPERT MÉXICO. (6 de octubre del 2016). Control biológico de la mosca blanca – *Amblyseius Swirskii* [archivo de video]. Recuperado de <<https://www.youtube.com/watch?v=IC4EfwzOY2k>>
- PROVINCIA DE CORRIENTES, MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN (2018). Suelta de controladores biológicos para pimiento en una chacra de capital. Recuperado de <<http://www.mptt.gov.ar/site13/index.php/sector/citricola/1977-suelta-de-controladores-biologicos-para-pimiento-en-una-chacra-de-capital>>
- Morandu.com* (2018). Corrientes pionera en producción de pimiento con Control Biológico. Recuperado de <<https://www.morandu.com/amanoticias.php?a=7&b=0&c=162913>>
- URUGUAY EDUCA. Biocontrol insectos. Recursos educativos. Recuperado de <<https://uruguayeduca.anep.edu.uy/recursos-educativos/103>>

Las legislaciones alimentarias provinciales, el caso del Reglamento Alimentario de la provincia de Buenos Aires

DANIELA PAULA PERONI

Ministerio de Agroindustria de la provincia de Buenos Aires

dperoni@yahoo.com.ar

HÉCTOR HUGO PILATTI

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

hpilatti@agro.uba.ar

Resumen

La provincia de Buenos Aires fue pionera en la regulación de los alimentos destinados al consumo humano mediante el dictado de un Reglamento Alimentario en 1928. Otras provincias dictaron sus propias normas y algunas adoptaron el reglamento de Buenos Aires que también fue base y modelo para el dictado del Reglamento Alimentario Salud Pública por Decreto Nº 141 de 1953. Este reglamento preparado por el Ministerio de Salud de la Nación fue el primer antecedente de la unificación normativa en la materia, porque su ámbito de aplicación se extendió a varias provincias que lo adoptaron mediante normas de adhesión. Así lo hizo Buenos Aires mediante Decreto Nº 14.087 de 1953 de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en 1967, dictó su propio Reglamento Bromatológico por Decreto Nº 7414. En 1969 con la sanción de la Ley Nº 18.284, finaliza el proceso de unificación normativa al declararse vigente en todo el territorio de la República, con la denominación de Código Alimentario Argentino de las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario Nacional aprobado por Decreto Nº 141 de 1953, instituido en 1994 como la norma fundamental del Sistema Nacional de Control de

Alimentos, poniendo fin a la dispersión que durante más de cuarenta años caracterizó a la normativa alimentaria y, como se pretende demostrar con el presente trabajo, dejó sin efecto a las normas provinciales dictadas con anterioridad a su sanción.

Palabras clave

Ley 18.284, Ley 13.230, alimentos, reglamento bromatológico, Código Alimentario Argentino, Sistema Nacional de Control de Alimentos.

The provincial food legislation. The bromatological regulation of the Buenos Aires province case

Abstract

In Argentina, Buenos Aires Province pioneered the food legislation by means of a Food Regulation passed in 1928. Other provinces approved their own regulations and some of them adopted the Food Regulation of Buenos Aires Province, which also provided the basis for the formulation of the National Food Regulation issued by Decree number 141 in 1953. Prepared by the National Ministry of Health, this Regulation was the first precedent of the unification of the food legislation in Argentina because its sphere of application extended to several provinces that passed rules of accession to it. Buenos Aires Province joined the National Food Regulation by Decree number 14.087 in 1953. However, this province implemented its own Bromatological Regulation by Decree number 7.414. The process of unification of the food legislation in Argentina ends in 1969, when the Law number 18.284 declared the National Food Regulation of 1953 valid all over the country under the designation «Argentine Food Code». In 1994, this Code was established as the fundamental standard of the National Food Control System, bringing to an end forty years of dispersion of the food legislation and, as we want to prove in this paper, overruling provincial regulations adopted before the creation of this system.

Keywords

Law 18.284, Law 13.230, food, bromatological regulation, Argentine Food Code, National Food Control System.

Introducción

La provincia de Buenos Aires fue pionera en la regulación de los alimentos destinados al consumo humano, tanto que su Reglamento Bromatológico fue base del Reglamento Alimentario de Salud Pública, al que adhirieron varias jurisdicciones y posteriormente se instituye como el hoy vigente Código Alimentario Argentino (CAA), cuyo objeto principal es la protección de la salud de la población, regulando mediante disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial la cadena desde los alimentos desde su producción y elaboración hasta su puesta a disposición de los consumidores.

El proceso internacional de globalización influye notoriamente en las políticas de los Estados y es evidente la tendencia a la unificación de las normas alimentarias.

Siendo así, abundan razones para comprender que si el país pretende insertarse en el comercio internacional con productos de alto valor agregado derivados de una de las fuentes de producción más competitivas que es la actividad agraria, las «reglas de juego» aplicables a los alimentos elaborados en Argentina tienen que ser unificadas.

El Código Alimentario Argentino es la norma fundamental del sistema nacional de control de alimentos y la que debe cumplirse cada vez que un producto elaborado y listo para consumir pretenda comercializarse en cualquier punto del país y/o exportarse.

Poco margen puede quedar para sostener la vigencia de las normas jurídicas que pudieron dictarse en otro tiempo histórico, para regir la producción de alimentos en el ámbito cerrado de una jurisdicción.

En este trabajo se pretende demostrar que todas las normas alimentarias provinciales dictadas antes de la sanción de la Ley 18.284 han quedado derogadas, haciendo hincapié en el caso de la provincia de Buenos Aires.

De la dispersión de normas bromatológicas al Código Alimentario Argentino

Hasta la década del 50, la normativa alimentaria de nuestro país se caracterizaba por su dispersión. En esa época, comienza a consolidarse una tendencia contraria, orientándose a la unificación, fundamentalmente a partir de la adhesión de varias provincias al Reglamento Alimentario de Salud Pública, elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación para ser aplicado originalmente en la Capital Federal y los Territorios Nacionales y aprobado el 8 de enero de 1953 por el Decreto N° 141 para entrar en vigencia el 1° de enero de 1954. Tanto que antes de esa fecha hubo

provincias que lo adoptaron dictando normas de adhesión, entre ellas en 1953 la provincia de Buenos Aires, mediante el Decreto N° 14.087 dictado el 31 de diciembre de ese año; Córdoba, a través del Decreto N° 1281-D y los Municipios de Guaymallén y Godoy Cruz en la provincia de Mendoza; en 1955, lo hicieron San Juan, por el Decreto N° 2.552 y Tucumán, por el Decreto N° 159; en 1957, Salta, por medio del Decreto N° 614; y en 1965 La Pampa, sancionando la Ley N° 328.

La vigencia del Reglamento Alimentario Nacional fue un paso decisivo para la unificación del régimen normativo alimentario en nuestro país y, al poco tiempo, mediante el Decreto N° 21.246 de 1953 se establecieron criterios para su interpretación. Dicen los considerandos de este decreto que «la razón fundamental del Poder Ejecutivo para establecer un reglamento alimentario nacional había sido la necesidad de uniformar en todo el país las condiciones de aptitud para el consumo de los alimentos y bebidas y las exigencias oficiales al respecto, para evitar los inconvenientes de las numerosas reglamentaciones existentes en las distintas jurisdicciones» (MARICHAL, 2016: 157).

En 1964, durante el Congreso Argentino de Legislación Alimentaria reunido en Santa Fe, se declaró la necesidad de contar con una legislación nacional, basándose en el *Codex Alimentarius* y en el Reglamento Alimentario Nacional y el antecedente normativo inmediato del Código Alimentario Argentino, que fue el Decreto N° 5.883 de 1964, mediante el cual se sentaron las bases para dictar una ley nacional de alimentos. Con este fin, se creó una comisión de expertos dedicada a su estudio y a la redacción de un anteproyecto. En sus vistos se afirmaba que debido a que «la actual multiplicidad normativa y la disparidad de criterios existentes en la materia y que rigen en las distintas jurisdicciones perjudican el comercio interprovincial e internacional de los alimentos, se plantea la necesidad del dictado y el estricto cumplimiento de normas técnicas genéricas y uniformes sobre tipificación, industrialización, comercialización y fiscalización de los alimentos».

La sanción de esta ley por el Congreso no prosperó, porque en junio de 1966 se produjo un golpe de estado y asumió el poder una junta militar que dictó el Estatuto de la Revolución Argentina, el cual otorgaba todas las facultades legislativas al Presidente de la Nación.

La unificación normativa en materia alimentaria se logró recién en 1969, con la sanción de la Ley N° 18.284, que en su artículo 1º, declaró vigentes en todo el territorio de la República, con la denominación de Código Alimentario Argentino, las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial del Reglamento Alimentario Nacional aprobado por el Decreto N° 141 de 1953. Si bien el Código Alimentario Argentino fue puesto en vigencia mediante un decreto del Poder Ejecutivo dictado en ejercicio de atribuciones legislativas contenidas en el Estatuto de la Revolución Argentina, no lo fue como «decreto-ley» sino como ley

continuando el número de orden correspondiente, de acuerdo con las leyes sancionadas y promulgadas por los poderes legislativos y ejecutivos democráticos y su validez ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin necesidad de ratificación expresa del poder legislativo al asumir un nuevo gobierno democrático.

Esta unificación normativa fue motivada, además, por la adhesión de nuestro país a organismos internacionales de regulación alimentaria, como la Comisión del *Codex Alimentarius*, creada en 1963 durante la Conferencia Mundial de la Salud, organizada por la FAO y la OMS. El Código Alimentario tomó los contenidos, ordenamiento y clasificación del reglamento de 1953 y amplió su ámbito de aplicación a todo el país y determinó la autoridad de aplicación al establecer que «la ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en su respectiva jurisdicción, reservando la autoridad sanitaria nacional la facultad de concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país».

La vigencia del Código Alimentario Argentino no fue suficiente para reunir bajo una misma norma todas las sustancias alimenticias y bebidas de consumo humano, ya que no se incluyó en este código la regulación nacional de productos, subproductos y derivados de origen animal comprendidos en el Decreto 3.959/68 reglamentario de la Ley N° 3.959 de Policía Sanitaria Animal, de 1902, ni la de productos vitivinícolas comprendidos por la Ley N° 14.878 General de Vinos, de 1959. Para ambos regímenes específicos, el Código Alimentario Argentino resulta de aplicación supletoria (GUAJARDO, 1998: 67), según letra de las disposiciones especiales establecidas en los «desaparecidos» artículos 1409 y 1410 del Código Alimentario Argentino.

De los vaivenes del Reglamento Bromatológico de Buenos Aires al Código Alimentario Argentino

El 20 de junio de 1928, en la provincia de Buenos Aires, se aprobó la primera norma bromatológica de alcance provincial: el Reglamento Alimentario, redactado por el químico bromatólogo Carlos Grau.

En 1937, la provincia de Buenos Aires sancionó un nuevo reglamento, cuyo autor fue otra vez el doctor Grau. Para redactar esta norma, Grau tuvo en cuenta las reglamentaciones vigentes en ese entonces de la Oficina Química Nacional y de la Oficina Química de la Municipalidad de Buenos Aires.

El reglamento bonaerense de 1937, adoptado luego por la provincia de Córdoba y por los municipios de Guaymallén y Godoy Cruz de la provincia de Mendoza, sirvió de base para la redacción del Reglamento Alimentario Nacional de 1953, al que la provincia de Buenos Aires adhirió por Decreto N° 14.087 de ese mismo año, estableciendo en dos artículos la decisión de dejar «sin efecto la vigencia del actual reglamento bromatológico dentro de la jurisdicción de la Provincia», cuya cuarta edición se había aprobado por Decreto 11.911 de 1948 y adoptando «para su aplicación el Reglamento Alimentario Nacional aprobado por Decreto Nacional número 141 de fecha 8 de Enero (...)».

En agosto de 1967, por Decreto N° 7.414, se puso en vigencia en la provincia de Buenos Aires el Reglamento Bromatológico, aunque su primera edición se había derogado expresamente en 1953 al adherir la provincia al Reglamento Alimentario Nacional.

Paradójicamente ese texto pervive más allá del principio de legalidad que rige la actividad del Estado y esta edición quedó implícitamente derogada en 2005 cuando la provincia de Buenos Aires adhirió al Código Alimentario Argentino mediante la Ley N° 13.230. En sus fundamentos se explica que «si bien no se había hecho una adhesión formal al Código Alimentario Argentino, éste era aplicado igualmente en la provincia, ya que en él se establece que sus disposiciones tienen vigencia en todo el territorio nacional (...)».

El espíritu de la provincia de Buenos Aires al sancionar la Ley 13.230 se manifiesta en el último párrafo de sus fundamentos, cuando se afirma que «el Estado debe actuar con criterio armonizador otorgando a los organismos estatales las herramientas necesarias y adecuadas para un eficaz ejercicio de sus funciones». La herramienta a la que se alude es el Código Alimentario Argentino, que al sancionarse la ley de adhesión se había declarado «la norma fundamental del Sistema Nacional de Control de Alimentos» por el Decreto N° 815 de 1999 del Poder Ejecutivo Nacional, estatus que ya poseía desde el dictado del Decreto N° 2.194/94.

Los fundamentos de la Ley N° 13.230 señalan, sin embargo, que «la adhesión se realiza con la expresa reserva de que la misma no supondrá menoscabo alguno sobre las facultades no delegadas por la provincia en materia alimentaria, de acuerdo a lo establecido por el artículo 103 inciso 13 de la Constitución Provincial sancionada en 1994», para concluir en que al no delegar la provincia de Buenos Aires las facultades de normar lo relativo a la materia alimentaria y reservarse todo el poder no delegado a la Nación, el Código Alimentario Argentino, no prevalece, pese a haber sido dictado por el Congreso Nacional.

La Ley N° 13.230, reglamentada por el Decreto N° 2.697/05, establece como autoridad de aplicación a los Ministerios de Asuntos Agrarios y de Salud, que «ejercerán facultades de supervisión técnico-administrativas y de contralor de

establecimientos y productos alimenticios durante el proceso de producción, (...), actuando de acuerdo a las competencias asignadas orgánicamente». Asimismo, faculta a las autoridades de aplicación a convenir con los municipios «la ejecución de las tareas de trámites administrativos, analíticas, de capacitación y de fiscalización sanitaria», supeditada a que las municipalidades acrediten tener «capacidad técnico operativa».

La indudable prevalencia del Código Alimentario Argentino

La tendencia hacia la unificación normativa en materia alimentaria se consolidó en 1969 con la sanción de la Ley N° 18.284.

Esta Ley determina la autoridad de aplicación en materia alimentaria en su artículo 2°: «El Código Alimentario Argentino, esta Ley y sus disposiciones reglamentarias se aplicarán y harán cumplir por las autoridades sanitarias nacionales, provinciales o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en sus respectivas jurisdicciones. Sin perjuicio de ello, la autoridad sanitaria nacional podrá concurrir para hacer cumplir dichas normas en cualquier parte del país».

A su vez, el artículo 21 de la Ley N° 18.284 (suprimido actualmente por «objeto cumplido» por la Ley ASA-0757), determinaba que vencido el plazo de 180 días para reglamentarla quedarían «derogadas las disposiciones vigentes en cuanto se opongan a la presente ley». Sin embargo, hoy en la provincia de Buenos Aires subsiste el Reglamento Bromatológico creado por el Decreto N° 7.414. Pero a pesar de que fue derogado por la ley nacional, este decreto provincial ha sido el fundamento para la creación de un registro de los productos alimenticios que se elaboran, fraccionan, conservan, transportan y expenden en la provincia de Buenos Aires.

Si la aplicación de una norma derogada puede considerarse un extravío de orden jurídico, más grave lo es si el análisis se enfoca desde lo sanitario porque subsisten así, dentro del territorio bonaerense, dos estándares sanitarios diferentes para los productos alimenticios que allí se elaboran, uno basado en Código Alimentario Argentino y otro en el Reglamento Bromatológico Provincial, que se aplican según sea federal o provincial el ámbito de comercialización de los alimentos, contradiciendo la norma nacional y el Sistema Nacional de Control de Alimentos establecido por el Decreto N° 815 del Poder Ejecutivo Nacional de 1999, fundado en una expresa habilitación constitucional (incisos 1 y 2 del artículo 99 de la Constitución Nacional), con la finalidad de asegurar el fiel cumplimiento del Código Alimentario Argentino, norma fundamental de dicho sistema, cuyo ámbito de aplicación es todo el territorio de la Nación Argentina (artículos 1 y 2).

Con esto surge evidente el motivo del presente trabajo: enfatizar la necesidad de contribuir con un criterio frente a la colisión entre el Reglamento Bromatológico de 1967 y el Código Alimentario Argentino.

Nos referimos a la colisión porque luego de analizar la organización federal de la Nación Argentina y su estructura constitucional es claro que el Decreto N° 7.414 ha sido derogado, es decir, no rige.

La Constitución Nacional establece en el artículo 31: «Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación» y en consecuencia, «las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales».

De este artículo surge el principio de supremacía constitucional y el orden de jerarquía legal, por el cual una norma es válida en la medida que deriva de otra norma superior. En el modelo de la pirámide de Hans Kelsen, la Constitución ocupa la cúspide, y de ella obtienen su validez las leyes que se sancionen de conformidad a las disposiciones constitucionales.

En concordancia con el artículo 31 de la Constitución, mediante la Ley N° 18.284, norma nacional dictada para regir en todo el país, se logró la uniformidad de la legislación alimentaria, y se derogaron los regímenes provinciales, incluido, por supuesto, el bonaerense. Sin embargo, aun hoy dicha ley federal convive con muchas normas provinciales o municipales que, contradiciéndola, regulan la producción, elaboración, fraccionamiento, depósito, distribución y expendio de alimentos.

Ya en 1998, Carlos Guajardo advirtió que «sumado al complejo régimen nacional y superponiéndose con él, en muchos casos, contradiciéndolo, existen normas provinciales y municipales sobre el tema». El mismo Guajardo nos da un ejemplo de este embrollo legal. En mayo de 1988, la Suprema Corte de la Provincia de Mendoza autorizó a aplicar, en el mismo procedimiento, normas alimentarias nacionales, provinciales y municipales a la Municipalidad de Mendoza (caso «Pedro López e hijos S.A. c/ Municipalidad de la Capital s/ Ac. Proc. Adm.» L.S. 202, fs. 453). Como resultado, se dio lugar a un procedimiento que el autor arriba mencionado describe como «laberíntico, inseguro e impredecible y que termina por violentar el derecho de defensa de los afectados» (GUAJARDO, 1998: 351).

Desde luego, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado al momento de su incorporación, de acuerdo a lo establecido por el artículo 121 de la Constitución Nacional. Pero existe una masa de funciones que las provincias han delegado al gobierno central: las

atribuciones del Congreso del artículo 75, las del Poder Ejecutivo Nacional del artículo 99 y las del Poder Judicial de la Nación de los artículos 116 y 117.

El inciso 18 del artículo 75 de la Constitución autoriza al Congreso a «proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias». Precisamente en esta facultad del gobierno federal, reconocida por entonces en el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución, basó la validez jurídica del Código Alimentario Argentino la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, *in re* «Molinos Río de La Plata v. Provincia de Buenos Aires» del 24 de marzo de 1982. El mismo criterio utilizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso «Scarpati Hnos.» del 4 de agosto de 1988 al dirimir un conflicto de competencia entre un juez penal de La Plata y el juez federal con asiento en la misma ciudad —fallos 311:1330— (GUAJARDO, 1998: 147).

A su vez, el Decreto N° 2.126 de 1971, que reglamentó la Ley N° 18.284, fue declarado constitucional por la Corte de la Provincia de Buenos Aires *in re* «El Monaguillo S.A.C.I.F. e I. c/ Buenos Aires Provincia de» del 4 de mayo de 1982 —fallos 304:597—.

Además, la provincia de Buenos Aires adhirió al Código Alimentario Argentino mediante la sanción de la Ley N° 13.230 de 2005, reglamentada por Decreto N° 2.697 de ese año. Los fundamentos de esta ley señalan que el Código que había sido aplicado igualmente en la provincia antes de su adhesión formal, ya que en él se establece que sus disposiciones tienen vigencia en todo el territorio nacional. Es decir que la provincia de Buenos Aires, en ejercicio de sus poderes no delegados, adhirió a una norma nacional reconociendo que hasta entonces la aplicaba porque era válida en todo el territorio argentino.

El Reglamento Bromatológico de la Provincia de Buenos Aires quedó sin efecto a partir de la vigencia de la Ley N° 18.284 de 1969. Sobrevivió, sin embargo, pero apenas tuvo alguna aplicación práctica, porque la provincia hacía observar el Código Alimentario Nacional, como expresan los fundamentos de la Ley N° 13.230 de 2005, mediante la cual Buenos Aires adhirió al Código Alimentario. Sin embargo, este reglamento de 1967 sirvió de base legal para la existencia, en la órbita del Ministerio de Salud de la Provincia, de un registro de productos alimenticios que se elaboran y comercializan aún en territorio bonaerense.

La superación de la justificación

Se ha oído justificar la existencia de normas alimentarias provinciales en la imposibilidad de algunos pequeños establecimientos elaboradores de alimentos de

cumplir con los requisitos edilicios del Código Alimentario Argentino, que sus exigencias marginaban la iniciativa y producción de los más chicos.

La incorporación del artículo 154 *quater* al texto del Código Alimentario Argentino por Resolución Conjunta de las Secretarías de Regulación y Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social y de Alimentos y Bioeconomía de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, establece en el artículo 1º que «podrán habilitarse (los) establecimientos que elaboran y/o comercializan alimentos a partir de la actividad agroalimentaria familiar que, por su volumen de producción operen anexos o no a domicilios particulares, los cuales deberán ser habilitados por la autoridad sanitaria competente según el cumplimiento de las presentes exigencias».

Entre las exigencias, figura que los establecimientos de la agricultura familiar «deberán contar con entrada independiente y un ambiente exclusivo para la elaboración de los alimentos y podrán estar exceptuados de la obligación de contar con sanitarios separados para ambos sexos, 15 metros cúbicos por operario y cerco perimetral exclusivo».

Es decir que, aquellos establecimientos que cumplan con los requisitos mencionados podrán habilitarse y disponer de un registro nacional y comercializar sus productos en todo el territorio argentino.

El Código Alimentario Argentino incorporó de esta manera al estándar sanitario nacional para establecimientos elaboradores de alimentos a estas pequeñas unidades productivas y estableció asimismo un marco regulatorio al control de sus procesos productivos con la finalidad de garantizar la inocuidad de los alimentos que en ellas se elaboran.

Si estas pequeñas unidades productivas, cumpliendo los requisitos que establece el artículo 154 *quater*, pueden obtener un Registro Nacional de Establecimiento y un Registro Nacional de Producto Alimenticio que otorgan a sus productos la posibilidad de comercializarlos en todo el territorio nacional y exportarse, se suma otro argumento para terminar con el doble estándar que implican los registros locales que otorgan a los productos alimenticios elaborados en su jurisdicción tránsito provincial regulados por normas antiguas, no por su época de promulgación sino por su desactualización.

En la provincia de Buenos Aires, que es el caso que nos ocupa, dichos registros, fundados legalmente, como se ha repetido en el Decreto N° 7.414, se basan en un estándar sanitario inferior ya que con la incorporación del artículo 154 *quater* el estándar sanitario provincial es menor aun que el de las pequeñas unidades de la agricultura familiar.

La nueva autoridad de aplicación del Código Alimentario Argentino en jurisdicción bonaerense

Desde el 25 de octubre de 2018, se encuentra vigente en la provincia de Buenos Aires el Decreto N° 1.292, que le otorgó al Ministerio de Agroindustria las competencias para habilitar e inscribir en el Registro Nacional de Establecimientos (RNE) las actividades de producción, elaboración, fraccionamiento, conservación, transporte, distribución y expendio de alimentos, sus materias primas e ingredientes y aditivos alimentarios, y para inscribir en el Registro Nacional de Producto Alimenticio (RNPA) los productos alimenticios con sus respectivos rótulos, en el marco de la Ley N° 18.284 y sus normas complementarias.

Se suma otra razón más para considerar superada la colisión normativa, restando incoar un programa que incluya un proyecto y acciones concretas tendientes a eliminar la existencia del doble estándar sanitario que se impone por el solo hecho de admitir registros basados en una norma redactada hace más de cuarenta años que no ha sido actualizada. Aun así, los registros provinciales subsistirán hasta que expire su vigencia de cinco años establecida por el Reglamento provincial.

El federalismo de concertación reflejado en la normativa alimentaria

Conforme el artículo 1° de la Constitución Nacional, nuestro país adoptó para su gobierno el sistema federal, por lo que las funciones del poder están distribuidas territorialmente en provincias que ejercen el poder sobre una porción de territorio. Las provincias coexisten con el Estado Federal.

El sistema federal supone una distribución territorial de competencias entre un gobierno central que ejerce su poder sobre todo el territorio en los asuntos que interesan a toda la Nación y los gobiernos provinciales que ejercen su poder en el ámbito de su jurisdicción y sobre los asuntos de interés local.

Las provincias se desprendieron de su soberanía y la depositaron en el gobierno federal, pero mantienen su autonomía, es decir, se reservaron el poder de dictar sus propias leyes, aunque esta facultad de legislar debe ser ejercida en concordancia con el ordenamiento jurídico superior que emana del gobierno federal respetando así el principio de supremacía constitucional y jerarquía legal del artículo 31 de la Constitución Nacional.

Por razón de ese esquema de organización de competencias, se ha argumentado que el Estado Federal, para satisfacer necesidades legítimas, ha reducido el ámbito de actuación de las provincias a distritos administrativos, de ahí que el ejercicio del poder propio de las provincias hace surgir la necesidad de redefinir el federalismo.

En este sentido, el constitucionalista cordobés Pedro José Frías afirmó: «El modelo federal argentino seguirá sustentándose en las autonomías de las provincias y en la descentralización político-administrativa de los municipios. Pero en adelante, a la intervención creciente del gobierno central en áreas provinciales debe corresponder la participación de las provincias en la administración federal». (EKMEKDJIAN, 1997: 345).

El jurista se refería así al llamado «federalismo de concertación», entendido como la coordinación del gobierno federal y los de las provincias en el ejercicio de competencias comunes con el objetivo de superar los conflictos que a veces genera la aplicación de la ley en las distintas jurisdicciones: «Pedro Frías ha sostenido la necesidad de proponer un federalismo como “técnica social”, un federalismo de negociación, y de concertación que supere las limitaciones del federalismo meramente preceptivo. Auspicia un cambio de mentalidad para neutralizar las tendencias centralizantes que deforman el sistema constitucional».

Explica Pedro Frías también que el federalismo «asegura a las provincias autonomía y participación». (...). El gobierno central tiene un rol subsidiario y explica que «cuando hay una división territorial del poder como la del federalismo, los cuatro verbos del Estado tienen una conjugación particular: coordina sin especulación, controla sin anular, promueve sin marginar, ayuda sin presionar. El gobierno federal es supremo en lo suyo pero subsidiario con relación a la esfera de reserva de las provincias».

La reforma de 1994 fortaleció al sistema federal al incorporar a la Constitución este federalismo de concertación o de coordinación. Claros ejemplos de ello son los artículos 42, 75 inciso 2, 75 inciso 24 y 124.

Para acercar el concepto, sirve como ejemplo recordar que mediante este mecanismo de concertación tanto las provincias como los municipios pueden legislar sobre el cuidado del medio ambiente, pero como es una facultad concurrente con el estado federal, es necesaria la convergencia legislativa para unificar las políticas, evitar el dispendio, y los conflictos entre las distintas jurisdicciones, y resguardar los derechos de los ciudadanos.

Una expresión clara de la concreción del federalismo de concertación es el COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente), un organismo de derecho público que nace en La Rioja en 1990 y cuya Acta Constitutiva lo crea como un organismo permanente para la concertación y elaboración de la política ambiental entre los estados miembros. EL COFEMA está formado por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en tanto representante del Estado nacional, y por la máxima autoridad ambiental de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Mas, la Ley N° 25.675 creó un Sistema Federal Ambiental con la finalidad de coordinar la política ambiental entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires y puso al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a cargo de su instrumentación (artículo 23).

De este Sistema Federal Ambiental, el estado central y los estados provinciales son miembros iguales, tiene el mismo nivel de participación y no existe relación de subordinación entre ellos. En el ámbito del COFEMA, se acuerdan los criterios para establecer los procedimientos de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción (artículo 5).

Definido el federalismo de concertación y expuesta su concreción en el Sistema Federal Ambiental, es comparable a este último el Sistema Nacional de Control de Alimentos y Programa Federal de Control de los Alimentos (Resolución SPReI 241/11), como componente fundamental del Plan Estratégico de Fortalecimiento de las Capacidades de Regulación, Fiscalización y Vigilancia a Nivel Nacional y Provincial, acordado y firmado por el Ministro de Salud de la Provincia junto con casi todos los del país en la reunión del Consejo Federal de Salud (COFESA) del 23 de julio de 2010.

El Poder Ejecutivo nacional, en ejercicio de las facultades establecidas por el artículo 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional, dictó en el año 1999, el Decreto N° 815 que estableció el Sistema Nacional de Control de Alimentos con la finalidad de garantizar la aplicación de la Ley Nacional N° 18.284 y de su Decreto Reglamentario N° 2.126/71, en todo el territorio nacional.

El Decreto N° 815/99 dotó al Sistema Nacional de Control de Alimentos de una estructura de funcionamiento técnico-administrativa en cuya cúspide colocó a la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), organismo técnico cuya presidencia se alterna entre la Secretaría de Gobierno de Agroindustria y la Secretaría de Gobierno de Salud, y lo conforman también el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las jurisdicciones bromatológicas del país.

Dentro de este Sistema Federal, la CONAL es un órgano técnico encargado de proponer las modificaciones al Código Alimentario Argentino, para mantener su permanente adecuación a los cambios e innovaciones que se producen. Las propuestas de modificación del Código Alimentario que realice la CONAL deben tomar como referencia las normas internacionales y las normas del Mercosur y, tener, desde luego, sustento científico, con la finalidad de proteger la salud de los consumidores.

Debe resaltarse que el Sistema Nacional de Control de Alimentos garantiza al sector privado su espacio de participación a través de un Consejo Asesor (CONASE) de consulta obligatoria, aunque no vinculante.

Todas las modificaciones normativas propuestas se aprueban por Resoluciones conjuntas de las Secretarías de Salud y de Agricultura.

En el marco del Programa Federal de Control de los Alimentos referido antes, se establecieron objetivos generales (priorizar la prevención; reforzar las actividades de vigilancia, auditoría y las acciones regulatorias; y mejorar la respuesta ante incidentes alimentarios), objetivos específicos, resultados esperados y actividades específicas para contar con información sanitaria disponible y actualizada capaz de permitir el seguimiento eficiente de las actividades del sistema nacional de control de alimentos, y una rápida y efectiva toma de decisiones en caso de detectarse riesgos para la salud.

En materia alimentaria se repite entonces un esquema semejante al implementado para la protección ambiental, inspirado en el federalismo de concertación: una ley nacional establece un Sistema Federal con el objetivo primordial de garantizar el cumplimiento de dicha norma nacional en todo el territorio del país, dando participación a todos los niveles del estado: gobierno federal a las provincias y a través de ellas a los municipios.

Afirmamos que el Sistema Nacional de Control de Alimentos es una expresión concreta del federalismo de concertación, ya que la participación que otorga a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las provincias, y a través de ellas a sus municipios, permite garantizar la vigencia del Código Alimentario en todo el territorio del país, alcanzar la uniformidad normativa y superar los conflictos que se generan por las competencias concurrentes en las distintas jurisdicciones.

En materia alimentaria es indispensable que los productos elaborados en las distintas jurisdicciones deban encontrarse en condiciones sanitarias y de calidad establecidas por una norma de fondo y sujetos a procedimientos locales regidos por criterios técnicos acordados e implementados de manera uniforme.

Por ello, se puede concluir que, en el caso concreto de la provincia de Buenos Aires, no se puede pretender la validez del Reglamento Bromatológico de 1967. La provincia adhirió al Código Alimentario Argentino mediante la Ley N° 13.230, en cuyos fundamentos se expresó que pese a no haber adherido formalmente, con anterioridad a su sanción, se aplicaba el Código Alimentario en la provincia por ser una ley nacional vigente en todo el país y desde su vigencia, forma parte del Sistema Nacional de Control de Alimentos, establecido por el Decreto N° 815/99, en donde está garantizada su participación y, a través de ella, la de sus municipios en un sistema de gestión intergubernamental que es clara expresión del federalismo de concertación.

Es indispensable pasar de la igualdad de iguales a la igualdad de oportunidades, que en la materia alimentaria implica que productos iguales elaborados en distintas jurisdicciones han de encontrarse en unas condiciones sanitarias y de calidad que les permitan competir, siendo el único modo de hacerlo posible la existencia de una norma de fondo igual para todos (ahí está el CAA), y procedimientos locales (provinciales), regidos por criterios técnicos acordados implementados uniformemente como los que pueden alcanzarse en el Programa Federal.

No hay posibilidad de tachar de inconstitucional la norma nacional rectora del sistema que garantiza la participación de las autoridades sanitarias nacionales, de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con la amplitud y espacios que se han anotado; tampoco el fruto de la planificación acordada y concordada entre autoridades sanitarias de la nación y de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ningún menoscabo podría imaginarse si la participación es activa, responsable en este nuevo camino para una nueva vinculación, implicando esto, como dice Frías, el afianzamiento «a través de la creciente gestión intergubernamental que coordina competencias sin marginar las autonomías provinciales».

Bibliografía

- EKMEKDJIAN, M.A. (1997). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- FRÍAS, P. J. En HERNANDEZ, A. et. al. (2008) *Derecho Público Provincial*. Ed. LexisNexis. Buenos Aires. Argentina.
- GUAJARDO, C. (1998). *Código Alimentario. Su Valoración Jurídica*. Mendoza, Argentina: Ediciones Jurídicas Cuyo.
- MARICHAL, M. E. (2016). Historia de la Regulación del Derecho Alimentario en Argentina (1880-1970). *Revista Historia del Derecho* (52)157. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires. Argentina.
- RODRIGUEZ VARELA, A. (1994) *Reflexiones sobre el Federalismo Argentino. Estudios en Honor de Pedro J. Frías*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Córdoba. Argentina.

Leyes y decretos

- Decreto 141/53. Reglamento Alimentario de Salud Pública. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17330/norma.htm>
- Decreto 14087/53 Reglamento Bromatológico. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/53-14087.html>

Decreto 1.292/18 Estructura orgánica funcional del Ministerio de Agroindustria. Recuperado de:
<<http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/DECRE-1292-2018.pdf>>

Ley 13.230 Adhesión al Código Alimentario Argentino. Recuperado de:
<<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13230.html>>

Ley 18.284. *Código Alimentario Argentino*. Recuperado de:
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat_ley_18284.pdf>

Ley ASA-0757. *Digesto Jurídico Argentino. Código Alimentario Argentino*. Recuperado de:
<<http://www.sajj.gob.ar/digesto>>

Sitios web

<<https://www.argentina.gob.ar/anmat>>

<https://www.gba.gov.ar/capitalhumano/leyes_y_decretos>

<<https://www.maa.gba.gov.ar/agroindustria/legislación>>

<www.cofema.gob.ar>

<www.conal.gob.ar>

Reconversión sustentable de una actividad agraria en la provincia del Chaco: el caso de la actividad arrocera con cría de pacú

ELINA ITATÍ RAMÍREZ

Universidad Nacional del Nordeste (UNNE)

ramirez.elina10@gmail.com

Resumen

En este trabajo me voy a referir a la actividad arrocera, combinada con cría de pacú. Si bien esta combinación agraria tiene antecedente de larga data en otros países como China, se presenta como innovadora y trascendente en la provincia del Chaco; superando las presiones de sectores poblacionales y grupos ambientalistas que denunciaron a la arrocera por contaminación ante la utilización de pesticidas. Se abre paso así a una alternativa sustentable, generando nuevo horizonte de posibilidades productivas, dado que ambas actividades agrarias son necesarias para la alimentación de la población. Si bien la sustentabilidad es un concepto extrajurídico, parece relevante para el derecho en cuanto la producción sustentable contemple las dimensiones económica, ecológica y social.

Palabras clave

Arrocera, acuicultura, alimentación, sustentabilidad.

Sustainable reconversion of an agrarian activity in the Province of Chaco: the case of the rice farmer with pacú

Abstract

In this paper I am going to refer to the rice activity, combined with the breeding of pacú. Although this agrarian combination has a long history in other countries such as China, it is presented as innovative and transcendent in the Province of Chaco; overcoming the pressures of population sectors and environmental groups that denounced the rice for contamination before the use of pesticides. This opens the way to a sustainable alternative, generating a new horizon of productive possibilities, given that both agrarian activities are necessary for feeding the population. Although sustainability is an extra-legal concept, it seems relevant to the law as sustainable production contemplates the economic, ecological and social dimensions.

Keywords

Rice, aquaculture, feeding, sustainability.

Aclaración preliminar: arroz y acuicultura

El arroz es vida para las mayores poblaciones del mundo, siendo el alimento básico de más de la mitad de la población mundial y está profundamente relacionado con el patrimonio cultural de numerosas sociedades. El aumento de la demanda y la consecuente intensificación de la producción ha provocado el aumento del uso de fertilizante y pesticidas, haciendo del cultivo uno de los principales contaminantes de la zona agrícola y del agua que forma parte del proceso de producción.

La acuicultura por su parte va más allá de la cría de peces en estanques. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) define a la acuicultura como la explotación de organismos acuáticos incluyendo peces, moluscos, crustáceos y plantas acuáticas. En este caso la explotación implica cierta forma de intervención en el proceso de cría.

A nivel nacional contamos con la Ley 27.231 de Desarrollo Sustentable del Sector Acuícola, sancionada en el año 2015, ley federal de adhesión (art. 50). Tiene como objeto regular, fomentar y administrar, disponiendo de las normativas generales

necesarias para su ordenamiento, el desarrollo de la actividad de la acuicultura dentro del territorio de la República Argentina, en concordancia con las atribuciones del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales, municipales y/o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ley nacional define a la acuicultura como «actividad de cultivo y producción de organismos acuáticos (vegetales y animales) con ciclo de vida total o parcial desarrollado en el agua, sea dulce, salobre o marina en el territorio de la República Argentina y que se desarrolle de acuerdo a cualquiera de los sistemas de producción existentes o que se desarrollen posteriormente, por efecto de los avances tecnológicos futuros, aplicados a la actividad».

La provincia del Chaco tiene la Ley 5.628, sancionada el año 2005, bajo la denominación Manejo de los Recursos Acuícolas y Pesca. En el capítulo VI define la actividad acuícola, que se entiende como «todas las actividades relacionadas con la producción y la comercialización de organismos acuáticos, que desarrollan su ciclo de vida total o parcial en el medio acuático. De esta manera se hace evidente la regulación jurídica de la actividad».

El arroz es el alimento predominante de diecisiete países de Asia y el Pacífico, nueve países de América del Norte y del Sur y ocho países de África. Sin embargo el arroz como alimento único no puede proporcionar todos los nutrientes necesarios para una alimentación adecuada. Los productos de origen animal y el pescado son alimentos adicionales útiles para el régimen alimenticio por cuanto proporcionan grandes cantidades de aminoácidos y micronutrientes esenciales (FAO).

La acuicultura ha sido desarrollada para servir los más variados propósitos. Sus objetivos más frecuentes son: a) la producción de alimentos de alto valor nutritivo para el consumo humano; b) la contribución a la formación del ingreso y a la creación de empleo rurales; c) el mejoramiento de la captura y la pesca deportiva; d) el cultivo de especies ornamentales con propósitos estéticos; e) el control de malezas acuáticas o los riesgos de plagas y enfermedades, tanto para la agricultura como para los seres humanos; f) la desalinización y otras formas de recuperación de suelos agrícolas (FAO).

Podemos afirmar que tanto la actividad arrocera, como la actividad acuícola son producciones agrarias, siguiendo al maestro Carroza, quien entiende que la actividad productiva agraria, consiste en «el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales destinados al consumo directo o bien previa una o múltiples transformaciones». De este criterio biológico resulta que la agricultura en sentido amplio se presenta dividida en dos ramas, una constituida por el cultivo (crianza) de seres vivos vegetales y la otra por la crianza de seres vivos animales. Señalando, por otra parte

que la arrocera es actividad desarrollada con base en la tierra y la acuicultura lo hace con base en el agua (dulce o salada) (Brebbia & Malanos, 1997).

Arrocera San Carlos y Cancha Larga, en la provincia del Chaco

En la provincia del Chaco, las arroceras San Carlos y Cancha Larga ubicadas en Las Palmas y La Leonesa, que llevan más de treinta años en dicha actividad, venían sufriendo presiones de los vecinos de dichas localidades y de grupos ambientalistas que las acusaban de contaminar el suelo, el ambiente y la población con el uso de herbicidas.

La cuestión fue tal que llegó a la justicia. La causa fue iniciada con un recurso de amparo por los vecinos contra las arroceras, las municipalidades de La Leonesa y Las Palmas, el gobierno provincial y nacional y solicitaron la restricción para la pulverización cercana a sus hogares. En primera y segunda instancia el fallo fue favorable a los vecinos fijando un precedente para las fumigaciones: a mil metros de viviendas, escuelas y cursos de agua, si son terrestres; a dos mil metros si son aéreas. Sin embargo, las arroceras y los municipios apelaron el fallo ante el Superior Tribunal de Justicia del Chaco solicitando la «inconstitucionalidad e inaplicabilidad» de la ley y pidieron modificar la medida cautelar para reducir los límites de las fumigaciones y esgrimieron como argumento posibles perjuicios económicos. Pero el Superior Tribunal confirmó la medida cautelar fijando un límite para las fumigaciones de mil metros, si son aspersiones terrestres y de dos mil metros para las aéreas. Remarcó el principio precautorio (ante la posibilidad de un perjuicio ambiental irremediable es necesario tomar medidas protectoras), priorizó la salud y la vida por sobre la rentabilidad, protegió los cursos de aguas y exhortó a los municipios a dar respuestas urgentes a la población.

Esta resolución iría acorde con un sector de la doctrina que se expide a favor del ambiente, como por ejemplo Pastorino (2005), «al contrario de lo que ocurre en el derecho civil, que actúa *ex post facto*, el derecho ambiental debe actuar antes de que produzca el daño concreto. Esto otorga fundamento al principio de prevención en materia ambiental que va ligada al principio precautorio debido a que en estos supuestos, muchas veces no se conocen o no se perciben en perjuicios de las acciones humanas con tanta anticipación».

Sin embargo, los titulares del establecimiento decidieron demostrar que dicha actividad agraria no generaba contaminación. Fue así que decidieron realizar esta rotación entre actividad agrícola y acuicultura introduciendo pacúes en las arroceras. Porque si lograban que el pacú se desarrollara y se podía consumir quedaría demostrado que el suelo y el agua no estaban contaminados a la escala en que fueron denunciados.

La cría de peces en arrozales es una actividad milenaria en algunas partes de China. Con la adopción de tecnologías innovadoras y la elección de especies de peces y variedades de arroz, el sistema de cultivo de arroz y de peces puede desempeñar un papel importante en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutrición según destacó la FAO.

La sinergia entre estas dos actividades agrarias bien puede ser entendida como una empresa agraria. Fernando Brebbia, partiendo de los reconocidos requisitos de la empresa en general, ha sintetizado los requisitos de la empresa agraria en aquellos que necesariamente deben estar para que la actividad agraria pueda asumir la forma de empresa: a) economicidad: la actividad debe desarrollarse en un proceso económico de producción o de intercambio de bienes y servicios. La lógica económica va a ser la que oriente las decisiones del empresario que buscará los máximos rendimientos; b) profesionalidad: los criterios económicos deben estar directamente relacionados con los criterios técnicos, es decir, los conocimientos que rigen los ciclos productivos, sus relaciones con los factores climáticos y ambientales, etc. Tradicionalmente se ha vinculado a la profesionalidad con los conocimientos del hombre del campo, que se consagra en el ejercicio de la actividad agraria en forma habitual, duradera y estable; c) organicidad: ambos elementos concitan la necesaria organización. Los elementos de la empresa deben organizarse entre sí y en relación con los fines (Pastorino, 2009). En el caso que comentamos, vemos que tales requisitos se cumplen en su totalidad.

Para continuar con la empresa de arroz y pacú, esta doble producción, ya en un informe de la década del 80, dirigida a los productores de bagre americano o del canal, indicaban que aparte de no emplear herbicidas y fertilizantes, permitía a los acuicultores, una mayor renta en la cosecha de arroz.

De los propios actores de la empresa San Carlos resulta que al tener el suelo saturado de agua se puede prescindir totalmente del uso de herbicidas debido a la ausencia de malezas. Luego de la siembra de arroz en forma convencional entre septiembre a octubre, el arroz crece durante todo el verano y en marzo-abril se cosecha. Luego de cosechado el arroz se vuelve a llenar de agua hasta un metro de altura y ahí se introducen los pacúes, que en lo que queda de ese año se alimentan de los restos de cultivos, los rastrojos, las plagas del arroz (como los caracoles) las malezas que pudieron haber quedado y el plancton que resulta de la descomposición de todas esas materias. A su vez, los peces fertilizan el suelo con sus deposiciones.

Sustentabilidad de la rotación

La Ley nacional 27.231 menciona como uno de sus objetivos particulares propiciar el desarrollo integral y sustentable de la actividad productiva de la

acuicultura, orientándola como fuente de alimentación, empleo y rentabilidad, garantizando el uso sustentable de los recursos (suelo, agua, organismos acuáticos); así como la optimización de los beneficios económicos a obtener en condiciones de armonía con la preservación del medio ambiente y de la biodiversidad (art. 1). La Ley provincial 5.628, en su capítulo VII, dentro de los objetivos, pautas y condiciones para el desarrollo de la acuicultura, expresa que sea ecológicamente sustentable, manteniendo la integridad de las comunidades y ecosistemas acuáticos de las especies autóctonas, entre otros (art. 55). De aquí se llega a que la rotación de arroz-pacú genera esa sustentabilidad. En el 2013, se trabajaba en un proyecto para extender y ampliar la zona que asociara la producción de arroz con la cría de peces nativos en momentos que el productor debe dejar descansar la tierra. Estimaban que podría obtenerse buenos resultados y a su vez nutrir los suelos para futuras campañas productivas.

La sustentabilidad como nuevo paradigma productivo, traza un mandato de garantizar la satisfacción de las generaciones presentes en sus derechos fundamentales, como el de la alimentación, pero con el límite de que dicha satisfacción no debe menoscabar las posibilidades de que las generaciones venideras satisfagan similares necesidades. La sustentabilidad de la actividad productiva se despliega luego del informe de Bruthland de la década del 80. Si bien no existe un acuerdo en cuanto al contenido del principio, desde la perspectiva jurídica se advierten sus dimensiones económica, ecológica y social.

Esta empresa arrocera San Carlos es la más importante del país y lidera la producción de arroz en rotación con pacú, llegando a ganar en la categoría mejor industria agroalimentaria y recibió el oro en el premio de La Nación-Banco Galicia a la excelencia agropecuaria. De lo que se deduce que el aspecto económico empresarial se ve satisfecho, a su vez el social en tanto requiere de mano de obra que lleve adelante la actividad de cría de peces a los que hay que alimentar, controlar, monitorear, etc.

La combinación de la utilización de recursos y la producción eficiente con los beneficios medioambientales es lo que ha propiciado que en las últimas reuniones internacionales de la Comisión Internacional del Arroz, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Ramsar se recomendara a los países productores de arroz que promovieran el perfeccionamiento de los sistemas integrados de cultivo de arroz y cría de peces, como forma de potenciar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible.

En principio es factible articular actividades diversas llevando adelante la empresa agraria, con clara evidencia de que beneficia a los agricultores, consumidores y al medio ambiente. Se alterna la producción de proteína animal y de arroz de excelencia aunque si bien pueden presentarse dificultades, estas no difieren con el

desarrollo de la acuicultura en general, como el capital, los riesgos naturales relacionados con el control del agua y las enfermedades.

De todo lo cual podemos concluir que lo que comenzó como un problema ambiental, fue reorientado hacia una producción sustentable, sin menoscabo de la empresa agraria. Muy por el contrario, se obtuvieron menciones para estímulo e imitación por parte de otros productores. El ejemplo es válido para vislumbrar la posibilidad de que no siempre las actividades de cultivo y cría de animales son necesariamente antagónicas.

Bibliografía

Libros

- BREBBIA, FERNANDO P. Y MALANOS, NANCY L. (2011). *Derecho Agrario*. Editorial Astrea. Buenos Aires, Argentina, 2da reimpresión.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2005). *El Daño al Ambiente*. Editorial Lexis Nexis. Buenos Aires, Argentina.

Informes

- FAO. Historia de la Acuicultura FAO-Agroindustria. Recuperado de: <www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/acuicultura/publicaciones/_archivos/000000_Información%20y%20noticias%20vinculadas%20al%20sector/170424_Historia%20de%20la%20Acuicultura%20FAO.pdf>
- MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA DE LA NACIÓN (2017). *Piscicultura: El caso del “sistema de rotación” arroz-pacú en el país*. Recuperado de: <www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/acuicultura/publicaciones/_archivos/000000_Desarrollos%20Acuícolas/171200_Piscicultura,%20el%20caso%20del%20Sistema%20de%20Rotación%20Arroz-Pacú%20en%20el%20país.pdf>

Sitios web

- Ámbito Financiero. (2016). Arroz-pacú, una combinación perfecta para lograr la sustentabilidad. Recuperado de <www.ambito.com/arroz-pacu-una-combinacion-perfecta-lograr-la-sustentabilidad-n3957019>
- COSECHA Y POSTCOSECHA (2012). Arroz y Pacú: Sinergia entre dos actividades. Recuperado de <<http://www.cosechaypostcosecha.org/data/mediosperiodisticos/20120331-arroz-pacu-sinergia.asp>>
- FAO. (2017). *Cría de peces en arrozales, una milenaria forma de reducir la pobreza*. Recuperado de <<http://www.ipsnoticias.net/2017/06/cria-de-peces-en-arrozales-una-milenaria-forma-de-reducir-la-pobreza/>>

INTA (2016). Agroalimentos: Distinción a la excelencia agropecuaria. Recuperado de <<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=35199>>

La Nación (2011). Un fallo limita en el Chaco las fumigaciones con agroquímicos. Recuperado de <www.lanacion.com.ar/economia/un-fallo-limita-en-el-chaco-las-fumigaciones-con-agroquimicos-nid1402100>

Página/12. (2011). La salud pública ante que los intereses comerciales. Recuperado de <www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-175662-2011-08-30.html>

RED AGROFORESTAL CHACO ARGENTINA. (2010). Recuperado de <<http://redaf.org.ar/arrocera-vecinos-piden-informes-a-ministro-de-salud-chaqueno/>>

Jurisprudencia

Arrocera San Carlos S.R.L. y arrocera Canchal Larga S.A. . e/a: «Ferrau Marco Antonio y otros c/ Municipalidad de Las Palmas y otros s/ medida cautelar». (2010). Recuperado de: <<ftp://justiciachaco.gov.ar/biblioteca/MEDIDAS%20CAUTELARES/JURISPRUDENCIA/ARROCERA%20SAN%20CARLOS%20SRL%20Y%20ARROCERA%20CANCHA%20LARGA%20SA%20FERRAU%20MARCO%20ANTONIO%20Y%20OTROS%20C%20MUNICIPALIDAD%20DE%20LAS%20PALMAS%20S%20M%20CAUTELAR.doc>>

Un modelo alternativo de certificación de calidad alimentaria: La Ley VIII – N° 68 de Fomento a la Producción Agroecológica de Misiones¹

HARAVÍ ELOISA RUIZ

Facultad de Derecho, Ciencias y Políticas (UNNE)

haravirui@gmail.com

Resumen

Frente al sistema agroalimentario predominante se presentan diferentes alternativas que permiten a los pequeños productores aprovechar los beneficios de las «calidades extra» o «especificidades» de los frutos o productos que elaboran. Si bien las normas de calidades certificadas son una herramienta óptima ya que permiten el aprovechamiento de determinada característica de un fruto o producto, éstas pueden constituirse a su vez en un obstáculo para el acceso o permanencia en ciertos mercados, principalmente si su implementación y/o cumplimiento resulta demasiado difícil en términos de complejidad técnica o porque resulta excesivamente costosa su adopción. La ley provincial VIII-N°68, que tiene por objeto la elaboración e implementación de un sistema único de producción agroecológica en la provincia de Misiones, constituye un excelente ejemplo de una norma de calidad pública de aplicación voluntaria que brinda una oportunidad para los pequeños productores dedicados a la agroecología, ya que permite certificar su producción a través de la implementación de un proceso participativo de certificación, posibilitando la intervención activa de diferentes actores de la cadena de producción y acompañando técnica y económicamente al productor en dicho proceso.

¹ Ley sancionada el 16/10/2014, promulgada por Decreto N° 1.311 el 31/10/2014.

Palabras clave

Agroecología, certificaciones participativas, pequeños agricultores.

Abstract

There are different alternatives to allow small farmers to take advantage of the «extra qualities» or «specificities» of the fruits or products that they produce. Although these quality standards are a useful tool, they can be unachievable for small farmers if its implementation is too difficult or highly expensive. Law VIII-Nº 68 regulates the process of elaboration and execution of a quality certification system over agroecological production in the Province of Misiones, Argentina. It creates a voluntary public quality standard that provides an opportunity for small agroecological farmers to certify its production through a cheaper and technically feasible alternative. In order to achieve that goal it requires the intervention of different actors in the production chain.

Keywords

Agroecology, alternatives quality food standards, small producers.

Introducción

El sistema agroalimentario actual es el producto de transformaciones sociales y económicas de fines del siglo XX, especialmente gestadas a lo largo de las décadas 60 y 70, época que muchos reconocen como el inicio de la etapa de la «globalización», caracterizada principalmente por la internacionalización y transnacionalización de la economía mundial, facilitada en gran medida por los adelantos tecnológicos en materia de transporte y telecomunicaciones.

Este fenómeno de carácter global tuvo sin dudas su particular impacto sobre la agricultura y sus sistemas productivos. En efecto, el estudio de las consecuencias de la globalización sobre los sistemas productivos agrarios ha adquirido renovada importancia a partir de los que se conoce como «la cuestión agro-alimentaria» o cuestión alimentaria.

Actualmente «la agricultura familiar [y los pequeños agricultores en general] se enfrenta a un escenario absolutamente paradójico. Por una parte, la ascensión de los grandes imperios agroalimentarios que imponen las reglas del juego desde el punto de vista de la forma de producir, la dinámica logística, la distribución, el reparto de insumos y, obviamente, la remuneración de los productores. Por otra parte, el protagonismo de los consumidores, con sus anhelos de consumir productos más sanos y naturales, especialmente a causa de los escándalos recurrentes que nos llegan desde todas las partes del mundo. Es desde este punto de vista que se puede comprender la aparición de un verdadero “mercado de certificaciones”, cada vez más amplio y diversificado» (VELLEDA CALDAS & SACCO DOS ANJOS, 2014: 173).

Instrumentos de diferenciación de productos: las normas de certificación de calidades diferenciadas

La calidad es una abstracción que si bien de modo absoluto no puede formar parte de ninguna norma positiva como tal, es el punto de confluencia de la expectativa del consumidor con lo que se le ofrece. Supone tres dimensiones: 1) abarca el concepto de seguridad, 2) el cumplimiento de una forma definitoria y 3) se refiere a un colectivo de productos (VICTORIA, 2008).

Por supuesto que el Estado, en su rol de garante de la salubridad pública, debe garantizar un piso mínimo de calidad de los alimentos que se comercializan en el territorio nacional. Esta exigencia mínima de calidad surge de las normas de cumplimiento obligatorio y se relaciona con el concepto de inocuidad alimentaria.

Sin embargo, es la calidad certificada conforme a propiedades específicas inherentes a determinados frutos y productos agroalimentarios, o de las personas que los producen o los procesos que éstas utilizan, acreditada conforme a normas particulares que contemplan un proceso de evaluación para determinar la presencia de una característica o un grupo de características lo que nos interesa tratar aquí con mayor detalle. Tales son las calidades derivadas por ejemplo de las normas de certificación de Indicaciones Geográficas (IG) o de las Denominaciones de Origen controladas (DOC), o aquellas que certifican Agricultura Orgánica o Ecológica (Ley 25.127) y Marcas Colectivas (Ley 26.355), y todas aquellas que certifican diversas fases del proceso productivo o este en su totalidad, incluyendo eslabones más allá de la producción o procesamiento propiamente dicho.

Asimismo es importante aclarar que éstas pueden ser de origen público, si las sanciona el Estado, o privadas, si son creadas por empresas. Obviamente, las privadas son siempre de aplicación voluntaria, mientras que dentro de las normas de calidad públicas, encontramos normas de aplicación obligatoria (ligadas esencialmente al

aseguramiento de la inocuidad) y normas de aplicación voluntaria (como las referidas a Indicaciones Geográficas o Denominaciones de Origen).

Como observa Sáez (2009), en los últimos años se observa una proliferación y profundización de las medidas sanitarias y fitosanitarias, tanto en el sector público como privado, en un contexto caracterizado por la constante expansión de las normas que se aplican a los productos agrícolas y alimentarios (World Bank, 2005 en Sáez, 2009). Si bien gran parte de la literatura económica se ha centrado en el rol de las normas públicas sobre calidad e inocuidad, no sólo como instrumentos de política sino también como barreras no arancelarias al comercio, las normas privadas están desempeñando un papel creciente en la gobernanza de las cadenas agrícolas y de suministro de alimentos (HENSON, 2006 en SÁEZ, 2009).

En la actualidad, muchas veces resulta insuficiente cumplir las reglamentaciones públicas del país importador; sino que los productos deben también satisfacer las prescripciones de los sistemas de normas voluntarias del sector privado, a menudo más complejas y estrictas que las gubernamentales (OECD, 2006c y Henson & Reardon, 2005 en Sáez, 2009). En efecto, aun cuando la inocuidad alimentaria ha sido vista tradicionalmente como una cuestión reservada a la reglamentación gubernamental (ANTLE, 1995; CASWELL & JOHNSON, 1991 en SÁEZ, 2009), los sistemas agroalimentarios contemporáneos están dominados por una plétora de normas privadas (OMC, 2007e en SÁEZ, 2009). Los estándares voluntarios, los códigos asociados y los esquemas de certificación se presentan como un punto emblemático de la globalización. Pese a ser voluntarias, en la práctica comercial esas normas privadas resultan frecuentemente obligatorias, operando como una prescripción de facto (HENSON & NORTHEN, 1998; FULPONI, 2006 en SÁEZ 2009). Como consecuencia, las normas privadas, más que las públicas, están constituyéndose en los principales conductores de los sistemas agroalimentarios (HENSON & HOOKER, 2001 en SÁEZ 2009).

Este uso creciente de normas privadas ha suscitado preocupación respecto del acceso a los mercados por parte de los productores de los países en desarrollo, en particular cuando hablamos de pequeños y medianos productores. De acuerdo a Saéz (2009), sin desconocer que el impacto último de los esquemas de normas privadas dependerá de las particularidades de cada caso, se considera que esos esquemas constituyen, como regla general, un obstáculo no menor para los productores de economías subdesarrolladas (SÁEZ, 2009).

En resumidas cuentas, si bien por un lado las normas de certificación de calidades diferenciadas pueden permitir al agricultor explotar económicamente una característica peculiar de su producto y garantizar al consumidor la posibilidad de elección de un producto de características especiales basado en información veraz y confiable, por otro lado pueden generar mayores obstáculos o inequidades si la

implementación del proceso de certificación o el cumplimiento de sus requisitos resultan inalcanzables técnica o económicamente para el productor.

Un modelo alternativo

Frente a este sistema productivo altamente excluyente se alzan diversas voces críticas. Algunas de ellas desde el rol de consumidores, que reclaman elegir a conciencia cómo y con qué alimentarse; mientras que otros se levantan como los principales excluidos de este sistema: los pequeños agricultores², quienes en la mayoría de los casos luchan diariamente por la subsistencia de formas alternativas de producción al sistema dominante, quienes conciben a la agricultura más que como un negocio, como su modo de vida, los que tienen otra relación con la naturaleza y con los consumidores.

Estos movimientos o sectores alternativos (al modelo dominante) han tenido también su impacto en las ciencias clásicas, es el caso de la agroecología, que frente a la agronomía convencional se basa en la aplicación de los conceptos y principios de la ecología al diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sostenibles. La agroecología se basa en la producción de alimentos, implementando una mirada integral acerca del ecosistema. Esta producción se caracteriza por obtener alimentos mucho más saludables que la agricultura convencional, y principalmente con un gran respeto a los ciclos de la naturaleza.

También podemos considerar marcos normativos que contribuyen a la construcción de estas alternativas. A modo de ejemplo, la ley de agricultura familiar N° 27.118 constituye un primer paso importante para el reconocimiento y protección de los pequeños productores.

² Pequeños agricultores, chacareros y campesinos que trabajan y viven en el campo, que producen principalmente verduras, frutas y aves de corral para el consumo fresco directo o con algún procesado artesanal realizado por ellos mismos; sectores de la agricultura que abastecen gran parte del consumo de verduras frescas de las ciudades que circundan. La pequeña agricultura representa claramente un «contraparadigma» por muchas razones: 1) Al contrario del modelo predominante, con tendencia hacia el monocultivo, éstos son un resguardo muy importante de biodiversidad agrícola, elemento clave en la supervivencia de estas estructuras. 2) Los pequeños agricultores son actores claves en el autoabastecimiento y la soberanía alimentaria de un país: ellos son los que producen alimentos para consumo local, en fresco y en la variedad necesaria. 3) Constituyen un factor importante en la diversificación del paisaje rural, en la supervivencia de especies de cultivo autóctonas y actores centrales del desarrollo inclusivo y sustentable de las regiones. 4) Son agentes de innovación y gozan de una admirable capacidad de adaptación y supervivencia. Por todos estos motivos la pequeña agricultura se constituye en un modelo alternativo, quienes —con el debido apoyo estatal— pueden ser contribuyentes centrales al desarrollo sostenible.

Asimismo, ciertas normas de certificación de calidades o sellos de calidades especiales pueden constituirse en otra importante herramienta. Entre ellos podemos nombrar al sello «Producido por la Agricultura Familiar», destinado a fortalecer la visibilidad, informar y concientizar sobre el significativo aporte de la agricultura familiar a la seguridad y soberanía alimentaria.

A nivel local también podemos destacar el desarrollo actual de Sistemas de Certificación Participativa y la implementación de Cadenas Cortas de Comercialización, como lo son los mercados populares y ferias francas. Particularmente, los Sistemas Participativos de Garantía (Sistema de Certificación Participativa) tienen por objeto asegurar la calidad del producto ofrecido por los productores a los consumidores. A diferencia de los sistemas tradicionales de certificación, este sistema promueve y requiere de la participación directa de consumidores, pequeños productores y otros actores en la evaluación de conformidad (municipios, universidades, INTA, etc.) tornando el procedimiento no solo más asequible para los productores, sino que también mucho más democrático y transparente.

Este sistema de garantía participativa es especialmente apropiado para agricultores familiares y mercados locales y si bien existen importante experiencias en las localidades de Bella Vista y Goya de la provincia de Corrientes, fue la provincia de Misiones la que, mediante la reciente sanción de la ley VII-N° 68 de Fomento a la Producción Agroecológica, se encuentra actualmente trabajando en la efectiva implementación de un sistema único de certificación participativa para producciones agroecológicas a lo largo de su territorio provincial.

Breve descripción de la ley

El 16 de octubre de 2014 se sanciona en la Honorable Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones con el número VIII-68 la Ley de Fomento a la Producción agroecológica.

Según el relato de la autora del proyecto de ley, en su proceso de elaboración se procuró que éste contenga las inquietudes de los productores y las propuestas de todos los entendidos en la materia, siendo su versión final «el resultado de los aportes de todos los que han querido hacerlo» (versión taquigráfica de la sesión).

La ley consta de cinco capítulos y dieciséis artículos, donde se detallan y tratan de forma muy ordenada desde el objeto de la ley, la definición de producción agroecología a los fines de la norma, los principios aplicables, la creación de un registro, la de un Sistema Único de Certificación, hasta la previsión de los recursos

destinados a la operatividad de la norma y su autoridad de aplicación, entre otras cuestiones.

El objeto de la norma es «fomentar el desarrollo de los sistemas de producción agroecológica en la Provincia», y la forma en que se piensa hacerlo es «mediante la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas, procesos de producción, comercialización y consumo de alimentos saludables con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural». Asimismo, se incluye al final del artículo la obligación de considerar, a los fines de esta norma «el ordenamiento productivo de cada región» (art. 1, Ley Prov. N° 68).

A los efectos de ley, se define producción agroecológica «al conjunto de prácticas agrícolas basadas en el diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sustentables y tecnologías apropiadas, respetando la diversidad natural y social de los ecosistemas locales, la diversificación de cultivos y la revalorización de prácticas tradicionales, sin la utilización de insumos químicos» (art. 2).

En cuanto a los principios que además la norma en análisis exige en la producción agroecológica objeto de la ley, deben ser respetados una serie de principios que enumera en siete incisos, siendo todos ellos de carácter eminentemente técnico-agronómico³.

El Capítulo II, seguramente el más importante de esta normativa, regula la creación del Registro de Productores Agroecológicos en el ámbito de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar. Éste tiene el propósito de disponer de datos actualizados sobre la cantidad de unidades productivas dedicadas a la producción agroecológica, su distribución geográfica y especialidad para ser utilizados en el direccionamiento de las políticas públicas de apoyo al sector, teniendo prioridad como beneficiarios aquellos productores agroecológicos más antiguos. El Registro se encuentra actualmente operativo, pudiendo obtenerse el formulario de inscripción directamente de la página web del organismo de aplicación.

³ Art. 3, Ley VIII-N°68: «Los principios elementales que deben respetarse en la producción agroecológica son: 1) mantenimiento del suelo cubierto para su conservación y la del agua mediante prácticas de laboreo mínimo, cobertura vegetal seca, cultivos de cubierta verdes de invierno y de verano y curvas de nivel; 2) suministro regular de materia orgánica mediante el uso de compostaje, estercoleros, cenizas, lombricompostos y biofertilizantes; 3) reciclaje de nutrientes mediante rotaciones de cultivos, asociaciones de plantas, cultivos en franjas, agroforestería y cultivos intercalados basados en leguminosas; 4) prevención y control natural de plagas y enfermedades mediante el uso de biopreparados, tramperos, plantas repelentes y atrayentes, así como la diversificación, introducción y conservación de los enemigos naturales; 5) uso múltiple y sustentable del paisaje y la biodiversidad; 6) producción sostenida de cultivos, sin el uso de insumos químicos; y 7) producción, selección y conservación de materiales genéticos locales de semillas, plantines y animales».

Asimismo, por el artículo siguiente (art. 5) se crea lo que constituye quizás el aporte central de la normativa, y que ciertamente es su instrumento clave: el Sistema Único de Certificación Participativa. En efecto, el éxito de todo sistema de certificación de producción agroecológica, se asienta en la creación de un Sistema de Certificación de ágil tramitación, fácil implementación y, por sobre todas las cosas, de costos razonables para el agricultor. Además de ello, estos procesos se llevan adelante en forma «participativa», característica que asegura fijación de criterios de certificación con mayor imparcialidad, en donde todos los actores de la cadena —o al menos los más preponderantes— son incluidos, tornando el proceso más democrático y transparente.

La norma establece además los principios y valores en los que se debe basar el sistema de certificación previsto. Estos son los de 1) construir sistemas productivos económicamente viables; 2) preservar los recursos naturales y su biodiversidad; 3) promover la soberanía, seguridad y salubridad alimentaria; 4) promover la dignidad del trabajo de la familia de los agricultores; 5) acceso de toda la población a los productos agroecológicos; 6) promover los circuitos cortos de comercialización; y 7) precio justo para el productor y accesible para el consumidor. Estos deben ser especialmente tenidos en cuenta a la hora de diseñar los requisitos que van a ser exigidos a los productores para poder obtener la certificación.

Por lo que se puede observar, no se tratan únicamente de exigencias de tipo agronómicas, sino que se contemplan cuestiones atinentes a la faz social y económica de las producciones agroecológicas.

En el artículo final de este Capítulo II, se incluye el listado de aquellos actores que intervendrán en el Sistema de Certificación diseñado, estos son: la Autoridad de Aplicación, las familias de productores, las organizaciones no gubernamentales y los consumidores, los que tienen la función de «verificar la calidad de los procesos productivos» a certificar. En este sentido, a través de la inclusión de los diferentes actores de la cadena en el proceso de elaboración del sistema de certificación hace que pueda tildarse de «participativo», siendo ésta una de las características más sobresalientes y valorables de la normativa.

Por su parte, el Capítulo III se encarga de la creación del Consejo de Producción Agroecológica, y tiene como funciones las de actuar como un órgano de concertación provincial, asesoría y consulta en materia de producción agroecológica; sobre las políticas, programas, acciones y normas para el fomento y promoción de dicha actividad. Está integrado por: 1) un representante de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar; 2) un representante del Ministerio del Agro y la Producción; 3) un representante del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables; 4) un representante del Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial; 5) un representante del Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual,

Comercio e Integración; 6) un representante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; 7) un representante del Ministerio de Derechos Humanos; 8) un representante de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación; 9) un representante de la Universidad Nacional de Misiones; 10) dos representantes de las comunidades aborígenes; y 11) cuatro representantes de las organizaciones de productores.

Finalmente, el Capítulo IV de ley se refiere al «Fomento e Incentivos a la Producción Agroecológica», estableciendo que los productores agroecológicos pueden solicitar a la Autoridad de Aplicación el otorgamiento de créditos para las actividades productivas dentro del sistema de producción agroecológica, gozando de especial atención y prioridad en las políticas de crédito y programas de producción de alimentos.

Asimismo, el art. 12 de la ley fija como Autoridad de Aplicación la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar, que posee entre sus funciones las de 1) certificar la producción agroecológica de acuerdo con el Sistema Único de Certificación Participativa, en base a los principios establecidos en el artículo 5; 2) celebrar convenios con los gobiernos municipales, instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para el fomento y desarrollo de la producción agroecológica; 3) formular políticas y programas enfocados en el fomento y la promoción de la producción agroecológica; 4) promover el desarrollo de innovación de tecnología apropiada y gestión del conocimiento, incorporando la investigación y validación de materiales y prácticas de producción agroecológica en los laboratorios, centros de investigación y proyectos; 5) fomentar y facilitar la comercialización interna y externa de los productos agroecológicos, con énfasis en ferias, mercados locales y regionales; 6) promover programas de compra estatal de alimentos y semillas producidas por productores agroecológicos; 7) desarrollar y acompañar a los productores en campañas destinadas a la promoción y comercialización de sus productos; 8) promover la producción agroecológica a nivel territorial; 9) fomentar el uso de tecnologías limpias; 10) promover la preservación del patrimonio genético, propiciando el derecho de los productores al acceso, uso, intercambio, multiplicación y resguardo de los genes y germoplasmas nativos; 11) suscitar y apoyar las ferias de semillas; 12) coordinar con las instancias pertinentes para mantener la equivalencia internacional, para lograr el reconocimiento y acreditación de los sistemas de control provincial; entre otras funciones.

Apreciaciones finales

Frente al sistema agroalimentario predominante se presentan diferentes alternativas que permiten a los pequeños productores de las diversas regiones de

nuestro país diferenciar sus explotaciones y de ese modo aprovechar los beneficios de las «calidades extra» o «especificidades» de los frutos o productos que elaboran.

Si bien las normas de calidades certificadas son una herramienta óptima, que permiten el aprovechamiento de determinada característica de un fruto o producto, a la vez que posibilitan que el consumidor pueda elegir qué productos adquirir de acuerdo a sus preferencias culturales, religiosas, éticas o estéticas, éstas pueden constituirse a su vez en obstáculos para el acceso o permanencia en ciertos mercados, principalmente si su implementación y/o cumplimiento resulta demasiado difícil en términos de complejidad técnica o simplemente porque resulta demasiado costosa su adopción.

La Ley provincial VIII-N°68, que tiene por objeto la elaboración e implementación de un sistema único de producción agroecológica en la provincia de Misiones, constituye un excelente ejemplo de una norma de calidad pública de aplicación voluntaria que brinda una excelente oportunidad para aquellos productores dedicados a la agroecología.

Esta norma resulta asimismo muy valiosa por otros dos aspectos dignos de ser mencionados: permite certificar un modelo alternativo de producción, como lo es el agroecológico y lo hace a través de la implementación de un proceso participativo de certificación, lo que posibilita la intervención activa de diferentes actores de la cadena de producción, democratizando de esta manera todo el proceso de certificación y control.

Finalmente, al estar reconocido por una normativa de carácter público que tiene como propósito el «fomento e impulso» de este tipo de producciones, permite que todo el sistema de certificación resulte muchos menos costoso y más asequible para sus destinatarios.

Bibliografía

- VICTORIA, MARÍA ADRIANA (2008). Encuadre jurídico de la Seguridad Alimentaria a partir de la calidad agroalimentaria y los derechos de los consumidores. IV Jornadas de Ciencia y Tecnología de la UNSE. Santiago del Estero.
- SÁEZ, FRANCISCO FABIÁN (2009). Repercusiones de las normas privadas en el comercio agroalimentario. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires (Argentina). Centro de Economía Internacional (CEI). Recuperado de <<http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=AR2009000153>>
- VELLEDA CALDAS & SACCO DOS ANJOS (2014). Agricultura familiar y sistemas participativos de garantía en el sur de Brasil. *Fundación de Estudios Rurales. Anuario 2014*, 173-178.

Política agraria. Sistemas de Producción Agroecológica en la provincia de Chaco

NÉSTOR OMAR SOTELO

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

nestorjsotelo@hotmail.com

SANDRA BEATRIZ PAREDES

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (UNNE)

sbp_paredes@hotmail.com

Resumen

En este trabajo comentamos el proyecto para generar el marco regulatorio para el desarrollo de un modelo de producción sustentable que garantice el acceso a los alimentos sanos y de calidad para la población, fomentando las economías regionales y el desarrollo local. Se introduce un nuevo concepto intrínseco: el de la solidaridad con las generaciones futuras. Nos proponemos rescatar y valorar aquello que fue desestimado por el enfoque convencional de agricultura predominante y para lograrlo, debemos pensar en una agricultura sustentable, respetar la diversidad natural y social de los ecosistemas locales, la diversificación de cultivos y la revalorización de prácticas tradicionales, sin la utilización de insumos químicos que permitan una alimentación segura y saludable; aportando el valor y fortaleciendo la dignidad de nuestros productores, para darle a la agricultura sustentable, popular y agroecológica, la justa dimensión en el nuevo desarrollo social y económico de nuestra provincia de Chaco.

Palabras clave

Producción agroecológica, sostenibilidad ambiental, diversificación de cultivos, alimentación saludable.

Agrarian Policy Agroecological Production Systems in the Province of Chaco

Abstract

In this work we comment on the project to generate the regulatory framework for the development of a sustainable production model that guarantees access to healthy and quality food for the population, fostering regional economies and local development. A new intrinsic concept is introduced: that of solidarity with future generations. We intend to rescue and value what was rejected by the conventional approach of predominant agriculture and to achieve it, we must think of a sustainable agriculture, respect the natural and social diversity of local ecosystems, crop diversification and the revaluation of traditional practices, without the use of chemical inputs that allow a safe and healthy diet; contributing value and strengthening the dignity of our producers, to give sustainable agriculture, popular and agro-ecological, the right dimension in the new social and economic development of our Province of Chaco.

Keywords

Agro-ecological production, environmental sustainability, crop diversification, healthy nutrition.

Introducción

Antonio Vivanco (1967: 25) refiere que la política agraria constituye una de las manifestaciones de la política en general, que circunscribe su acción a la actividad agrícola.

Según Abel Wilhem (1960: 25) «el objeto de la política agraria es la situación social rural, las instituciones rurales y los problemas intermedios que surgen entre las explotaciones, entre explotación y familia y entre los sujetos económicos y los organismos del poder político en la economía estructurada».

El fin mismo de la política agraria debe ser el desarrollo, entendido no como instrumento económico, sino como evolución de una sociedad en la cual se combinan los distintos elementos estructurales de forma tal que pueda alcanzarse los niveles de perspectivas de dignidad humana, no obstante, se debe tener en cuenta las

situaciones sociales, de allí que el desarrollo de la política agraria produce un cambio social. Situación ésta en la cual se basa el presente trabajo.

El objetivo principal del presente proyecto es generar el marco legislativo para el desarrollo de un modelo de producción sustentable que garantice el acceso a los alimentos sanos y de calidad para la población, fomentando las economías regionales y el desarrollo local. A la vez que introduce un nuevo concepto intrínseco: el de la solidaridad con las generaciones futuras.

Debemos rescatar y valorar aquello que fue desestimado por el enfoque convencional de agricultura predominante y para lograrlo, debemos pensar en una agricultura sustentable, respetar la diversidad natural y social de los ecosistemas locales, la diversificación de cultivos y la revalorización de prácticas tradicionales, sin la utilización de insumos químicos que permitan una alimentación segura y saludable.

La Constitución Provincial del Chaco (1957-1994, T.O.) en su artículo 38 dispone que: «Todos los habitantes de la provincia tienen el derecho inalienable a vivir en ambiente sano, equilibrado, sustentable y adecuado para el desarrollo humano, y participar en las decisiones y gestiones públicas para preservarlos, así como el deber de conservarlo y defenderlo».

Es deber de los poderes públicos dictar normas que aseguren básicamente:

- La preservación, protección, conservación y recuperación de los recursos naturales y su manejo a perpetuidad.
- La armonía entre el desarrollo sostenido de las actividades productivas, la preservación del ambiente y de la calidad de vida.
- El resguardo de la biodiversidad ambiental, la protección y el control de bancos y reservas genéticas de especies vegetales y animales.
- La creación y el desarrollo de un sistema provincial de áreas protegidas.
- La fijación de políticas de reordenamiento territorial, desarrollo urbano y salud ambiental, con la participación del municipio y entidades intermedias.
- La exigencia de estudios previos sobre impacto ambiental para autorizar emprendimientos públicos o privados.
- El establecimiento de programas de educación ambiental, orientados a la concienciación social, en el ámbito educativo formal y no formal, y el desarrollo de la investigación.

La provincia o los municipios en su caso establecerán la emergencia ambiental ante la existencia actual o el peligro inminente de desequilibrios o daños producidos por fenómenos naturales o provocados.

Toda persona está legitimada para accionar ante autoridad jurisdiccional o administrativa en defensa y protección de los intereses ambientales y ecológicos reconocidos, explícita o implícitamente, por esta constitución y por las leyes.

Pastorino (2012: 53) considera que también en la periferia existe tensión en los llamados sectores agro-industrial y agro-alimentario. Para quienes ven al derecho agrario como un derecho vinculado con las actividades primarias en exclusividad, es difícil asumir las necesidades actuales de estrategias que lleven a una ampliación cada vez mayor de las actividades conexas por parte del productor primario o a considerar agrarios los contratos que este realiza con el objeto de obtener una mayor rentabilidad de sus productos.

Desarrollo

Descripción del proyecto de ley

Con el fin de lograr un marco legislativo para el desarrollo de un modelo de producción sustentable, que garantice el acceso a los alimentos sanos y de calidad para la población, fomentando las economías regionales y el desarrollo local, en la provincia de Chaco, se analizará el Proyecto de Ley N° 6.669/18, declarado de interés general y colectivo, cuya autoría pertenece a los diputados Juan Manuel Pedrini y Héctor Justino.

El proyecto referenciado tiene por objeto fomentar el desarrollo de los Sistemas de Producción Agroecológica en la provincia, mediante la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas, procesos de producción, comercialización y consumo de alimentos saludables con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural, teniendo en consideración el ordenamiento productivo de cada región.

La propuesta entiende por Producción Agroecológica al conjunto de prácticas agrícolas basadas en el diseño, desarrollo y gestión de sistemas agrícolas sustentables y tecnologías apropiadas, respetando la diversidad natural y social de los ecosistemas locales, la diversificación de cultivos y la revalorización de prácticas tradicionales, sin la utilización de insumos químicos.

Los principios elementales que deben respetarse en la Producción Agroecológica son:

- a) mantenimiento del suelo cubierto, para su conservación y la del agua, mediante prácticas de laboreo mínimo, cobertura vegetal seca, cultivos de cubierta verdes de invierno y de verano, y curvas de nivel;
- b) suministro regular de materia orgánica mediante el uso de compostaje, estercoleros, cenizas, lombri-compuestos y biofertilizantes;
- c) reciclaje de nutrientes mediante rotaciones de cultivos, asociaciones de plantas, cultivos en franjas, agroforestería y cultivos intercalados basados en leguminosas;
- d) reciclaje de agua y nutrientes manteniendo la estructura de los bosques;
- e) prevención y control natural de plagas y enfermedades mediante el uso de biopreparados, tramperos, plantas repelentes y atrayentes, así como la diversificación, introducción y conservación de los enemigos naturales;
- f) uso múltiple y sustentable del bosque como fuente de agua, energía, madera, alimentos y fibras;
- g) producción sostenida de cultivos, sin el uso de insumos químicos industriales;
- h) producción, selección y conservación de materiales genéticos locales de semillas, plantines y animales, para el uso propio.

Los productores agroecológicos registrados en el REPECO (Registro Provincial de Productores Agroecológicos) deberían presentar un Plan Técnico Agroecológico avalado por un profesional agronómico experto en la materia, de forma tal de garantizar las buenas prácticas agroecológicas en los predios inscriptos y poder acceder a los beneficios crediticios e impositivos que ofrece la ley.

El Plan Técnico Agroecológico (PTA) deberá ser aprobado por la Autoridad de Aplicación y tendrá una vigencia de dos (2) años.

Es una realidad provincial que la expansión de la agricultura y la ganadería industrial avanza sobre los bosques del oeste chaqueño, generando degradación de suelos y expulsión de las poblaciones originarias y campesinas; la mitad de la superficie de la provincia está cubierta de bosques en la subregión más seca y con la mayor cantidad de población originaria y campesina; la agricultura y ganadería extensiva basada en los agronegocios está asociada a la sobreutilización de agroquímicos y fertilizantes; la superficie del monocultivo del cultivo de soja en la provincia asciende al 70 % de su superficie (aproximadamente 700.000 hectáreas sobre 1.000.000 de ha cultivables); la agricultura industrial vigente en la provincia ha resultado un fracaso en el mantenimiento y desarrollo de una estructura productiva de medianos y pequeños productores; la presencia y aplicación indiscriminada de agrotóxicos está afectando la salud de las personas que habitan las zonas periurbanas y perirrurales; la falta de controles en los desmontes, coloca en riesgo nuestra matriz

determinante; afecta la posibilidad de control y atención por la gran cantidad de pacientes en un sistema de salud provincial y con serias restricciones.

El desarrollo de la agricultura requiere de un profundo cambio en el enfoque con que se abordan los agroecosistemas: un mayor y mejor conocimiento de sus componentes y de las interrelaciones entre ellos; asimismo, entendemos que la reinversión en agricultura desencadenada a partir de 2008 tras la crisis mundial de los precios de los alimentos, es esencial para la realización plena y concreta del derecho a la alimentación. Sin embargo, al hablar de reinversión en el contexto actual de crisis ecológica, alimentaria y energética, la primera pregunta que deberemos plantearnos no es el cuánto sino el cómo.

Si seguimos apoyando la multiplicación de monocultivos a gran escala corremos el riesgo de aumentar la brecha entre este modelo y la agricultura familiar de pequeña escala, al tiempo que estaremos promoviendo además un modelo de agricultura industrial que es ya responsable de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero producidas por el ser humano. Del mismo modo, los sistemas basados exclusivamente en el uso de pesticidas y fertilizantes químicos han demostrado sobradamente sus límites ecológicos además de su escasa y cuestionable capacidad de beneficiar significativamente a los campesinos más pobres en las regiones más aisladas.

En estas circunstancias, se necesita avanzar hacia maneras más agroecológicas de producir si queremos abastecer de alimento a todo el mundo, luchar contra la pobreza rural y combatir el cambio climático al mismo tiempo, tal como lo expusiera un relator especial ante el Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2011 en la ONU.

Algunas consideraciones

Conforme el proyecto de Ley N° 6.669/18 será Autoridad de Aplicación el Ministerio de la Producción, a través de la Subsecretaría de Agricultura, o dependencia que en el futuro la remplace.

La Autoridad de Aplicación tendría las siguientes facultades:

- a) certificar la Producción Agroecológica de acuerdo con el Sistema de Certificación Participativa, en base a los principios establecidos en la presente ley;
- b) celebrar convenios con los gobiernos municipales, instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para el fomento y desarrollo de la Producción Agroecológica;

c) formular políticas y programas enfocados en el fomento y la promoción de la Producción Agroecológica;

d) promover el desarrollo de innovación de tecnología apropiada y gestión del conocimiento, incorporando la investigación y validación de materiales y prácticas de Producción Agroecológica en los laboratorios, centros de investigación y proyectos gubernamentales;

e) fomentar y facilitar la comercialización interna y externa de los productos agroecológicos, con énfasis en ferias, mercados locales y regionales;

f) promover programas de compra estatal de alimentos y semillas producidas por productores agroecológicos;

g) desarrollar y acompañar a los productores en campañas destinadas a la promoción y comercialización de sus productos;

h) promover la Producción Agroecológica a nivel territorial, así como la declaratoria de zonas de Producción Agroecológica, garantizando que se establezcan en correspondencia al tipo y vocación de suelo, según el uso en la producción de que se trate;

i) fomentar el uso de tecnologías limpias, bajo un enfoque de sistema de producción sostenible y responsable;

j) promover la preservación del patrimonio genético, propiciando el derecho de los productores al acceso, uso, intercambio, multiplicación y resguardo de los genes y germoplasmas nativos;

k) apoyar las ferias de semillas, con el fin de rescatar variedades nativas, almacenar en lugares adecuados y llevar registro;

l) coordinar con las instancias pertinentes para mantener la equivalencia internacional, para lograr el reconocimiento y acreditación de los sistemas de control provincial;

m) impulsar el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y conocimientos técnicos de los productores para la implementación de la Producción Agroecológica;

n) elaborar y proponer normas técnicas a la instancia correspondiente para la regulación y control de la Producción Agroecológica;

ñ) ejecutar acciones para el rescate y validación de los sistemas de producción integrados y diversificados de los productores y de los pueblos originarios, que abarque sus aspectos culturales y su conocimiento tradicional, mediante la participación de sus comunidades y el apoyo a sus actividades productivas;

o) coordinar con las instancias correspondientes, la promoción de la capacitación y formación en todos los niveles en materia de Producción Agroecológica;

- p) sistematizar todo el conocimiento generado por las familias agroecológicas, como forma de proteger el patrimonio cultural agroecológico;
- q) promover y apoyar el intercambio de conocimientos y prácticas agroecológicas entre productores, a nivel provincial, nacional e internacional;
- r) ampliar la participación de jóvenes en la producción agroecológica, buscando su permanencia y arraigo rural;
- s) fortalecer las prácticas y conocimientos agroecológicos en las escuelas agrotécnicas y rurales;
- t) valorizar la autogestión como fuente de creatividad que fortalecer la dignidad de nuestros productores, para darle a la agricultura sustentable, popular y agroecológica, la justa dimensión en el nuevo desarrollo social y económico de nuestra provincia;
- u) generar una red de comunicación que contenga percepciones culturales de los campesinos, para promover una nueva manera de gestionar los recursos naturales.

Se propicia la creación del Registro Provincial de Productores Agroecológicos (REPECO) en el ámbito de la Subsecretaría de Agricultura perteneciente al Ministerio de la Producción, con el objeto de disponer de datos actualizados sobre distribución espacial, rubros, potencial productivo y cantidad de unidades productivas que proporcionen elementos para la adecuación de políticas y programas dirigidos al fortalecimiento de los Sistemas de Producción Agroecológica en todo el territorio de la provincia del Chaco.

Conclusiones

Conocer acerca del proyecto descripto nos motivó a reflexionar sobre la práctica que conlleva la situación agrícola en nuestra región, siendo un desafío personal. Tratamos el reconocimiento de aspectos que necesitan repensarse, reorientarse, mejorarse, reformularse con ánimo de acompañar el mejoramiento paulatino de todos los actores involucrados.

Al implementar experiencias referidas a la problemática de política agraria y, a la vez, ver la preocupación por la ausencia o desinterés del Estado para los pequeños y grandes productores que son nuestra base de desarrollo y crecimiento poblacional y económico, es donde comienza una ardua tarea de enfocarnos cada vez más como futuros operadores del derecho, ver la cuestión, analizarla y dar respuestas concretas

y rápidas a este tipo de problemas que por cierto no es para nada ajeno a la preocupación estadual.

Bibliografía

PASTORINO, LEONARDO F. (2012). Objeto y extensión del Derecho Agrario. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 42, 50-59. Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/26993>>

Provincia de Chaco. Constitución de la Provincia de Chaco, 1957-1994 (T.O.)

Provincia de Chaco. Proyecto de Ley 6.669/2018, Estado Parlamentario, en estudio (Comisión de Agricultura) con reciente consulta pública y participación de pequeños productores, Universidades (UNCAUS/UNNE), INTA, IDRAF, Secretaria de Agricultura, Comunidades Aborígenes, Legisladores, Público en General.

VIVANCO, ANTONINO C. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ediciones Librerías Jurídica: La Plata; tomo I, pág. 63 y ss.

WILHEM, ABEL (1960). *Política Agraria*. El Ateneo: Buenos Aires, pág. 25.

TEMAS AGROAMBIENTALES

La Agenda 2030 y el desafío legislativo en la provincia de Buenos Aires

ALFREDO GUSTAVO DILORETO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (UCALP)

adiloreto@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

La ampliación de las fronteras agrícolas mediante el empleo de nuevas variedades vegetales, el corrimiento de actividades ganaderas a otros sectores, la deforestación de bosques nativos, el monocultivo, la contaminación de las aguas, aceleran los cambios del planeta, lo que se vuelve preocupante cuando se convierte en el deterioro del mundo y de la calidad de vida de gran parte de la humanidad; ante ello la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 aprueba la agenda para el desarrollo después del año 2015, que dio en llamarse «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», la que ha sido suscripta por nuestro país y a través de la que se establece como un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Esto conlleva a una revisión de la legislación local que permita asegurar la sustentabilidad de las actividades humanas sobre los recursos naturales, por lo que se abordan en el presente trabajo las normas que rigen en materia de suelos y bosques y su posible regulación.

Palabras clave

Cambio climático, suelo, bosques.

Abstract

The expansion of agricultural borders through the use of new plant varieties, the shift of livestock activities to other sectors, deforestation of native forests, monoculture, water pollution, accelerate the changes of the planet, which becomes worrisome when it becomes the deterioration of the world and the quality of life of a large part of humanity; the General Assembly of the United Nations in September 2015 approves the agenda for development after 2015 «Transforming our world: the Agenda 2030 for Sustainable Development», which has been subscribed by our country and through which it is established as a plan of action in favor of people, the planet and prosperity. This leads to a revision of the local legislation that allows to ensure the sustainability of human activities on natural resources, which is why the rules governing soil and forest and their possible regulation are addressed at present.

Keywords

Climate change, soil, forests.

I. Introducción

El clima en la provincia de Buenos Aires es templado con estación húmeda en otoño e invierno y seco en verano y primavera; las lluvias tienen lugar en todo el año con menor intensidad en las temporadas de invierno y verano, pudiendo en éste último presentarse déficits hídricos debido a las altas temperaturas y a que en toda la región predomina la llanura. Durante las lluvias el suelo recibe agua en forma pareja presentando un promedio de precipitaciones que oscila entre los 500 y 1000 mm, disminuyendo hacia el oeste y el sur con precipitaciones de 600 mm y son frecuentes las heladas durante el invierno (MINISTERIO DE ASUNTOS AGRARIOS, 2006).

Florentino Ameghino en 1884 exponía que «en la provincia de Buenos Aires no es que no caiga agua suficiente para fertilizar sus campos sino que ésta se reparte de un modo muy irregular, habiendo meses extraordinariamente secos y otros en que cae un volumen de agua enorme; durante estos últimos se llenan los lagos y lagunas, se desbordan los ríos, se ponen a nado hasta los cañadones que no conservan ni una gota de agua en el resto del año y se inundan vastísimas zonas de terrenos bajos o de

poco declive y pocos meses después esas lagunas se encuentran vacías, los ríos con un caudal de agua escaso, los arroyos y riachuelos entrecortan su curso, los cañadones están secos y cuando la seca se prolonga los campos antes inundados se encuentran desnudos, sin una mata de yerba, cubiertos por un manto de polvo finísimo».

En los últimos tiempos estas características como consecuencia del cambio climático, los eventos meteorológicos (de tormentas a ciclones) los eventos hidrológicos (como las inundaciones) y los eventos climatológicos (de las temperaturas a las sequías) están en ascenso (BERTELLO, 2019), produciéndose inundaciones y sequías con mayor frecuencia que aumentan el alea propia de la actividad agraria, como la peor sequía en cincuenta años que se registró en el año 2018, que representó pérdidas millonarias para el sector agropecuario y para las cuentas del país y que motivara por ejemplo en esta provincia en el año 2018 la declaración de emergencia agropecuaria por sequía, dictándose la Ley 10.390 aplicada a 51 municipios de los ciento veintiocho que tienen actividad agroindustrial, tratándose del 40 % del territorio bonaerense (MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA, 2018).

II. El cambio climático

La modificación de la naturaleza con fines útiles es una característica de la humanidad y así la técnica «expresa la tensión del ánimo humano hacia la superación gradual de ciertos condicionamientos materiales» (Papa Francisco, 2015); ello posibilitó en estos tiempos ampliar las fronteras agrícolas mediante el empleo de nuevas variedades vegetales, el corrimiento de actividades ganaderas a otros sectores, la deforestación de bosques nativos, el monocultivo, la contaminación de las aguas, etc.

Estas acciones aceleran los cambios del planeta, lo que se vuelve preocupante cuando se convierte en deterioro del mundo y de la calidad de vida de gran parte de la humanidad (PAPA FRANCISCO, 2015).

Ante ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 aprueba la agenda para el desarrollo después de 2015, nominada «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», la que ha sido suscripta por nuestro país, y se establece como un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad.

A través de los diecisiete Objetivos de Desarrollo sostenible y las ciento sesenta y nueve metas que se enuncian, pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo ellos de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de

aplicación universal teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales, adoptando cada gobierno la forma de incorporar las metas mundiales y aspiraciones en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias, teniendo en cuenta los desafíos específicos de cada país para lograr el desarrollo sostenible.

En los objetivos trazados al referir al planeta se procura su protección contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenible, la gestión sostenible de sus recursos naturales y la adopción de medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Entre los objetivos de desarrollo sostenible, el N° 15 enuncia proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

Para alcanzar este objetivo, las metas que se proponen a 2020 son asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas (15.1); promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar la forestación y la reforestación (15.2); adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la biodiversidad, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción (15.5); integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales (15.9)

En cuanto a las metas a cumplir para 2030 se encuentra luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación del suelo (15.3), como también asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible (15.4).

III. Regulación del suelo y los bosques en la provincia

En base a este objetivo y sus metas, referiremos la legislación actual en materia de suelo y de bosques, como una competencia provincial para la regulación del uso y

conservación de los recursos naturales en virtud de lo prescripto en los artículos 121 y 124 y en el artículo 28 de la Constitución de la provincia.

III.1 Suelo

En la provincia durante la campaña de gruesa de este año se alcanzó a las 9,03 millones de hectáreas sembradas que representó un crecimiento del 2,3 % en relación a la campaña anterior (Ministerio de Agroindustria de la Provincia de Buenos Aires, 2019) y donde el 85 % por ciento de los municipios que la conforman son definidos como rurales, lo que da una idea de la importancia del sector agropecuario.

Ante ello y al ser el territorio y su gestión una materia eminentemente local, la Ley N° 8.912 (T.O. por Decreto 3.389/87 y modif.) de «Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo», regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo (art. 1°), la que entre otros objetivos fundamentales prevé el de asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio y la proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección del efecto de los ya producidos (art. 2°, incs. 1 y 2).

Para ello, clasifica el territorio en áreas rurales, urbanas y complementarias, y define como rural a aquella que comprende las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agraria extensiva, forestal y otras (art. 5, inc. I), y en el artículo 26 determina que en el ordenamiento de cada municipio se discriminará el uso de la tierra en usos urbanos, rurales y específicos, considerando usos rurales a los relacionados básicamente con la producción agropecuaria, forestal y minera (DILORETO, 2017).

En cuanto al suelo para el uso agrícola, el Código Rural de la Provincia de Buenos Aires aprobado por el Decreto Ley N° 10.081/83 (BO del 6/12/83) en su artículo 47 declara de interés público en todo el territorio de la provincia la conservación del suelo agrícola, entendiéndose por tal el mantenimiento y mejora de su capacidad productiva y para su aplicación el Poder Ejecutivo deberá determinar previamente las regiones o áreas de suelos erosionados, agotados y degradados (art. 48).

A ese fin, entiende por erosión el proceso de remoción y transporte notorios de las partículas de suelo por acción del viento y/o del agua en movimiento, que determinaran la pérdida de su integridad; por agotamiento la disminución notoria de la aptitud productiva intrínseca del suelo por excesiva extracción de nutrientes y sin la debida reposición, y por degradación (salinización, alcalinización y acidificación), la ruptura del equilibrio de las propiedades físico-químicas del suelo

que condicionan su productividad, particularmente originada por su explotación inadecuada o por el régimen hidrológico.

El contralor de la conservación del suelo se halla en cabeza del hoy Ministerio de Agroindustria, al que la Ley N° 14.989 (BO, 17/12/17) le acuerda entre otras materias entender en el régimen general de la tierra rural (art. 25, inc. 7), hallándose facultado para efectuar el relevamiento edafológico del territorio de la provincia y establecer la aptitud de las tierras para agricultura, ganadería, bosque y reserva, determinar y difundir técnicas de manejo cultural y recuperación de suelos, establecer normas obligatorias para el mejor aprovechamiento de la fertilidad y fijar regímenes de conservación, ejecutar obras imprescindibles de conservación del suelo que por razones de magnitud o localización quedan excluidas de la acción privada, asesorar en la ejecución de trabajos de conservación del suelo agrícola y propender a la formación de una conciencia conservacionista desde la enseñanza elemental.

En caso de existir alguna de esas patologías el propietario u ocupante legal de un predio está obligado a denunciar la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos, ejecutar los planes oficiales de prevención y lucha contra la erosión, degradación y agotamiento de los suelos que se establezcan y realizar en su predio los trabajos necesarios de lucha contra la erosión o degradación por salinización tendientes a evitar daños a terceros (art. 53), si los trabajos no se llevaran a cabo, el organismo competente emplazará al propietario u ocupante legal a ejecutarlos. Vencido el término del emplazamiento, en caso de no haberse efectuado tales trabajos y salvo razones de fuerza mayor, procederá a realizarlos por cuenta y riesgo del responsable, sin perjuicio de las sanciones que reglamentariamente se establezcan (art. 54).

Su incumplimiento conforme se prevé en el Decreto N° 271/78 (BO, 1/VI/78) reglamentario de la Ley de Faltas Agrarias (Decreto Ley N° 8.785/77, BO, 15/V/77) podrá ser sancionado con pena de multa de hasta diez (10) sueldos al propietario y ocupante legal de un predio que no denunciare la existencia de erosión o degradación manifiesta de los suelos y con pena de multa de hasta cien (100) sueldos, sin perjuicio de las penas accesorias que pudieren corresponder, el que no ejecutara planes oficiales de prevención y lucha contra la erosión, degradación por salinización, tendientes a evitar daños a terceros y con pena de multa de hasta cincuenta (50) sueldos, la falta a los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, referentes a las prácticas o técnicas que deberán cumplimentar los titulares de dominio, al realizar sus explotaciones agropecuarias, para la conservación de la propiedad rural (arts. 9 y 10).

Por otra parte, también podrán declararse de utilidad pública y sujetas a expropiación las tierras de propiedad privada erosionadas, agotadas o degradadas o que en ellas se hallen dunas, médanos, lagunas permanentes o estén ubicadas en las

nacientes de los ríos. La disponibilidad queda circunscripta única y exclusivamente a la aplicación de planes de recuperación y su explotación deberá efectuarse bajo regímenes conservacionistas. El Poder Ejecutivo concretará la expropiación mediante el régimen legal vigente (Ley N° 5.708, T.O. por Decreto N° 8.523/86).

Finalmente, el Poder Ejecutivo podrá prohibir o limitar temporariamente la decapitación del suelo agrícola para fines industriales cuando ello implique riesgo para el mantenimiento de reservas hortícolas vecinas a centros urbanos, entendiéndose por decapitación la eliminación de la capa superficial del suelo cultivable y que anula sus condiciones naturales para la producción agrícola, que no tiende a evitarlo ni a su recomposición como ahora lo exigen las normas constitucionales y la Ley 25.675 (Pastorino, 2011), pudiendo ser sancionados con pena de multa de hasta doscientos (200) sueldos, quienes infringieran la prohibición o limitación temporaria de la decapitación del suelo agrícola para fines industriales, cuando la misma haya sido declarada por el Poder Ejecutivo (art. 8, Decreto 271/78).

Además, en 1995 se sanciona la Ley N° 11.723 (BO, 22/12/95) la que conforme con el artículo 28° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio, asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica (art. 1).

La referida norma, en su Capítulo II del Suelo, en el artículo 45 determina que entre otros los principios que regirán el tratamiento e implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del recurso suelo serán los siguientes: implementación de sistemas de control de degradación del suelo y propuestas de explotación en función de la capacidad productiva de los mismos; implementación de medidas especiales para las áreas bajo procesos críticos de degradación que incluyan introducción de prácticas y tecnologías apropiadas y un tratamiento impositivo diferenciado.

Por su parte, la autoridad provincial de aplicación, en este caso el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), a quien la Ley 14.989 le asigna esa función, deberá efectuar la clasificación o reclasificación de suelos de acuerdo a estudios de aptitud y ordenamiento en base a regiones hidrogeográficas, el establecimiento de normas o patrones de calidad ambiental y la evaluación permanente de su evolución tendiendo a optimizar la calidad del recurso.

Asimismo al prever los instrumentos de la política ambiental, del planeamiento y ordenamiento ambiental en el Capítulo III, determina que en la localización de actividades productivas de bienes y/o servicios, en el aprovechamiento de los recursos naturales y en la localización y regulación de los asentamientos humanos

deberá tenerse en cuenta la naturaleza y características de cada bioma; la vocación de cada zona o región, en función de sus recursos, la distribución de la población y sus características geoeconómicas en general y las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; esto también será aplicable a las autorizaciones relativas al uso del suelo para actividades agropecuarias, forestales y primarias en general.

III.2 Bosques

La actividad forestal productiva en la provincia ha tenido un desarrollo limitado, considerando que la mayoría del territorio se encuentra en plena región pampeana y que de acuerdo a sus características edafo-climáticas la actividad agrícola ganadera ha sido la prevalente y su adopción generalizada por parte de los productores.

En la actualidad la zona del Delta bonaerense cuenta con un recurso forestal de alrededor de 60.091 hectáreas siendo las principales especies sauce y álamo y el sudeste cuenta con alrededor de 15.000 hectáreas de eucaliptos, en el resto de las zonas provinciales salvo pequeños emprendimientos productivos y otros ubicados en plena planta húmeda destinados por las propias empresas al abastecimiento de sus industrias ya instaladas, predominan las formaciones de protección (cortinas rompeviento y abrigo para ganado) características de las explotaciones agropecuarias (MINISTERIO DE ASUNTOS AGRARIOS, 2006); la superficie de bosques implantados es de 105.000 hectáreas, que significan el 8 % de total de la superficie implantada en el país.

El Código Rural, en el artículo 205, declara de interés público la defensa, conservación, mejora y ampliación de los bosques. El ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales de propiedad privativa o pública, sus frutos y productos, quedan sometidos a sus prescripciones y entiende por bosque a toda formación leñosa natural o artificial con los distintos estratos vegetales que lo integran incluyendo el herbáceo que, por su contenido o función, sea declarado por el Poder Ejecutivo sujeta a las normas contenidas en este título y por tierra forestal a toda aquella que por su naturaleza, ubicación o constitución, clima, topografía, erosionabilidad, fertilidad, calidad y utilización económica, sea inadecuada para cultivos agrícolas o pastoreo y apta para la forestación y toda otra que sea declarada necesaria para el cumplimiento de los fines del presente título e incorpora todos los bosques y tierras forestales que se hallen ubicados dentro de la jurisdicción provincial, ya sean de propiedad pública o privada.

Los bosques son clasificados en protectores, permanentes, experimentales, montes especiales y de producción, a cuyo efecto el Poder Ejecutivo podrá confeccionar el mapa forestal (art. 209), los que son caracterizados por los artículos 210 al 214.

Por el artículo 215 se halla prohibida la devastación del bosque y de la tierra forestal y la utilización irracional de productos forestales y el propietario u ocupante a cualquier título de bosques no podrá aprovecharlos sin la previa autorización del organismo competente, que deberá solicitar acompañando un plan de trabajo. El aprovechamiento del bosque deberá ajustarse al plan de trabajo aprobado, exceptuando los trabajos de desmonte o deforestación que se efectúen dentro de los límites máximos de superficie y en las zonas establecidas por los reglamentos forestales y siempre que no se trate de bosques protectores, permanentes o experimentales ni exista peligro de que se produzcan o favorezca erosión y cuando dichos trabajos se hagan para ampliar el área cultivable, con vistas a otras explotaciones agropecuarias económicamente más provechosas o para la formación de bosques de otro tipo o para construir viviendas y mejoras.

A su vez, toda persona física o jurídica que se dedique al corte, elaboración, extracción, industrialización o comercio de productos forestales o recolección y venta de semillas y plantas forestales u obras de forestación y reforestación, deberá inscribirse en el organismo competente y llevar la documentación que se determine.

Por otro lado, la Ley N° 12.662 (BO, 9/4/2001) crea un Plan de Incentivos a la generación de bosques de producción que tiene como objetivo básico generar, ampliar y mejorar las masas boscosas de la provincia, con la finalidad de crear un recurso económico que propenda a la generación de empleo, a la obtención de saldos exportables y a mejorar la calidad de vida de la población bonaerense: el plan consiste en la provisión de material de plantación para forestaciones y/o reforestaciones, a aquellas personas físicas o jurídicas que se adhieran y acrediten el carácter de propietario u ocupante legal de un inmueble rural ubicado dentro de las regiones forestales en que se divide la provincia (DILORETO, 2011); también mediante la Ley 14.227 se adhiere a la Ley nacional 26.432 de prórroga y reforma de la Ley 25.080 y prorroga por el término de diez años a partir de su vencimiento el plazo establecido por la 12.443.

En el marco de la Ley N° 12.662, mediante la Resolución N° 31/13 del entonces Ministerio de Asuntos Agrarios, se crea el Programa «Compensa Tu Huella», para impulsar la plantación de especies arbóreas y semillas a efecto de mitigar y reducir los impactos ambientales que genera la emisión de gases de efecto invernadero, el que tiene como objetivos ambientales provinciales la mitigación y morigeración de los efectos nocivos que produce la emisión de gases de efecto invernadero, propendiendo a la recuperación ambiental y del entorno, como así también la generación de conciencia sobre los efectos nocivos de la emisión desmesurada de gases de efecto invernadero, ello teniendo en cuenta que la forestación resulta una forma eficaz para contener el deterioro ambiental por emisiones de CO₂, previniendo el cambio climático, al mismo tiempo que incrementa el patrimonio forestal provincial y estimula la conservación de bosques nativos y la generación de

corredores biológicos, impulsa el desarrollo de nuevas tecnologías y la recuperación del paisaje.

Finalmente, la provincia de Buenos Aires sanciona la Ley N° 14.888 (18/01/2017, BO, 27952), que fue reglamentada por el Decreto 366/17 E (BO, 14/08/17) y que designa como autoridad de aplicación al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agroindustria, establece las normas complementarias para la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos de esta provincia y aprueba su Ordenamiento Territorial, bajo los términos de la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (art. 1°).

Esta ley, que regirá en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires, declara que sus disposiciones son de orden público ambiental y tiene entre sus objetivos promover la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos mediante su Ordenamiento Territorial y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria, minera y urbana, así como de cualquier otro cambio de uso de suelo.

Para ello y de conformidad con los criterios de sustentabilidad previstos en la Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, en el artículo 7° establece las siguientes categorías de conservación de los bosques nativos:

Categoría I (rojo): Áreas de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por su función de protección sobre el ambiente y los recursos naturales, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

Categoría II (amarillo): Áreas de mediano valor de conservación, que pueden estar degradadas pero que, a juicio de la Autoridad de Aplicación, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación. Podrán ser sometidas a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

Categoría III (verde): Áreas de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley.

En ellas, conforme a lo previsto en artículo 11, podrán realizarse las siguientes actividades:

Categoría I: dado su valor de conservación, estas áreas no podrán estar sujetas a aprovechamiento forestal. Podrán realizarse en ellas actividades de protección, mantenimiento, recolección y aquellas actividades que no alteren los atributos

intrínsecos del bosque nativo, incluyendo turismo de bajo impacto, investigación, extensión, divulgación y educación ambiental. También podrán ser objeto de programas de restauración ecológica ante alteraciones y/o disturbios antrópicos o naturales; Categoría II: aquellas actividades previstas en la Categoría I, que deberán ejecutarse mediante un Plan de Conservación, así como el aprovechamiento forestal sostenible, el silvopastoril —al que la ley define en el glosario que integra el anexo II como sistemas de producción integrados, donde los árboles y arbustos interactúan con especies forrajeras con la finalidad de mejorar simultáneamente la calidad del ecosistema y producir productos pecuarios y forestales— y el turístico; ya en la categoría III, aquellas actividades permitidas en las Categorías I y II, como también actividades de desmonte parcial o total.

Todas ellas deberán ejecutarse de acuerdo con un Plan de Manejo Sostenible aprobado por la autoridad de aplicación, y para el caso de desmonte o cualquier otra actividad que se considere una amenaza contra los ecosistemas de bosque nativo, deberá someterse el pedido de autorización mediante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo con los lineamientos previstos, los que serán de carácter obligatorio (Diloreto, 2017).

Finalmente cabe referir por la Resolución N° 338/10 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, se aprueba el Programa Provincial de Forestación – Mitigación al Cambio Climático, cuyo objetivo general es promover la forestación y reforestación con especial énfasis en especies nativas en la provincia de Buenos Aires en Parques, Paseos, Márgenes de Ríos y Arroyos, Rutas Provinciales, Caminos y Zonas Rurales.

IV. Conclusiones

En la provincia de Buenos Aires, dadas sus características climáticas que posibilitan el desarrollo de actividades agrarias como la agricultura, la ganadería y la forestal, que determinan una estructura agraria regionalizada conforme a esas producciones, el aprovechamiento de los recursos naturales finitos genera impactos sobre el ambiente en que se desarrolla y que en muchos casos se requiere la ampliación de tierras para el aumento de las fronteras agrícolas en que estas se llevan a cabo, por lo que resulta necesario el conocimiento del territorio en que se realizan.

Por ello, a partir de esta etapa que se abre a la regulación específica de distintas actividades que se llevan a cabo en el territorio provincial, es de esperar que ello conlleve una armonización entre el aumento racional de la producción agraria, la conservación de los recursos naturales en que esta se lleva a cabo y que asimismo, brinde bienestar a las comunidades, conforme los fines de la política agraria, postulados por el profesor Vivanco (VIVANCO, 1967).

En consecuencia, y ante los cambios que se están produciendo en el clima, ya con alcances globales, corresponde iniciar una revisión de la legislación actualmente vigente que posibilite brindar respuestas en esta nueva etapa que se está desarrollando y que permita mitigar los efectos del cambio climático con el objeto de posibilitar un desarrollo sustentable en las distintas actividades productivas que se llevan a cabo en la provincia.

Para ello, y de conformidad a la Ley N° 25.675, que entre los instrumentos de política ambiental enuncia el ordenamiento ambiental que desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio, y que se efectuará teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable, debería iniciarse con una integración de las distintas normas que regulan cuestiones de ordenamiento territorial, tales como las Leyes 8.912, 11.723 y 14.888 antes referidas, Ley 14.867 (BO, 13/01/2017) que establece las normas para los establecimientos destinados al engorde intensivo, en un único cuerpo normativo que posibilite una regulación integral del territorio y una acción integrada del Estado evitando así una dispersión normativa y que permita la adopción de políticas públicas efectivas en su cumplimiento.

Para garantizar su cumplimiento, debería preverse un incentivo fiscal o crediticio para el desarrollo de las diversas actividades que se llevan a cabo en el territorio provincial, tales como desgravaciones impositivas o líneas de crédito subsidiadas para quienes adopten prácticas conservativas, para la preservación de los bosques ya sean nativos o implantados, en el uso racional de recursos hídricos y en la conservación de la biodiversidad.

Finalmente, debería promocionarse la comercialización de los frutos o productos obtenidos mediante el empleo de técnicas conservacionistas mediante identificaciones de origen efectuadas con contralor oficial que conlleven una diferenciación de ellos, generando así un agregado de valor que pueda fomentar ese tipo de prácticas.

Bibliografía

- AMEGHINO, FLORENTINO (s/d). Las secas y las inundaciones en la Provincia de Buenos Aires. Obras de retención y no obras de desagüe. Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, Primera Edición.
- BERTELLO, FERNANDO (2019). Cambio Climático, Indicadores y modelos para mostrar ante los ojos del mundo. Diario *La Nación*, Buenos Aires, Suplemento Campo, 27/04/19.
- DILORETO, ALFREDO GUSTAVO (2017). El ordenamiento territorial en las leyes bonaerenses recientes de feedlot y conservación y manejo sostenible de los bosques nativos, IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60388>>
- MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2018). Newsletter, semana del 09/04 al 13/04 de 2018.
- MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2019). Observatorio de Datos de Bio-economía, Noticias 05/04/19.
- MINISTERIO DE ASUNTOS AGRARIOS (2006). Nuestra Provincia, nuestro campo. El sector Agropecuario de la Provincia de Buenos Aires.
- PAPA FRANCISCO (2015). Carta Encíclica Laudato Si, sobre el cuidado de la casa común. Agape Libros: Buenos Aires.
- PASTORINO, LEONARDO (2011). *Derecho Agrario Argentino*. Abeledo Perrot: Buenos Aires.
- VIVANCO, ANTONINO (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ediciones Librería Jurídica: La Plata.

Análisis de la normativa sobre el ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Misiones en relación a las posibilidades de producción sustentable

MAURO BENJAMÍN GAMARRA

Universidad Nacional del Nordeste

m.benjamin.gamarra@gmail.com

Resumen

El ordenamiento territorial como parte de la política estatal ha tenido algunos antecedentes en nuestro país. Sin embargo, el más profundo desempeño de los Estados nacional y provinciales ha sido a partir del ordenamiento indicado por la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos (2007), que estableció la zonificación de los territorios provinciales como parte de las herramientas para alcanzar los objetivos de conservación de este recurso y de sus servicios ambientales. Esta zonificación implica un límite a la forma de las relaciones para con el recurso, determinando un límite a la propiedad y a las formas de producción. Este trabajo, de tipo cualitativo y descriptivo, pretende la revisión bibliográfica y normativa de la realidad jurídica que envuelve el tema de la disposición y uso productivo del recurso bosque, para lo cual se ha hecho un recorrido por la norma nacional que dio origen al ordenamiento territorial, pasando por la regulación provincial en Misiones, cotejando datos de los organismos públicos que intervienen, a fin de analizar la idea transversal de la sustentabilidad. De estas relaciones, se destaca la tensión entre producción y sustentabilidad, lo que genera la pregunta acerca de cómo se relacionan esos dos

elementos en relación al aprovechamiento de los recursos que se conciben finitos y valorables por los servicios que proveen.

Palabras clave

Ordenamiento, bosques nativos, producción sustentable.

Analysis of the regulations on the territorial organization of the native forests of the province of Misiones regarding the possibilities of sustainable production

Abstract

The territorial organization or landplanning as part of the state policy has had some background in our country. However, the deepest performance of the national and provincial States has happened since the mandatory planning ordered by the Law of Minimum Budgets for the Protection of Native Forests (2007), which established the zoning of provincial territories as part of the tools to achieve the conservation goals of this resource and of its environmental services. This zoning implies a limit to the form of the relations with the resource, determining a limit to the property and the forms of production. This qualitative and descriptive work aims to review the literature and regulations of the legal reality that surrounds the issue of the provision and productive use of the forest resource. To this end, a tour has been made of the national standard that gave rise to the territorial ordering, passing through the provincial regulation in Misiones, comparing them with the data obtained from the public agencies that intervene, in order to analyze the cross-cutting idea of sustainability. From these relations, the tension between production and sustainability is highlighted, which raises the question of how these two elements relate to the use of resources that are conceived as finite and valuable for the services they provide.

Keywords

Planning, nativeforests, sustainable production.

Introducción

El avance sin restricciones sobre los recursos que se encontraban disponibles para ser tomados y usados, como en una oferta constante ilimitada, es lo que llevó al excesivo uso de recursos que se creían inagotables.

Surgió así la idea del desarrollo sustentable o sostenible —que en adelante utilizaré como sinónimos—, que se estableció en el orden internacional en 1987 en el informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, llamado «Nuestro Futuro Común», también conocido como Informe de Brundtland. Es allí donde se propuso el norte de perseguir la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer las de las futuras generaciones, reconociendo el derecho de aquéllas de satisfacer las suyas.

Asimismo, se empezó a hablar de la idea de responsabilidad intergeneracional y de cómo nos posicionamos frente al uso del espacio, con una perspectiva que se aleja cada vez más del antropocentrismo que atravesó históricamente el uso de los recursos.

El avance de la frontera agraria en conjunto con la creciente toma de conciencia de la finitud de los recursos y de los beneficios que ofrecen, conscientes o no de ello, e independientemente de si se valoran o se usan (Balvarena *et al.*, 2012), ha dado lugar a decisiones políticas que se tradujeron en la concreción de normas nacionales y provinciales que introducen la sustentabilidad, como la sanción de normativa de presupuestos mínimos de protección ambiental.

En nuestro país, la introducción de herramientas de políticas ambientales estuvo dada principalmente por la Ley General del Ambiente (2002), norma que consagra las ideas más fundamentales de protección ambiental. Dentro de los mínimos regulados, enumera entre las herramientas de política ambiental al ordenamiento del territorio, lo que dio el puntapié para la sanción de normas específicas, como la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos en el 2007, reglamentada en el año 2009 por el decreto 91/09 del Poder Ejecutivo Nacional.

Es la norma que señalamos la que introduce un concepto de ordenamiento territorial como regla para el alcance de otros derechos, diciendo que es «la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación» (artículo 4, Ley 26.331, 2007).

Si nos paramos —como sociedad— frente a la naturaleza como reguladores de la forma en que nos relacionamos con ella, podemos pensar al ordenamiento territorial como una forma de condicionamiento a las actividades humanas. Sin embargo,

pensar en el ordenamiento ambiental, pone el eje en las características dadas por la propia naturaleza y en el respeto a las leyes naturales (PASTORINO, 2009a).

El derecho agrario argentino no dejó de tomar en cuenta este cambio de paradigma, por el contrario, ha adoptado una visión transversal que tiende un manto sobre la normativa agraria, poniendo a los principios e instrumentos ambientales como una guía de la actividad agraria (PASTORINO, 2009b).

La tensión entre producción y sustentabilidad es generadora de ideas que muchas veces colisionan con la realidad particular de cada sujeto interviniente. Por ejemplo: ¿Cómo se relacionan normativamente las ideas producción y sustentabilidad? ¿Qué implicancias tiene una herramienta como el OTBN más allá del límite a la propiedad?

Desarrollo

El desarrollo de las actividades antrópicas en el espacio que ocupamos, como colectivo y como individuos, han ido profundizando la tensión entre la utilización de los recursos y la capacidad para administrarlos. La ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos (LBN, de ahora en más), es la norma que tiene por objeto lograr «el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad» (Artículo 1 de la Ley 26.331, 2007).

Esta norma introduce el ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN) diseñando un instrumento jurídico de limitación al derecho de propiedad, un modo diferente de dominio del territorio respecto de los Bosques Nativos, por el establecimiento de las categorías y sus correlativas prohibiciones, exigencias y permisos. Pero también debido a la incorporación de la visión ecosistémica de los bosques nativos en sí mismos, produciendo una nueva forma de uso y goce del instituto de la propiedad (CHALUP, 2016).

La ley impuso a las provincias la realización del ordenamiento territorial de sus bosques en las categorías en ella establecidas, destacándose el carácter obligatorio en razón de las limitaciones que se prescriben y para acceder a los fondos compensatorios que se crean y destinan a partir de ellas. Asimismo, la norma definió el plazo de un año para la sanción de la ley que ordenaba el territorio en cada provincia, verificándose un cumplimiento escalonado y diferido por las legislaturas locales, siendo Salta la primera provincia en sancionarla en el año 2008 (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, 2015).

El OTBN se constituye como una herramienta para definir cuáles bosques tendrían un «muy alto valor de conservación» (categoría I), en los que no se puede

realizar ningún tipo de desmonte ni explotación económica aunque se permita como hábitat de comunidades indígenas y la investigación científica. También se definió la categoría II, como aquella de mediano valor de conservación o que puede tener un alto valor de conservación y que requiere actividades de restauración, sólo permitiendo el aprovechamiento sostenible, el turismo, y la recolección e investigación científica. Por último, esta ley establece la categoría III, que pueden transformarse parcial o totalmente según los criterios de la misma ley, es decir posibilita la autorización de cambio de uso del suelo —eventuales desmontes— para realización de actividades de agricultura o ganadería.

Esta zonificación implica un límite a la forma en que las personas se relacionan con los bosques, en particular al modo en que su uso es llevado a cabo. El desarrollo sustentable (así sea concebido como principio, como norma o como norte de las políticas y las acciones antrópicas) determina el eje que atraviesa las decisiones legislativas y políticas de manera que permite ver en movimiento y en concreto su aplicación. A nivel nacional, según la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SADS), el número de bosques de especie nativa asciende a 53.654.545 ha con un total de planes de operativos anuales de 6.129 en el periodo 2007-2017 (2019).

Si pensamos en los destinatarios de la LBN nos encontramos con jurisdicción nacional y provincial, tanto se refiera a terrenos fiscales, parques o reservas. También serán sujetos obligados los propietarios privados, según la zona y categoría en que han resultado incluidos cada inmueble en particular. En el caso de estos últimos, encontraremos limitaciones al dominio —en algunos casos— y propuesta de gestión o manejo para otros.

Misiones

La provincia de Misiones, localizada en el Nordeste de la República Argentina, con un 90 % de su perímetro con límites internacionales entre los países de Brasil y Paraguay, posee una superficie de 29.801 km², representa el 1,1 % del territorio nacional continental, con una población que alcanza a 1,2 millón de habitantes sobre un total de 44 millones de la Argentina. La edad media de la población de Misiones es de 22,9 años siendo la más joven del país. La población rural alcanza a 289.758 y representa el 26,3 % del total provincial. La población de los pueblos originarios es de 13.006 y está distribuida en todo el territorio provincial viviendo mayoritariamente en comunidades (INSTITUTO PROVINCIAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, 2010).

En la provincia de Misiones, la superficie que cubren las especies nativas de árboles asciende a 1.638.147 ha de territorio, según el OTBN provincial. La

cantidad de planes operativos anuales, en el periodo 2007–2017, es de 150 (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2019).

En Misiones, se ha dictado la Ley XVI N° 105 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (2010), cumpliendo con lo ordenado por la ley de protección de bosques nativos. De esta manera, se ha establecido el OTBN en la forma que prescribió aquella norma. En el artículo 1, la normativa provincial afirma el objeto ordenador de la norma y la intención de establecer los mecanismos «para la conservación de los bosques nativos» y el régimen de promoción de su manejo sostenible.

Siguiendo con el análisis de la norma del OTBN misionera, señalamos que ésta define a los Bosques Nativos (BN) como los «ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea, y que brindan servicios ambientales a la sociedad en su conjunto, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica» (Ley XVI N° 105, 2010).

Es de destacar que la ley en análisis contiene una enumeración de objetivos que resumen la intención legislativa en materia de gestión y conservación de los bosques nativos. Entre ellos, señalamos el objetivo d que define la implementación de las medidas necesarias para el control, monitoreo y la fiscalización de las actividades de aprovechamiento en los bosques nativos (Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones, 2010) revelando el reconocimiento de la relación entre conservación y producción.

La ley de OTBN de Misiones establece las categorías de protección de la siguiente manera:

Categoría I (Rojo): comprende a las Áreas Naturales Protegidas, con categorías de conservación como los Parques Provinciales y Reservas Provinciales. Los bosques protectores de los ríos principales y el perímetro del lago Urugua-í, en un ancho de 200 metros. Se incorporarán también aquellas áreas, incluso privadas, de interés especial que por su valor de conservación biológica, turística, cultural u otras, deben ser conservadas y las que determinen la unidad técnica de ordenamiento de los Bosques Nativos.

Categoría II (Amarillo): comprende a los Bosques Nativos en Propiedades Privadas, como las Reservas Privadas de Usos Múltiples y las Propiedades Privadas que forman parte de la Reserva de Biosfera Yabotí. También los Bosques Protectores de los suelos con pendientes iguales o mayores al 15 % medidos en tramos de cien metros, en el sentido de la línea de máxima pendiente, los bosques protectores de los cursos de agua en un ancho sobre cada margen igual al triple del ancho del mismo, no pudiendo cada franja ser inferior a 10 metros; además las fajas ecológicas y las áreas

de interés especial que por su valor biológico, turístico, cultural u otras deban ser conservadas, y que se determinen por el Poder Ejecutivo.

Categoría III (Verde): comprende a las áreas con bosques nativos que por la aptitud de los suelos se puedan utilizar para desarrollar actividades productivas, siempre cuando estas actividades sean sostenibles, no afecten áreas pobladas por comunidades indígenas, no afecten corredores biológicos, ni áreas con existencia de especies protegidas y se dé cumplimiento a todas las normativas provinciales vigentes sobre la prohibición de desmontar bosques protectores de cursos de agua, nacientes, divisorias de cuencas, bañados y de suelos con pendientes iguales o mayores al 15 %, y además respeten las Fajas Ecológicas de bosques nativos que deben dejar alrededor de las parcelas desmontadas.

En particular, la norma de OTBN de Misiones establece una serie de límites que profundizan las tensiones de dominio que existen a partir de la sanción de la LBN, como la obligatoriedad formal de la autorización por la Autoridad de Aplicación para el aprovechamiento sostenible en la categoría II; o desmonte en los casos de categoría III previa presentación de un Plan de Manejo Sostenible o un Plan de Aprovechamiento de Uso del Suelo; siendo prohibido en forma expresa el desmonte de los bosques de categorías I y II.

En el caso de aprovechamiento en las categorías II y III, o cambio de uso de suelo (desmonte) en categoría III, se debe presentar un Plan de Manejo Sostenible que cumpla con las condiciones de persistencia, producción sostenida y mantenimiento de los servicios ambientales. En el caso de cambio de uso del suelo, el plan debe demostrar el rendimiento sostenido de la actividad a desarrollar en el suelo. El manejo sustentable de los recursos naturales busca mantener o incrementar la fertilidad, la actividad biótica, y la diversidad biológica, así como disminuir las plagas y enfermedades (EIBL *et.al.*, 2017).

Finalmente la Ley XVI N° 105 fue sancionada sin modificaciones el 2 de septiembre de 2010. En ella se definen, aproximadamente: 223.500 hectáreas en categoría roja; 967.000 hectáreas en categoría amarilla y 447.500 hectáreas en categoría verde. Sin embargo, hubo una demora considerable para que la provincia de Misiones cumplimentara el OTBN, en los términos legales.

La ley provincial XV N°105 se reglamentó a través del Decreto 67/2011 y se promulgó en el Boletín Oficial el 14 de enero de 2011. En Anexos a esa resolución se definieron los contenidos mínimos que deben respetar los planes de Conservación, Usos Sustentable y Cambio de Usos del Suelo en la provincia de Misiones.

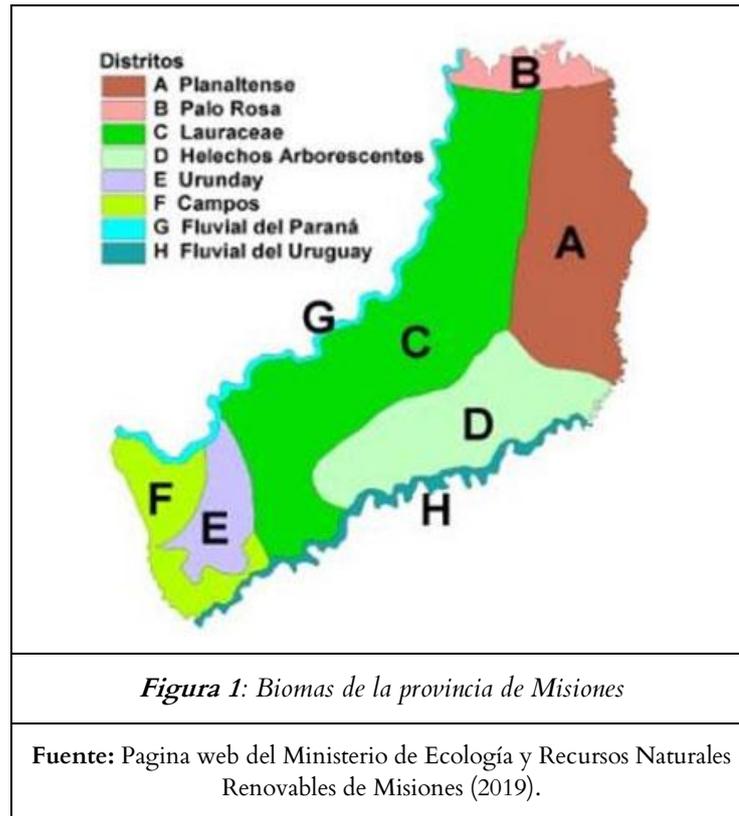
De las dificultades que podríamos señalar, surge que no se respetaron los diez criterios cualitativos previstos en la Ley 26.331, sino que la provincia adoptó una fórmula polinómica para lograr la categorización.

De todo el proceso seguido para ejecutar el ordenamiento, podemos afirmar que hubo falta de participación ciudadana, en la ejecución del ordenamiento territorial de bosques nativos y en la zonificación de bosques, lo cual constituye un punto vulnerable para el acatamiento de sus disposiciones por parte de los sujetos obligados a cumplirla.

En el año 2017 se realizó la actualización periódica obligatoria del OTBN prevista por la norma. El nuevo mapa de la Ley XVI N° 105 muestra el ordenamiento a escala predial, actualizado de la Ley XVI N° 105 relevando 3740 parcelas y registrando por Categoría I: 233.063 ha, Categoría II: 901.617 ha y Categoría III: 477.858 ha. Resulta evidente que en esta recategorización, la zona roja aumento en hectáreas en virtud de que titulares de propiedades privadas voluntariamente accedieron a incluir el monte nativo de sus inmuebles en la categoría I, en tanto cumplen con todos los requisitos legales y servicios ambientales a proteger (Diario Misiones Online, 2017).

Con relación a los fondos creados por la LBN, el último registrado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación con relación a lo distribuido a la provincia de Misiones señala un monto de \$5.279.653 (pesos cinco millones doscientos setenta y nueve mil seiscientos cincuenta y tres) (SADS, 2017). Este monto se determinó por la cantidad de planes presentados, como requisito para la compensación legal. Un dato al que no pudimos acceder es si estos propietarios efectivamente reciben la compensación económica por conservar bosques nativos que se encuentran en sus inmuebles en razón del recurso y de los SA que proveen.

Con una larga tradición forestal, la provincia de Misiones posee, desde finales de los años 80 del siglo XIX hasta la actualidad, los bosques nativos como productora de bienes y servicios ambientales (Eibl y López, 2017). La enorme biodiversidad de esta provincia se traduce también en la diversidad en la que se constituyen sus biomas, distribuidos de norte a sur de manera que permite observar la enorme riqueza que cuenta este territorio como espacio para las actividades humanas (ver Figura 1).



En la provincia de Misiones se desarrollan actividades productivas relacionadas al bosque nativo o Selva Misionera que abarcan toda la cadena forestal, desde la producción en viveros, corta y extracción, transporte, almacenamiento, transformación primaria y secundaria, hasta la elaboración de productos terminados de madera o con madera en las plantas industriales. El Corredor Verde de la Provincia de Misiones es un corredor biológico, un cordón de Selva Paranaense que atraviesa el territorio de Misiones conocido como la «selva misionera» y que se intenta proteger por ser uno de los ecosistemas con una gran diversidad de especies vegetales y animales. Constituye un territorio compuesto por áreas protegidas, propiedades privadas de usos diversos, colonias agrícolas con variadas situaciones socioeconómicas, comunidades aborígenes y también áreas de conflictos de uso y tenencia de la tierra (MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RNR DE MISIONES, 2019).

De estas situaciones socioeconómicas surge la cuestión social, la cual representa un elemento estructural del desarrollo sustentable y una de las deudas de la política ambiental. En este sentido, es menester señalar la importancia que la participación ciudadana tiene en temas con implicancias en el desarrollo de las comunidades, para la formación de decisiones.

Para el ordenamiento territorial ambiental es necesaria una tarea del Estado que sigue en falta, según se detecta de las normativas y organismos públicos; y consenso

con la población. Para su aprobación y aplicación, se debe lograr la legitimidad y validación para las restricciones que van a surgir (PASTORINO, 2009). En este sentido, afirmamos la falta de normativas específicas que aseguren el acceso a esta forma de participación, generando una deuda que tiene afectaciones directas en el éxito o fracaso de una política que intenta aplicar la idea de sustentabilidad.

Para evaluar la sustentabilidad de la actividad productiva es importante considerar que los sistemas deberían mantener constante el capital natural, entendido como las reservas ambientales que proveen bienes y servicios en el futuro (COSTANZA & DALY, 1992).

Una agricultura «sustentable», siguiendo a Sarandón, debería ser suficientemente productiva, económicamente viable, ecológicamente adecuada (que conserve la base de recursos naturales y que preserve la integridad del ambiente en el ámbito local, regional y global), y ser cultural y socialmente aceptable (2002).

La razón por la cual relacionamos el OTBN con el eje del desarrollo sustentable o sostenible es porque actualmente no contamos con otro parámetro cualitativo que nos permita garantizar la supervivencia de la naturaleza.

La Ley 26.331 fijó diez parámetros cualitativos que o no fueron cumplidos o lo fueron a medias. Por lo tanto podemos deducir que no fueron eficientes en orden a los objetivos que se pretendían lograr.

Confirma nuestro análisis que las Naciones Unidas, con participación de ciento noventa y tres países, estableció lo que se conoce como Agenda 2030, que son los ODS (Objetivos de Desarrollo Sustentable), diecisiete en total, que a su vez fijan metas temporales de cumplimiento. En relación con la temática de este trabajo, lo relaciono con el objetivo 15: Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, es decir: gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener la pérdida de biodiversidad entre otras metas (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015).

Lo que queremos significar ante cierta realidad que soslaya los parámetros de sustentabilidad es que aún existe desconocimiento o falta de solidaridad intergeneracional incorporada a las conductas cotidianas de los productores, a fin que se produzca yerba, tabaco, cultivos forestales, etc., sin que se altere el equilibrio ecosistémico natural.

Conclusión parcial

De la revisión bibliográfica y normativa realizada, y algunos datos de la realidad provincial, podemos inferir que la aplicación de un criterio de sustentabilidad, con parámetros claros, donde las decisiones particulares de quienes realizan actividades de explotación sobre el/en relación al recurso bosque, es todavía una deuda que la política legislativa provincial mantiene, según la voluntad política y la interacción con otros factores de decisión que lo determinen.

La aparente ausencia de directivas sobre la forma de tomar, usar y explotar «sustentablemente» este recurso en particular, permite hacernos más preguntas que afirmaciones. Sobre todo en un contexto donde las normas nacionales y locales han llevado adelante una limitación de la forma en que se toma y usan el recurso bosque. Se ha dicho que las regulaciones no han sabido dar una respuesta definitiva que permita calificar a ciertas actividades como sustentables y que esto concluye en una incongruencia entre el sistema jurídico normativo y la realidad (CHALUP & BISSARO, 2019).

Más aun, el debate para la concreción de políticas que adopten una perspectiva integral y transversal sigue siendo un desafío. Principalmente intentos generar aprovechamientos de los recursos que liberen las tensiones entre la idea de sustentabilidad y la transversalidad. Principios del derecho ambiental que se encuentran relacionados y permiten la inserción de la conservación en el Derecho Agrario (PASTORINO, 2009).

Retomando la idea propuesta en la introducción, la temática que hace referencia a las tensiones entre conservación y producción resumidas en la idea de sustentabilidad, no son abordajes acabados. Específicamente, en materia de ordenamiento territorial en relación al aprovechamiento de los bosques nativos y al aprovechamiento de este recurso, deja abierta un gran camino por recorrer científica, social y políticamente.

Bibliografía

- BALVARENA, P., URIARTE M., ALMEIDA-LEÑERO L., ALTESOR A., DECLETCK F., GARDNER T., HALL J., LARA A., LATERRA P., PEÑA-CLAROS M., SILVA MATOS D.M., VOGLA.L., ROMERO-DUQUE L.P., ARREOLA L.F. CARO-BORRERO Á.P., GALLEGO F., JAIN M., LITTLE C., DE OLIVEIRA XAV, V. M. (2012). *Ecosystem services research in Latin America: The state of the art. Ecosystems Services*, 2, 56–70. Recuperado de <<https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2012.09.006>>
- BEC, E. & FRANCO, H. J. (2010). *Presupuestos mínimos de protección ambiental: tratamiento completo de su problemática jurídica*. Cathedra, Jurídica: Buenos Aires.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES DE LA PROVINCIA DE MISIONES (2010). Ley XVI N° 105 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos.

- CHALUP, M. M. (2016). Impactos de los Ordenamientos de Bosques Nativos locales de las provincias de Chaco, Corrientes y Misiones en el instituto de propiedad agraria a partir de la perspectiva del desarrollo sustentable. En UNNE (Ed.), *XXII Reunión de comunicaciones científicas y tecnológicas*. UNNE: Corrientes. Recuperado de <<http://sistema.cyt.unne.edu.ar/sap/1.0/aplicacion.php?ah=st5988ce170429c7.44201239&ai=sap%7C%7C3528>>
- CHALUP, M. & BISSARO FAVA, D. (2019). Problemática jurídica de la producción ganadera sustentable como forma de mitigar el cambio climático. *Prometeica - Revista de Filosofía y Ciencias*, 18: 71-82. Recuperado de <<https://doi.org/10.24316/prometeica.v0i18.243>>
- COSTANZA R. & DALY H. E. (1992). Natural capital and sustainable development. *Conservation Biology*, 6: 37-46. En Harte (1995) *Ecology, sustainability and environment as capital*. *Ecological Economics*, 15: 157-164.
- EIBL B. I., MONTAGNINI F., LÓPEZ M. A., LÓPEZ L. N., MONTECHIESI R., ESTERCHE E. (2017). Organic Yerba Mate, *Ilex paraguariensis*, in Association with Native Species: A Sustainable Production Alternative. Cap. 11. In: Montagnini F. (eds.) *Integrating Landscapes: Agroforestry for Biodiversity Conservation and Food Sovereignty*. *Advances in Agroforestry*, vol 12. Springer, Cham. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/978-3-319-69371-2_11>
- EIBL B. I. & LÓPEZ M. A. (2017). Biodiversidad arbórea para la producción, la restauración y la conservación en la provincia de Misiones, Argentina. *TSN. Transatlantic Studies Network: Revista de Estudios Internacionales*, 2(3). Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6229210>>
- Ley Nacional 25.675. (2002). Ley general del medio ambiente. *Boletín Oficial*, 30029 (19 de noviembre), 2-4. Recuperado de <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>>
- Ley Nacional 26.331 (2007). Presupuesto mínimos de protección de los bosques nativos. *Boletín Oficial*, 26-dic(31310), 2. Recuperado de <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/136125/norma.htm>>
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN. (2015). *Informe de estado de implementación 2010-2015: Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos y planes alcanzados por el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <<http://leydebosques.org.ar/zips/informesoficiales/Informe%20de%20Implementaci%C3%B3n%20%28MAyDS%29.pdf>>
- MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RECURSOS NATURALES RENOVABLES DE LA PROVINCIA DE MISIONES. (2018). Recuperado de <<http://www.ecologia.misiones.gov.ar/ecoweb/index.php/bosques-desc-general>>
- Misiones Online* (28 de junio de 2017). El ministerio de Ecología de Misiones presentó la actualización del ordenamiento de bosques nativos año 2017. Recuperado de <<https://misionesonline.net/2017/06/28/ministerio-ecologia-misiones-presento-la-actualizacion-del-ordenamiento-bosques-nativos-ano-2017/>>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2015). Asamblea General. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Nueva York. Recuperado de <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>>

- PASTORINO, L. F. (2009a). Ordenamiento ambiental territorial. Recuperado de:
<https://www.mcgill.ca/intergentes/files/intergentes/spanish_article__1.pdf >
- PASTORINO, L. F. (2009b). *Derecho Agrario Argentino*. Abeledo Perrot: Buenos Aires.
- SARANDÓN, S. J. (2002). El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas. En *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. Ediciones Científicas Americanas, Capítulo 20: 393-414.

Aplicación de agroquímicos en zonas de amortiguamiento en la provincia de Buenos Aires

GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA

Facultad de Derecho (UNLZ)

Resumen

Las zonas de amortiguamiento como interfaces permiten mejorar la gestión de las aplicaciones de fitosanitarios y la convivencia del interés de la comunidad con los valores productivos y ambientales. La Resolución Ministerial N° 246/2018 de la provincia de Buenos Aires prevé que las aplicaciones deberán considerar las características intrínsecas del producto a utilizar (ej. toxicidad y tensión de vapor), la regulación necesaria del equipo (ej. velocidad de avance, presión y caudal de trabajo, tamaño de gota, altura de los picos pulverizadores y tipo de boquilla) y las condiciones meteorológicas antes y durante la aplicación (ej. temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento). No obstante el carácter preventivo de la regulación de zonas de amortiguamiento, el potencial como factor de riesgo sólo puede mensurarse si se lo investiga superando las dificultades para el estudio tanto de los efectos a largo plazo como en aquellos que pueden resultar de la acción simultánea o sucesiva de diversas sustancias (exposición múltiple).

Palabras clave

Zonas de amortiguamiento, buenas prácticas de aplicación, prevención.

Abstract

The buffer zones as interfaces allow improving the management of phytosanitary applications and the coexistence of the community's interest with productive and environmental values. Ministerial Resolution No. 246/2018 of the Province of Buenos Aires foresees that the applications should consider the intrinsic characteristics of the product to be used (ex. toxicity and vapor tension), the necessary equipment regulation (ex. speed of advancement, pressure and working flow, drop size, height of spray nozzles and nozzle type) and weather conditions before and during application (ex. temperature, relative humidity, wind speed and direction). Notwithstanding the preventive nature of the regulation of buffer zones, the potential as a risk factor can only be measured if they are investigated, overcoming the difficulties for studying both the long-term effects and those that may result from the simultaneous action or successive of various substances (multiple exposure).

Keywords

Buffer zones, good application practices, prevention.

Introducción

Sostine Bernardi Bonomi:

Los productos fitosanitarios han constituido desde su aparición una herramienta para la producción de alimentos, en el combate contra las plagas y otras enfermedades que afectan a los vegetales, resultando de gran utilidad, ante la falta de métodos alternativos de difusión masiva, siempre que se haga de ellos un uso racional y sostenible (2011: 9).

Ese uso racional y sostenible se encuentra estrechamente vinculado con la forma correcta de aplicarlos, es decir cuando se utiliza productos registrados, se siguen las instrucciones del marbete, las indicaciones de un profesional responsable, cuando se tiene en cuenta las condiciones climáticas; son realizadas por personas capacitadas y habilitadas y se respetan todas las reglamentaciones vigentes para asegurar que los productos fitosanitarios cumplan el destino para el que fueron diseñados y no impacten negativamente sobre la salud de quien lo aplica, de la población o el ambiente.

En la provincia de Buenos Aires, la mala aplicación ha dado lugar a distintas causas judiciales, tales como: C 111.706, «D., J. E. F. Acción de amparo. Actor M., M. C. y otro» donde la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, como comenta Pastorino: «Rescata la aplicación de la zona de restricción de mil metros de la ordenanza municipal y no acepta la aplicación del caso de excepción que ahí se prevé para permitir en esa área la fumigación en caso de darse ciertas condiciones climáticas» (2014: 948).

La sensibilización social sobre este tema ha puesto de manifiesto la necesidad de una regulación específica que tienda a prevenir probables daños a la salud de la población y contaminar el ambiente.

Por otra parte, a raíz de las consideraciones generales del documento resultante del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA) en materia de aplicaciones de fitosanitarios, en las cuales se destaca que las políticas públicas sobre aplicación de fitosanitarios se deben formular en la consecución del interés público. En virtud de las conclusiones del citado grupo, la provincia de Buenos Aires ha dictado la Resolución Ministerial N° 246/2018 relativa a la aplicación de productos fitosanitarios en zonas de amortiguamiento.

El presente trabajo tiene por objeto la construcción de un análisis reflexivo de las consecuencias sobre la gestión agroalimentaria que el nuevo marco legal trae aparejado.

La organización metodológica del trabajo fue llevada a cabo atento al enfoque teórico, inductivo y exploratorio, comenzando con la construcción del marco teórico de referencia, conceptualización de aspectos legales fundamentales basado en el marco teórico y en fuentes jurídicas. Procedimos a la elaboración de patrones, categorías y temas que nos permitió lograr un conjunto comprensivo de conclusiones nuevas, permitiéndonos crear una perspectiva propia que se circunscribió a los objetivos del trabajo.

Buenas prácticas de aplicación

Las Buenas Prácticas de Aplicación de fitosanitarios incluyen un conjunto armónico de técnicas y prácticas aplicables tendientes a asegurar que el producto pueda expresar su máxima capacidad para la que fue concebido disminuyendo al máximo cualquiera de las diferentes formas de deriva, evitando así los posibles riesgos emergentes a la salud y al ambiente; las mismas, entendemos, constituyen un capítulo dentro de las Buenas Prácticas Agrícolas, las cuales para la FAO son un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción, procesamiento y transporte de alimentos, orientadas a cuidar la salud

humana, proteger al medio ambiente y mejorar las condiciones de los trabajadores y su familia.

Por nuestra parte, ya habíamos sostenido que las Buenas Prácticas son prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de explotación agrícola, que garantizan la calidad y la inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios. Estos cuatro elementos esenciales de las BPA, viabilidad económica, sostenibilidad ambiental, aceptabilidad social, e inocuidad y calidad alimentaria, deberían estar incluidos en las normas del sector público y privado, pero el rango de opciones que éstas abarcan cambia ampliamente (GONZÁLEZ ACOSTA, 2015: 49).

La Resolución 246/2018, en su artículo 3°, prevé que: «Las aplicaciones de fitosanitarios en las zonas de amortiguamiento (...) deberán considerar las características intrínsecas del producto a utilizar (ej. toxicidad y tensión de vapor), la regulación necesaria del equipo (ej. velocidad de avance, presión y caudal de trabajo, tamaño de gota, altura de los picos pulverizadores y tipo de boquilla) y las condiciones meteorológicas antes y durante la aplicación (ej. temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento)».

En la actualidad, seguimos recalando en relación a las características de toxicidad y los riesgos inherentes a ello, como ya lo hicimos en nuestra ponencia del IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial celebrado en la ciudad de Salta:

Tan diversa como la naturaleza estructural y funcional de las sustancias químicas y biológicas, es su potencial como factor de riesgo para la salud humana y del ambiente, este potencial sólo puede mensurarse si se los investiga superando las dificultades para el estudio tanto de los efectos a largo plazo como en aquellos que pueden resultar de la acción simultánea o sucesiva de diversas sustancias (exposición múltiple). Como sostiene Digón, sin embargo, sólo en algunos casos es posible definir una característica general que anticipe la toxicidad potencial de un compuesto dado. En las sustancias menos estudiadas esto es imposible de predecir, con las consecuencias que ello puede producir (González Acosta, 2017, párrafo 46).

Regula en forma expresa la norma el supuesto de aplicaciones de fitosanitarios con maquinaria agrícola terrestre de arrastre, montada o autopropulsada, en la zona de amortiguamiento contigua al área urbana y zona residencial extraurbana. En la misma, el usuario —entendiéndose por tal conforme el Glosario Anexo a «toda persona física o jurídica que explote en forma total o parcial un cultivo y utilice directa o indirectamente fitosanitarios en la producción de cultivos extensivos, intensivos, o en el almacenamiento de productos vegetales»— deberá prever la presencia del profesional interviniente que determine las previsiones a tener en cuenta al inicio y durante la aplicación.

Por otra parte la Resolución 246/2018 prevé expresamente, con criterio preventivo, en su artículo 5° que: «La aplicación de fitosanitarios dentro de la zona de amortiguamiento contigua a establecimientos educativos, cualquiera sea la modalidad de aplicación deberá efectuarse fuera de horario escolar. El carácter preventivo de este artículo se hace eco de la problemática de aplicación cerca de escuelas rurales que debido a la deriva de productos se percibía en la provincia de Buenos Aires.

Ya el Decreto 499/91, en su artículo 2°, había previsto, con el fin de lograr el correcto uso de los agroquímicos y evitar la contaminación del medio ambiente, así como los riesgos por intoxicación, entre otros aspectos, al contemplar las atribuciones de la Dirección de Sanidad Vegetal y Fiscalización Agrícola, la cual debería arbitrar los medios pertinentes que permitan la capacitación y/o actualización de los conocimientos de la disciplina fitoterapéutica y alcanzar los objetivos generales previstos en la norma de Agroquímicos de la Provincia de Buenos Aires».

En relación a los profesionales (ingenieros agrónomos matriculados en el Colegio de ingenieros de la Provincia de Buenos Aires), los mismos, conforme al artículo 3° del Decreto antes citado, deberán realizar obligatoriamente cursos de capacitación y/o actualización. Obligación que se ve ampliada a los pilotos de aplicación aérea y los operarios de aplicación terrestre debidamente habilitados.

Por último, en relación a los profesionales que intervengan en la zona de amortiguamiento, el artículo 6° de la Resolución 246/2018 establece que: «Los Profesionales Ingenieros Agrónomos u otro título equivalente —tales como Ingenieros en Producción Agropecuaria, Ingenieros Fitotecnistas, etc.— matriculados, que intervengan en la zona de amortiguamiento deberán asistir a jornadas de actualización técnica específicas que determine la Autoridad de Aplicación».

Zonas de amortiguamiento

Si consideramos a las zonas de amortiguamiento como interfaces que permiten mejorar la gestión de los factores que condicionan las aplicaciones de fitosanitarios y la convivencia del interés de la comunidad con los valores productivos y ambientales.

Creemos que la definición de dimensiones particulares para establecer distancias y superficies no es esencial, sino que depende de las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA).

Sin perjuicio de lo antedicho, entre los criterios para la definición espacial de las zonas de amortiguamiento, su delimitación es una de las herramientas disponibles en la planificación del territorio. Dentro de las potestades de los municipios, en función de la Ley N° 8912/77, los facultan a delimitar las áreas urbanas, complementarias y rurales.

Para Acuña (2013):

Por la ley 8912 le compete al municipio la responsabilidad primaria (art. 70°) en el ordenamiento territorial para delimitar su territorio en áreas rurales, urbanas y complementarias (art. 5°); esta actividad debe cumplirla bajo el principio que «las comunas deberán realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial...» (art. 3°, inc. b) y debe contemplar como objetivo «posibilitar la participación orgánica de la comunidad...» (art. 2°, inc. f); los planes de ordenamiento físico municipal (cambio de uso de suelos, restricciones, usos específicos, etc.) podrán sancionarse por Ordenanza una vez «...que fueran aprobadas...» por el PE previo «dictamen de los Organismos Provinciales competentes...» (art. 83°).

Por nuestra parte, creemos el uso del suelo en general y las restricciones que se consideren convenientes, el uso específico, incluye la atribución regulatoria relativa a la delimitación de distancias específicas para la aplicación de fitosanitarios.

Si bien la zona de amortiguamiento para cada sitio específico, como son los establecimientos educativos, cercanía de viviendas vecinas, entre muchas otras, que requiera especial protección puede ser variable en cada aplicación particularmente en función de las características del ambiente que se busca resguardar, el grado de vulnerabilidad, las características de cada sustancia, los mecanismos de exposición, las tecnologías aplicables y las condiciones ambientales, de acuerdo a una adecuada ponderación de la gestión del riesgo, nada obsta al establecimiento de distancias mínimas comunes en la jurisdicción local, en virtud del principio precautorio.

La Resolución 246/2018, en su artículo 1° establece que a partir del 1° de enero de 2019 distintos inmuebles, denominados lotes, contiguos a distintas áreas comprenderán la zona de amortiguamiento, a saber:

a) Área urbana, la cual es definida por las normas municipales de ordenamiento urbano. Está destinada a asentamientos humanos intensivos, en la que se desarrollen usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción compatibles (art. 6° del Decreto Ley 8912/77).

b) Zona residencial extraurbana, la cual es definida por las normas municipales de ordenamiento urbano, estando destinada a asentamientos no intensivos, de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en pleno contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural e incluye los clubes de campo (art. 7° inc. b Decreto Ley 8912/77).

c) **Área de población dispersa** que corresponde al área rural, donde la edificación predominante es la vivienda y las construcciones propias de la explotación rural (art. 33 del Decreto-Ley 8912/77).

d) **Márgenes de cursos o cuerpos de agua**, incluye las zonas contiguas a los cuerpos o cursos de agua que no forman parte del lecho del mismo, conforme el Glosario Anexo a la Resolución 246/2018.

e) **Zonas de bombeo**, denominadas en el Glosario Anexo de la Resolución 246/2018 como Campo de Bombeo o Batería de Pozos y definidas como conjunto de perforaciones utilizadas para la explotación del recurso hídrico subterráneo cuyo fin es el abastecimiento público.

f) **Establecimientos educativos.**

g) **Áreas de esparcimiento** y

h) **Reservas naturales.**

Facultades provinciales

La provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 10.699 relativa a agroquímicos, actualmente reglamentada por los Decretos 499/91, 956/02 y 1170/00 y sus resoluciones complementarias 86/01 y 87/01.

Respecto de la ley 10.699, muchas ordenanzas municipales, en ejercicio de las atribuciones del art. 27 de la Ley Orgánica Municipal, establecen distancias, en áreas rurales, para aplicaciones terrestres en zonas periurbanas, no reguladas por las normas provinciales hoy vigentes, como sí lo hace con las aplicaciones aéreas (2000 metros, art. 38º, Dec. 499/91), con distintos criterios para establecerlas y que obedecen más a «consensos entre sectores sociales» que producto de criterios científico-tecnológicos; si bien, en algunos casos, se determinan distancias diferenciadas por la clasificación toxicológica de los productos a aplicar.

Sostienen Pilatti y Herrera (2013):

La provincia de Buenos Aires inscribió sus bases legales con el dictado de la ley 10.699 hace ya veinticinco años, sentando en su primer artículo como objetivo «la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola a través de la correcta y racional utilización de los productos mencionados en el artículo siguiente, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente» (pfo. 30).

Por su parte, el Decreto 2870/08, Anexo II, relativo a acciones encomendadas a la Dirección de Fiscalización Vegetal, contempla:

1) Fiscalizar la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización, exhibición y aplicación de productos de acción química, y/o biológica que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal.

2) Fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes en materia fitosanitaria y de la calidad vegetal que tiendan a la protección de la producción agrícola primaria, total o parcialmente industrializada.

3) Proponer modificaciones a las normas de fiscalización fitosanitaria acorde a las exigencias de los mercados y a la realidad provincial, resguardando los recursos naturales y la salud pública, en coordinación con otros organismos con competencia en la materia.

4) Acordar con instituciones del ámbito oficial o privado, nacional, provincial o municipal, las acciones que aseguren los objetivos de la Ley N° 10.699 y las que en el futuro la modifiquen, como así también de toda otra reglamentación concerniente a la protección de la salud pública y el medio ambiente.

5) Coordinar, actualizar y supervisar los datos e información que posea el registro provincial de las empresas de control de plagas, según establece el Decreto N° 499/91, reglamentario de la Ley N° 10.699.

Facultades municipales

El artículo 56 del Decreto 499/91 prevé que la Autoridad de Aplicación, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, por intermedio de la Dirección de Sanidad Vegetal y Fiscalización Agrícola, organismo de las disposiciones de la Ley 10.699, podrá requerir la colaboración de los Municipios a los efectos de favorecer, facilitar y auditar el correcto cumplimiento de las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA), en todas sus formas, siempre que cuente con la infraestructura necesaria, previa capacitación del personal afectado al servicio.

Por su parte, el artículo 8° de la Resolución 246/2018 prevé que: «...Los municipios podrán auditar las aplicaciones que consideren oportunas a fin de verificar el correcto cumplimiento de las condiciones de aplicación», siempre que exista un Convenio previo, con la Autoridad de Aplicación, pero conforme al artículo 7° de la Resolución 246/2018 solamente en las zonas de amortiguamiento.

En el supuesto aludido, la Resolución citada faculta a los Municipios a determinar la modalidad de aviso previo, por parte del usuario, de la intención de aplicación a los fines de estar en conocimiento y auditar posteriormente.

A título ejemplificativo citamos distintas Ordenanzas Municipales de la Provincia de Buenos Aires:

- a) La Ordenanza Municipal de Luján (5953/2011), en el artículo 5° prohíbe las aplicaciones en las áreas urbanas y permite aplicaciones terrestres con equipos autopropulsados y/o de a partir de los quinientos (500) metros del perímetro de las áreas urbanizadas y zonas de población consolidada. Se crea una zona de resguardo en los espacios comprendidos entre el perímetro de los establecimientos escolares, centros primarios de salud, casas aisladas, reservas naturales y áreas protegidas, y una distancia de cien (100) metros a su alrededor.
- b) La Ordenanza Municipal de Cañuelas (2671/10), en su artículo 14°, establece como distancia de aplicación a partir de los doscientos metros (200 m) del perímetro del establecimiento educativo y fuera del horario de clases debiendo comunicar al establecimiento el día y horario en que se realice la aplicación. En su artículo 15° prohíbe expresamente la aplicación de agroquímicos dentro de un radio de 2000 metros de los límites urbanos de la ciudad cabecera de Cañuelas y de todas las localidades del partido, y entre otras, estará prohibida en el radio fijado, en las zonas donde existan establecimientos escolares rurales durante los horarios de clases.
- c) La Ordenanza Municipal de General Pueyrredón (18740/2008), en su artículo 1°, prohíbe la aplicación dentro del radio de mil (1000) metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales.
- d) La ordenanza de Trenque Lauquen (3965/2013), define una Zona de Exclusión a la distancia donde no puede realizarse aplicación, excepto con equipos compatibles con la producción orgánica y una Zona de Amortiguamiento o de Resguardo Ambiental a la lindante a la de Exclusión, donde sólo se podrá aplicar siempre con vientos menores a 10 kilómetros por hora y que estos provengan desde la zona resguardada hacia Zona Rural y con la presencia de un ingeniero agrónomo en la operatividad terrestre.
- e) La Ordenanza 86/14 de la Municipalidad de Salto prohíbe la aplicación aérea a distancia menor a 2 kilómetros de centros poblados y establece como Zona de Amortiguamiento a la adyacente a un área sensible, ya sea urbana, residencial extraurbana, escuelas y salas sanitarias de atención primarias, hospitales y establece como zona de control intensivo de toda aplicación una distancia de 100 metros lindante a las áreas sensibles. Se contempla el certificado o carta de consentimiento antes de ejercer la actividad. Dentro de la zona de amortiguamiento y hasta los 500 metros, en el caso de aplicación terrestre, se deberá notificar, para ser registradas en forma previa, a las Autoridades Municipales competentes y de las Instituciones Educativas o de

Salud y en el caso de las Instituciones Educativas se deberá aplicar fuera del horario de clases

Conclusión

Las Buenas Prácticas de Aplicación de fitosanitarios incluyen un conjunto armónico de técnicas y prácticas aplicables tendientes a asegurar que el producto pueda expresar su máxima capacidad para el que fue concebido disminuyendo al máximo cualquiera de las diferentes formas de deriva, evitando así los posibles riesgos emergentes a la salud y al ambiente, las mismas, entendemos, constituyen un capítulo dentro de las Buenas Prácticas Agrícolas.

Resolución Ministerial N° 246/2018 de la Provincia de Buenos Aires prevé en su artículo 3° que: «Las aplicaciones de fitosanitarios en las zonas de amortiguamiento ... deberán considerar las características intrínsecas del producto a utilizar (ej. toxicidad y tensión de vapor), la regulación necesaria del equipo (ej. velocidad de avance, presión y caudal de trabajo, tamaño de gota, altura de los picos pulverizadores y tipo de boquilla) y las condiciones meteorológicas antes y durante la aplicación (ej. temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento)».

Consideramos las zonas de amortiguamiento como interfaces que permiten mejorar la gestión de los factores que condicionan las aplicaciones de fitosanitarios y la convivencia del interés de la comunidad con los valores productivos y ambientales pero la definición de dimensiones particulares para establecer distancias y superficies no es esencial, sino que depende de las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA).

Sin perjuicio de lo antedicho, los criterios para la definición espacial de las zonas de amortiguamiento en la planificación del territorio están incluidas dentro de las potestades de los Municipios, en función de la Ley N° 8912/77, los facultan a delimitar las Áreas Urbanas, Complementarias y Rurales.

La Resolución 246/2018 establece que a partir del 1° de enero de 2019 distintos inmuebles, denominados lotes, contiguos a distintas áreas comprenden la zona de amortiguamiento, a saber: a) Área urbana; b) Zona residencial extraurbana; c) Área de población dispersa; d) Márgenes de cursos o cuerpos de agua; e) Campo de Bombeo o Batería de Pozos; f) Establecimientos educativos; g) Áreas de esparcimiento y h) Reservas naturales, correspondiendo a los municipios la facultad de auditar las aplicaciones que consideren oportunas a fin de verificar el correcto cumplimiento de las condiciones de aplicación, siempre que exista un Convenio previo, con la Autoridad de Aplicación, en las zonas de amortiguamiento.

No obstante el loable carácter preventivo de la regulación de zonas de amortiguamiento, el potencial como factor de riesgo sólo puede mensurarse si se lo

investiga superando las dificultades para el estudio tanto de los efectos a largo plazo como en aquellos que pueden resultar de la acción simultánea o sucesiva de diversas sustancias (exposición múltiple). Como sostiene Digón, sin embargo, sólo en algunos casos es posible definir una característica general que anticipe la toxicidad potencial de un compuesto dado. En las sustancias menos estudiadas esto es imposible de predecir, con las consecuencias que ello puede producir.

Bibliografía

- BERNARDI BONOMI, L. (2011). Marco regulatorio para el registro de Aplicadores de Productos Fitosanitarios en la Argentina. SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria): Buenos Aires.
- DIGÓN, A. (2013). *Químicos prohibidos y restringidos en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- GONZÁLEZ ACOSTA, G.; COSENZO, E.; KROOTSCH, T. (2015). *Desarrollo Rural Sostenible y Buenas Prácticas Agrícolas*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- GONZÁLEZ ACOSTA, G. (2017). Régimen Jurídico Aplicable a la Protección y Desarrollo de la Producción Vegetal en la Provincia de Buenos Aires. En: IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60414>>
- PASTORINO, L. F. (2014). Avatares de la realización del desarrollo sostenible: A propósito de una decisión de la SCBA sobre aplicación de agroquímicos. En: XIII Congreso Mundial de Derecho Agrario. Riberão Preto: Altai.
- PILATTI, H.; HERRERA, L. (2013). Nueva reglamentación de la Ley de Agroquímicos 10.699. II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (La Plata, 2013). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39555>>

La nueva reglamentación de la Ley de Conservación y Manejo de Suelos de Santa Fe

NANCY LIDIA MALANOS

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario (UCA)

nancymalanos@gmail.com

Resumen

Santa Fe es una de las provincias agropecuarias más importantes del país, siendo su suelo un recurso fundamental. Desde agosto de 2018 rige en la provincia de Santa Fe, a través del Decreto N° 2149, la nueva reglamentación de la Ley N° 10.552 de Manejo y Conservación de Suelos. Con esta nueva reglamentación se busca la efectiva aplicación de la ley provincial que data de 1991 y que declara de «orden público en todo el territorio provincial el control y prevención del proceso de degradación de suelos, la recuperación, habilitación y mejoramiento de las tierras para la producción y la promoción de la educación conservacionista». El nuevo Decreto califica a los suelos como «patrimonio de la humanidad», considerando que son la base de todo desarrollo agrícola, de las funciones esenciales de los ecosistemas y de la seguridad y soberanía alimentaria. Por ello, afirma que la sostenibilidad de los suelos es fundamental para poder afrontar las presiones que ocasionan el constante aumento de la población y la lucha contra el hambre y la desnutrición. Una herramienta estratégica para hacer frente a los desafíos tanto productivos como climáticos y de sustentabilidad, con el objetivo de preservar la tierra destinada a la actividad agraria y de promocionar prácticas conservacionistas a largo plazo, resulta ser el Observatorio Santafesino de Suelo. Se trata de un órgano científico tecnológico de consulta, creado dentro del ámbito del Ministerio de la Producción de la provincia, mediante Resolución N° 1069/17 pero presentado oficialmente en los primeros días de octubre

de 2018; ocasión también utilizada para dar impulso a la tarea del Observatorio. Otra de las herramientas con las que cuenta la provincia, en aras de lograr una producción que no sea incompatible con el cuidado de la salud y del ambiente, es el Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias que fuera presentado en noviembre de 2018.

Palabras clave

Conservación de suelos, manejo de suelos, reglamentación ley suelos Santa Fe, Observatorio Santafesino de Suelo.

New regulation of the conservation and soil management law of Santa Fe

Abstract

Santa Fe is one of the most important agricultural provinces of the country, being its soil a fundamental resource. Since August 2018, in Santa Fe province, has been in force the new regulation of Law No. 10.552 on Soil Management and Conservation, through the Decree No. 2149. This new regulation seeks the effective application of the provincial law dating from 1991 that establishes «the control and prevention of the soil degradation process, the recovery, habilitation and improvement of lands for the production and promotion of conservation education are of public order throughout the provincial territory». The new Decree qualifies the soils as World Heritage, considering that they are the basis of all agricultural development, of the essential functions of ecosystems and of food security and sovereignty. For this reason, it affirms that the sustainability of the soils is fundamental to be able to face the pressures that cause the constant increase of the population and the fight against hunger and malnutrition. A strategic tool to face the productive, climatic and sustainability challenges, with the objective of preserving the land destined for agrarian activity and promoting long-term conservation practices, turns out to be the Santa Fe Soil Observatory. It is a consultative technological scientific body, created within the scope of the Ministry of Production of the province, through Resolution No. 1069/17 but officially presented in the first days of October 2018; occasion also used to give impetus to the work of the Observatory. Another tool available for the province, in order to achieve a production that is not incompatible with the care of health and the

environment, is the Program of Good Agricultural Practices that was presented in November 2018.

Keywords

Soil conservation, soil management, soil law's regulation, Santa Fe, Santa Fe Soil Observatory.

Introducción

Siendo Santa Fe una de las provincias agropecuarias más importantes del país, el cuidado de su recurso suelo resulta una tarea primordial.

La realidad nos muestra que la provincia sufre el importante problema de la erosión hídrica como consecuencia de los cambios producidos en los usos del suelo durante los últimos tiempos. En este sentido, las cifras son alarmantes por cuanto involucran al 43 % de su superficie: 5.381.136 hectáreas con un grado de «ligero a moderado» y 291.646 hectáreas padeciendo el problema en forma «severa a grave». Un total de 5.672.782 hectáreas afectadas (HIBA, 2017).

Estos cambios en los usos del suelo se han ido produciendo por la mayor agriculturización, con una menor rotación de los cultivos, dando como resultado tierras húmedas y subhúmedas (HIBA, 2017).

A ello debemos agregar que en nuestra provincia el sistema de contratación accidental es el preponderante. Cerca del 70 % de los productores trabajan los campos bajo esta modalidad lo que dificulta un manejo del recurso que sea sustentable a mediano y largo plazo.

Sin lugar a dudas el uso del suelo debe responder a un desarrollo territorial equilibrado y, para ello, una ley de presupuestos mínimos sobre ordenamiento territorial resultaría de fundamental importancia. De todos modos, otra ley de presupuestos mínimos, la Ley General del Ambiente N° 25.675/02, enumera al ordenamiento ambiental del territorio como uno de los instrumentos de política ambiental (art. 8) y establece la finalidad del proceso de ordenamiento ambiental fijando los aspectos que deben ser considerados prioritariamente en la localización de las distintas actividades antrópicas (art. 10).

Por su parte, y desde hace varios años, Santa Fe ha emprendido esta importante tarea del ordenamiento de su territorio. Normativamente, el Ordenamiento

Territorial es definido por el Decreto N° 0101/03, reglamentario de la Ley N° 11.717/99 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, diciendo que se trata de una «herramienta de planificación para la toma de decisiones sobre la localización de actividades en el espacio geográfico o ámbito físico de un territorio». Además, en el año 2014 fue creado el Comité Interministerial de Ordenamiento Territorial cuyo objetivo es la optimización del potencial productivo y el desarrollo sustentable.

Consecuentemente, en lo que a su actividad agraria respecta y para ejemplificar, la provincia ha dictado resoluciones en áreas tales como las referidas a la instalación y funcionamiento de los establecimientos dedicados al almacenamiento, distribución, acondicionamiento y conservación de granos (Resolución 177/03), a la instalación de establecimientos de engorde intensivo de ganado bovino a corral o *feedlot* (Resolución N° 23/09), la que prohíbe la utilización de las banquetas de las rutas provinciales con fines agrícolas (Resolución N° 136/11).

En materia de suelos, en la provincia rige la Ley N° 10.552/91, de Conservación y manejo de suelos, cuya reglamentación del año 1992 ha sido derogada y reemplazada recientemente por el Decreto N° 2.149/18.

Con la nueva reglamentación se pretende, entre otros aspectos, dinamizar la normativa vigente en la materia; facilitar la formulación de un Programa Santafesino de Gestión Sostenible de Suelos a través del relevamiento, diagnóstico y proyección sobre la dinámica de dicho recurso; dar una mayor participación a las asociaciones de expertos y de productores; crear una red de laboratorios específicos y reforzar las áreas de conservación donde se dispondrá un sistema de manejo de suelos obligatorio.

Además, el Observatorio Santafesino de Suelo, creado por Resolución N° 1.069/17 e integrado por organismos públicos y privados, queda también reglamentado con el mencionado Decreto. Este Observatorio ha sido presentado oficialmente en los primeros días de octubre de 2018, ocasión que también fuera utilizada para dar impulso a su tarea (*Santa Fe Noticias*, 2018).

Las funciones del Observatorio son amplias, señalamos aquí las de diagnóstico acerca del tipo e intensidad de degradación actualizado de los suelos de la provincia; asesoramiento, evaluación y dictamen a pedido del Ministerio de la Producción que es la Autoridad de Aplicación; evaluación y dictamen de consultas derivadas de la Comisión Provincial de Conservación y Manejo de Suelos; participación en la elaboración de protocolos de procedimientos (muestreos, datos analíticos) para la elaboración de los Planes de Conservación y de las pautas básicas para la presentación de los planes, su seguimiento o actualizaciones previstos en la Ley N° 10.552.

1. Breve análisis de la Ley N° 10.552/91 de Conservación y manejo de suelos de Santa Fe

Declarando «de orden público en todo el territorio provincial el control y prevención del proceso de degradación de suelos, la recuperación, habilitación y mejoramiento de las tierras para la producción y la promoción de la educación conservacionista», la Ley N° 10.552/91 de Conservación y manejo de suelos vino a superar la adhesión provincial a la normativa nacional (Ley N° 22.248/81).

Y esto por cuanto este régimen de alcance nacional —adhesiones provinciales mediante—, largamente criticado por definirse como «una ley de fomento a la conservación de los suelos» y considerar sólo de «interés general la acción privada y pública tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva los suelos», se instrumenta sobre la simple base de Consorcios Voluntarios de Productores (MALANOS, 1999).

En un breve análisis podemos decir que la ley santafesina establece que todos los suelos de la provincia quedan sujetos al uso y manejo conservacionistas; que las denominadas Áreas de Conservación y Manejo de Suelos (ACMS) serán determinadas a través de sus organismos técnicos, o bien a propuesta de la Comisión Provincial sobre la materia, municipalidades, comunas, propietarios, arrendatarios, contratistas y tenedores de la tierra u otros organismos o entidades; las áreas de referencia se clasifican según el tipo y magnitud del problema que las afecta (conservación y manejo total o parcial), según su relación con los destinatarios (conservación y manejo voluntario u obligatorio) y teniendo en cuenta el tratamiento en virtud de su intensidad (tratamiento esencial o integral); se otorgan estímulos —que pueden extenderse conforme al tipo de prácticas efectuadas— a los que acceden tanto propietarios como arrendatarios, aparceros, usufructuarios y tenedores por cualquier título legítimo de los inmuebles ubicados en las zonas declarados previamente como ACMS; se detalla el contenido del Plan de Conservación con su Certificado de Ejecución de Prácticas, para que luego de la verificación de las mismas se otorgue el Certificado de Conservación y Manejo de Suelos; existen obligaciones de los destinatarios de los estímulos y las sanciones en caso de incumplimiento; se establece la responsabilidad de los profesionales intervinientes en la tramitación y sus sanciones; se crea el Fondo Provincial de Conservación y Manejo de Suelos.

2. El nuevo Decreto reglamentario N° 2149/18

El nuevo Decreto reglamentario de la Ley N° 10.552 comienza, en sus considerandos, por señalar la necesidad de lograr el cumplimiento de los objetivos de la normativa provincial de Conservación y manejo de suelos que, como ya dijéramos, declara el orden público para las acciones ya detalladas.

Declara, además, que los suelos son «un patrimonio de la humanidad» que conforman la base del desarrollo agrícola, de las funciones esenciales de los ecosistemas y de la seguridad y soberanía alimentaria; siendo, en consecuencia, su sostenibilidad, algo fundamental para afrontar las presiones producidas por el aumento de la población y la lucha contra el hambre y la desnutrición.

Se reconoce la alta proporción de cultivos anuales en desmedro de las pasturas y del campo natural lo que provoca la severa reducción de los principales nutrientes del suelo; entre ellos, del fósforo, potasio y calcio. También se alude a la disminución de la capacidad de almacenamiento de agua que sufren los suelos, motivada por el sistema de cultivo vigente con una mínima explotación de raíces, y a la necesidad de aplicar la rotación de cultivos, la reposición de nutrientes y buenas prácticas agrícolas en su conjunto.

Viene al caso recordar que en noviembre de 2018, entendiendo que no puede existir una dicotomía entre la producción y el cuidado de la salud y del ambiente, fue presentado en la Casa de Gobierno provincial el Programa de Buenas Prácticas Agropecuarias. Se trata de una iniciativa tendiente a lograr el efectivo cumplimiento de la Ley N° 11.273/95 de Productos Fitosanitarios y, lógicamente, de la de Conservación y manejo de suelos; más allá de fortalecer la producción sustentable de alimentos, cuidando siempre la salud de la población y del ambiente como ya fuera dicho.

Podemos brevemente acotar que, con este Programa, se busca implementar la receta agronómica *on line* a fines del control en la aplicación de fitosanitarios y un sistema de denuncias que también funcionará *on line* para informar aquellas aplicaciones que no se realicen correctamente (HERNÁNDEZ, 2018).

Volviendo al Decreto 2149, resulta de suma importancia destacar que encara la recuperación de los suelos «respetando las funciones agroecológicas, humedales, paisajísticas y socio-ambientales de cada zona dentro de un Ordenamiento Territorial» dando un marco de referencia para la aplicación de las mejoras y prácticas conservacionistas, sugeridas por la Comisión Provincial de Suelos (CPS), previo relevamiento, diagnóstico y proyección del recurso realizado por el Observatorio Provincial de Suelo.

Para garantizar el tratamiento integral del suelo, se dispone que en aquellos de aptitud agrícola, la actividad minera sólo podrá ser llevada a cabo cuando no implique su decapitación.

Además, se entiende que la silvicultura aporta a la conservación del suelo y del agua por los servicios ambientales que brindan los bosques y/o montes nativos o artificiales. Por ello, para los planes productivos que prevean la conservación de suelos con actividades de aprovechamiento, enriquecimiento, restauración del bosque o monte, deberá darse intervención a las áreas competentes para instrumentar un incentivo complementario a los previstos en la normativa nacional y provincial que permita hacer efectivo los beneficios de los servicios ambientales que los mismos otorgan.

Avanzando en su articulado podemos resaltar lo dispuesto en cuanto a que la prevención de los procesos de degradación, como así también la gestión y mejoramiento de los suelos, incorporados al sistema productivo, deberá realizarse conforme el principio precautorio establecido en la Ley General del Ambiente. También se prevé la recuperación, restauración y habilitación, para el sistema productivo, de aquellas tierras que no están en él.

El Ministerio de la Producción, como Autoridad de Aplicación, queda facultado para la creación del Registro Provincial de Laboratorios habilitados de Suelos y Aguas. Sus facultades serán las de relevar, coordinar, disponer y suministrar la información legal, técnica y básica para la elaboración de los planes y la realización de las prácticas adecuadas.

Es la Autoridad de Aplicación quien determina las ACMS a través de sus organismos técnicos, o bien a propuesta de la CPS, de las municipalidades o comunas, de los propietarios y demás tenedores de la tierra, y de otras organizaciones o entidades. Entre estas últimas, el Decreto enumera al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), a la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID), a la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), a las Bolsas de Comercio, a los Colegios de Profesionales del sector y a las entidades educativas y sociales.

La declaración de las superficies máximas de las ACMS es anual y, tal como establece la Ley N° 10.552, se efectúa gradualmente considerando las necesidades de prevención y control. Pero también en función de las posibilidades técnicas y, fundamentalmente, de las económicas que la Autoridad de Aplicación determine. A tales efectos, la reglamentación dispone que el monto total del impuesto inmobiliario rural que Santa Fe deje de percibir por estímulos en exenciones o reducciones que otorgue —siendo el impuesto inmobiliario un impuesto coparticipable con la Nación—, no podrá superar el monto del cupo fiscal asignado en la ley de presupuesto anual. En definitiva, los beneficios tributarios que se dispongan no dependen sólo de la Autoridad de Aplicación sino que serán otorgados mediante resolución conjunta con el Ministerio de Economía de la provincia.

En cuanto a las ACMS obligatorio, podrán ser declaradas en toda zona donde se considere que se lleva a cabo un uso y manejo inadecuado, o cuando el grado de degradación o fragilidad del área constituya una limitante para la sustentabilidad, los requerimientos nutricionales y los adecuados procesos socio-ambientales.

Otro supuesto es el de la creación de ACMS Experimentales. Éstas, en las zonas y en el momento que se considere necesario para evaluar el impacto de la aplicación de medidas, prácticas o tecnologías en diferentes sistemas productivos y disponer de información para una más eficiente aplicación de la Ley N° 10.552. Al respecto, tanto el INTA como las Universidades Nacionales del Litoral y de Rosario podrán proponer como *experimentales* aquellas áreas ya existentes en sus ámbitos y/o sugerir la creación de otras nuevas. También aquí la declaración de las superficies máximas de estas áreas es anual y depende de las cuestiones presupuestarias ya destacadas.

El estímulo más importante consiste en la exención o reducciones —entre el 50 y el 75 %— del impuesto inmobiliario rural. Tal como está previsto en la ley y en la reglamentación anterior, el estímulo se otorga por el plazo de un año una vez aprobado el Plan de Conservación.

Una vez ejecutadas las prácticas en cumplimiento de lo dispuesto en el Plan de Conservación presentado, adecuaciones mediante si es que las dispuso la Autoridad de Aplicación con el correspondiente asesoramiento de la CPS, se dispone su verificación. De ser aprobadas, se entrega el Certificado de Ejecución y la exención o reducciones del impuesto inmobiliario rural podrán extenderse.

Si las prácticas fueran permanentes —aquellas productivas de tipo vegetativo que contribuyan a mantener permanentemente cubierto el suelo con residuos o cultivos, rotaciones o prácticas permanentes de tipo estructural o de ingeniería para el control de la erosión hídrica y problemas de drenaje— por no más de diez años; las semi permanentes —las productivas de tipo vegetativo que originen una cubierta de plantas o residuos no permanente— por no más de cinco años; y las anuales —las de tipo vegetativo, culturales, operaciones de labranza de mínima remoción y agregado de nutrientes orgánicos e inorgánicos o elementos mejoradores del suelo— por no más de dos años. Es la Dirección General de Gestión de la Sustentabilidad en la Producción, dentro de la órbita de la Autoridad de Aplicación, quien auditará el cumplimiento del Plan de Conservación y certificará la realización de las prácticas para lo cual entregará un Certificado de Conservación y Manejo de Suelos válido por el plazo de extensión del estímulo.

En caso de procesos bajo régimen de certificación de gestión de calidad productiva basado en buenas prácticas agrícolas, expedido por entes reconocidos, se podrá exceptuar de las verificaciones del cumplimiento del Plan.

En cuanto al trámite para acceder a los estímulos, se dispone la presentación de la solicitud, que reviste carácter de declaración jurada, con los datos del titular del

predio y del solicitante, número de partida del impuesto inmobiliario, superficie afectada y ubicación. El profesional interviniente adopta el carácter de certificador del Plan de Conservación y el mismo deberá contar con el visado del Colegio profesional respectivo.

Formará parte del Plan, el informe acerca del estado que presenta el suelo incluyendo nivel y ascensos de las napas con presencia de sales, porcentaje de pendiente, degradación de pasturas naturales —con el requerimiento a la Autoridad de Aplicación los análisis que técnicamente correspondan— y el Programa de Manejo con la propuesta de las medidas, prácticas o tecnología a aplicar en el sistema productivo.

Resulta importante destacar lo dispuesto en cuanto a la anotación del inmueble bajo Plan de Conservación en el Registro General de la Propiedad; se trata de una afectación especial pudiendo la Autoridad de Aplicación dejarla sin efecto cuando las prácticas de conservación hubieran sido destruidas por caso fortuito o fuerza mayor. La duración de la afectación dependerá del tipo de práctica que se realice sobre el inmueble con un máximo de 10 años, plazo durante el cual los trabajos efectuados deberán ser mantenidos en buenas condiciones. Recordemos que la ley también dispone la inscripción en la partida del inmueble beneficiado —trámite que se realiza ante la Administración Provincial de Impuestos (API)— y en todo instrumento público o privado por el que el inmueble en cuestión fuese objeto de arrendamiento u otra forma que implique el uso por parte de terceros.

Las infracciones a la ley y su decreto reglamentario serán constatadas mediante acta labrada por personal técnico de la Dirección General de Gestión de la Sustentabilidad, debiendo el presunto infractor presentar su descargo ante esa misma Dirección dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha del acta de constatación o fecha de notificación. Si el descargo no se presentara o fuera insuficiente, las actuaciones serán elevadas junto al informe técnico respectivo para que el titular de la jurisdicción dicte resolución con la sanción que corresponda; resolución que puede ser recurrida por los recursos administrativos existentes. Una vez firme el acto administrativo, se procederá a notificar al API y al organismo que corresponda según a sanción que se haya aplicado. Habiéndose efectivizado el pago de las multas impuestas y cumplidas las obligaciones del Plan de Conservación, se podrá solicitar que se otorguen nuevamente los beneficios hasta completar los plazos legales; no gozarán de este beneficio quienes sean infractores reincidentes. Además de las multas, la ley prevé otras sanciones, entre ellas la caducidad de los estímulos otorgados y el reintegro de los montos del impuesto inmobiliario eximido o reducido o subsidios acordados con su actualización más intereses resarcitorios.

Es de destacar que en la planificación de obras públicas o privadas tales como las viales, hidráulicas, férreas, barrios cerrados, countries, entre otras, deberá requerirse a

la Autoridad de Aplicación competente según las obras a realizar, la conformidad de las mismas y la evaluación del impacto que puedan causar sobre el suelo y el agua. Además, deberá tenerse en cuenta la compatibilidad de la obra con las prácticas y recuperación de los suelos que se hayan o se estén realizando en la zona.

Por su parte, aquellas prácticas que impliquen manejo del agua deberán ser compatibles con la planificación del Ministerio de Infraestructura y Transporte.

Conclusiones

Como viene informando el INTA, y a ello hemos aludido en parte, la deficiencia del recurso suelo es causada por la intensificación productiva, el monocultivo y la baja fertilización, lo que afecta el rinde y la calidad de la producción. No olvidemos que en la medida que aumenta la demanda mundial de alimentos, la situación se vuelve más compleja y que en estos momentos Argentina se encuentra produciendo para 400 millones de personas (INTA, 2018).

Los estudios realizados por este instituto en la Región Pampeana indican que la materia orgánica se redujo un 27 % debido a la disminución de carbono, fundamentalmente por falta de rotaciones con pasturas y el monocultivo sojero. Además, advierte sobre una disminución del pH en un 5 % con relación a los niveles originarios lo que se traduce en una acidificación de los suelos; del zinc en un 72 % respecto de los suelos originarios; del boro en alrededor del 31 % lo que podría afectar cultivos tales como la soja, girasol, alfalfa y colza. Hierro y magnesio, en cambio, han tenido un leve incremento (INTA, 2016).

Específicamente y con relación al suroeste de Santa Fe analizado, esas mismas investigaciones del INTA muestran que los valores bajos en zinc indican la posible limitación en el crecimiento de cultivos sensibles a esta deficiencia como es el caso del maíz y la soja.

De cara a esta realidad, es indiscutible que la incorporación de tecnología y de las buenas prácticas agropecuarias permiten aumentar la producción granaria y mantener el suelo conservado.

En definitiva, como es sabido y ha dicho la FAO en 2015 al celebrarse el Año Internacional del Suelo, si el recurso está bien manejado «permite la circulación de elementos químicos, agua y energía para el gran beneficio humano» (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, 2016).

Es de esperar que Santa Fe pueda, con esta nueva reglamentación a su ley de conservación y manejo de suelos, lograr los objetivos propuestos. Pero sin lugar a dudas, la provincia debe plantearse el incremento del presupuesto en esta área tan

sensible y así permitir el otorgamiento de estímulos dinerarios que vayan más allá de la simple exención o reducción del impuesto inmobiliario rural. Como ya se dijera al explicar sobre el tema, la provincia no dispone de la totalidad de este impuesto por ser co-participable con la Nación. Por otra parte, el monto que se paga en virtud de inmobiliario rural no es lo suficientemente alto como para que la exención o reducción reglamentada sea de significativa importancia.

Bibliografía

- HERNÁNDEZ, X. (12 de noviembre de 2018). Santa Fe encara un programa de Buenas Prácticas Agrícolas. *Infocampo*. Recuperado de <<https://www.infocampo.com.ar/santa-fe-encara-un-programa-de-buenas-practicas-agricolas/>>
- HIBA, J. (25 de abril de 2017). La erosión hídrica afecta a casi la mitad del territorio santafesino. *La Capital*. Recuperado de <<https://www.lacapital.com.ar/la-erosion-hidrica-afecta-casi-la-mitad-del-territorio-santafesino-n1383638.html>>
- INTA Informa (27 de junio de 2016). *Región Pampeana: suelos más ácidos y con menos micronutrientes*. Recuperado de <<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=31252>>
- INTA Informa (26 de abril de 2018). *El resguardo del suelo se transformó en el reto del siglo*. Recuperado de <<http://intainforma.inta.gov.ar/?p=42864>>
- MALANOS, N. (1999). El derecho argentino frente a la necesidad de una agricultura sustentable de alta producción. En *Direito Agrário e Desenvolvimento Sustentável* (pp. 531-532). Porto Alegre, Brasil: UMAU-Escritório Regional Rio Grande Do Sul.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (2015). *Estado Mundial del Recurso Suelo – Resumen Técnico*. Recuperado de <<http://www.fao.org/3/a-i5126s.pdf>>
- Santa Fe Noticias* (2018). El Consejo Hídrico, Productivo y Ambiental analizó los avances en la gestión de recursos hídricos y de suelos de la provincia. Recuperado de <<https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/263148/>>

Mitos, paradigmas y paradojas reflejadas en la regulación de los agroquímicos en la provincia de Buenos Aires

HÉCTOR HUGO PILATTI

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

hpilatti@agro.uba.ar

PABLO IGNACIO CARUSO

Facultad de Agronomía (UBA)

caruso@agro.uba.ar

Resumen

La aplicación de los productos agroquímicos está plagada de relatos más o menos verosímiles, verdaderos mitos, paradigmas visceralmente defendidos y paradojas. En la actividad de producción agrícola aparecen plagas que los productores deben combatir por mandato legal y/o razones económicas y de productividad. Para librar esa batalla contra las plagas superando los medios físicos, se utilizan los distintos productos, entre ellos los agroquímicos, sobre cuya aplicación se ha instalado una percepción que hace creer que con mayor distancia de prohibiciones y restricciones se constituye mayor seguridad, cuando las investigaciones científicas y recomendaciones tecnológicas de organismos internacionales y nacionales indican que el factor central es el control y fiscalización de buenas prácticas de aplicación. La provincia de Buenos Aires ha reglamentado mediante la Resolución 246/18 del Ministerio de Agroindustria la aplicación de estos productos incluyendo la implementación de buenas prácticas y otras restricciones que se suman a las establecidas por la Ley 10.699 y su

reglamentación. Paradójicamente se produce la reacción de algunos sectores que hicieron oír su voz repudiándola.

Palabras clave

Ley de Agroquímicos 10.699, Resolución Ministerio Agroindustria Buenos Aires 246/18, buenas prácticas de aplicación.

Myths, paradigms and paradoxes reflected in the regulation of the application of agrochemicals in Buenos Aires province

Abstract

The use of agrochemicals is riddled with more or less plausible tales, genuine myths, viscerally advocated paradigms and paradoxes. Agricultural producers must fight pests by legal mandate and for economic reasons. To wage the battle against plagues, different products are used, including agrochemicals. On the application of agrochemicals, a widespread misconception has established bans and restraints provide security. In fact, scientific researchers, national authorities and international agencies recommend to regulate and control the good practices of application of agrochemicals. Buenos Aires Province has regulated this economic activity by the Resolution 246/18 of the Ministry of Agroindustry, including the good practices of application of agrochemicals and other restrictions which are added to the limitations that the Law 10.699 and its regulation have established. Paradoxically, certain sectors made their protest heard to repudiate this Resolution.

Keywords

Agrochemicals Law 10.699, Resolution 246/18 of the Ministry of Agroindustry of Buenos Aires Province, Good Practices of Application.

La aplicación de los productos agroquímicos está plagada de relatos más o menos verosímiles, verdaderos mitos, paradigmas visceralmente defendidos y paradojas. Infinita es la cantidad de artículos vinculados a la temática que pueden encontrarse

en las páginas electrónicas. En su regulación también se pueden hallar paradigmas y paradojas.

Los mitos según la definición de la Real Academia consisten en «una historia imaginaria que altera las verdades, (dándole) más valor del que tienen en la realidad».

Paradigma, siguiendo la misma fuente es una «teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento».

«También se ha utilizado en los últimos tiempos como sinónimo de modelo, arquetipo, prototipo, etc. (...), un paradigma es un enmarañado conjunto interrelacionado de normas, leyes, visiones de la realidad socioeconómica, maneras comunes de enfrentar distintas situaciones problemáticas debido al arraigo cultural, representaciones mentales de la realidad, etc. Posee una lógica interna y una identidad.

Por medio de él podemos definir,... delimitar,... identificar,... conceptualizar, etc. partes o el todo del entorno que nos rodea.

Y ¿para qué sirve todo esto? Pues bien... para poder comprender y explicar la realidad; puesto que, nuestra percepción del mundo está influenciada por estos patrones de pensamiento (...)» (CASAS, 2000).

Las paradojas, enseña el profesor Casas «son contradicciones que se presentan dentro de un orden lógico. Estas incoherencias, generan una particular confusión en la opinión y en el sentir de la gente.

(...), algunas características inherentes a las paradojas son: una situación increíble, una realidad impensada, algo fuera de lógica, presencia de casos reales que se acercan a lo absurdo, actores sociales que presentan sus éxitos o fracasos de manera exagerada, resultados contradictorios y extravagantes en el análisis de una realidad, etc.».

Los agroquímicos son «toda sustancia química de síntesis de uso agrario» (Pastorino, 2009), entre los que se puede citar a los plaguicidas, cuyo destino es controlar y/o combatir las plagas.

El concepto de plaga se ha instalado en la normativa desde muy antiguo, entre los antecedentes más remotos se puede recordar que en el año 1905 con la sanción de la Ley 4863 de «Defensa de la Producción Agrícola», el Poder Ejecutivo Nacional queda a cargo de la defensa agrícola contra la invasión de animales y vegetales parásitos o perjudiciales, debiendo fortalecer sus facultades de contralor en la materia con facultades para adoptar medidas en predios públicos y privados y accionar contra los particulares en el control de las plagas.

Más tarde, mediante el Decreto 991/1908 se reglamentó esa ley, y se asumió la responsabilidad de destruir las plagas, creándose la Comisión Central de Defensa

Agrícola. A esos antecedentes le sigue una voluminosa normativa, hay Leyes de la Nación; Decretos del Poder Ejecutivo Nacional y Resoluciones del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

Las plagas, siguiendo el Decreto Ley 6704/63 conocido como Ley de Policía Sanitaria, son «animales, vegetales o agentes de cualquier origen biológico, perjudiciales (...) por su carácter extensivo, invasor o calamitoso».

También el Código Rural de la provincia de Buenos Aires se refiere a la obligación de combatirlas que tienen «los propietarios, arrendatarios, usufructuarios u ocupantes de tierras fiscales o privadas, tienen la obligación de destruir dentro de los inmuebles que posean u ocupen las plagas declaradas tales por el organismo técnico competente», como lo establece el artículo 248 del Decreto Ley 10.081/83.

Para librar esa batalla contra las plagas superando los medios físicos, han llegado los agroquímicos, «se trata de sustancias peligrosas que deben ser autorizadas, manipuladas, utilizadas y sus contenedores y residuos gestionados con mucho rigor y control» y cuyo uso inadecuado es peligroso, como lo precisa la Resolución Conjunta MS 1562/10 y MAGyP 340/10; como tal deben tratarse y por eso están altamente reguladas por un abanico de normas nacionales y provinciales hasta ordenanzas municipales donde «a lo largo de casi una década (...) se fue instalando una percepción que hace creer que con mayor distancia de prohibiciones y restricciones se constituye mayor seguridad, cuando las investigaciones científicas y recomendaciones tecnológicas de organismos internacionales (ONU-FAO) y nacionales (INTA) indican que el factor central es el control y fiscalización de buenas prácticas de aplicación, entre ellas un factor central lo encontramos en las condiciones ambientales oportunas de aplicación (humedad relativa ambiente, temperatura, dirección y velocidad del viento) para eliminar peligros de derivas no sólo en zonas rurales periurbanas sino también en plenas zonas rurales» (ACUÑA, 2019).

La provincia de Buenos Aires tiene vigente desde 1988 la Ley 10.699 que en el artículo 2° *in fine* contiene una lista enunciativa de los productos que comprende determinando que se trata de los «productos de acción química y/o biológica (...), que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal».

Para librar esa batalla contra las plagas superando los medios físicos, han llegado los agroquímicos, en casi todos hay parte de verdad y parte de mito; por citar un ejemplo dice en su página electrónica la Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes, «muchos conocen a los agroquímicos como los más malos de los malos, en especial al glifosato (...)». ¿Pero, donde está el mito y donde la verdad? Esa es la cuestión. Basta «navegar» por internet para encontrar un poco de mito y otro poco de verdad. Unos hablan la utilización racional, de dosis exactas, de buenas prácticas

de aplicación; otros dicen que no deberían utilizarse, sostienen que su uso debería prohibirse.

Guiados por un paradigma, los productores son conducidos a utilizar un conjunto de procesos y productos que la empresa agraria utiliza para llevar adelante la producción, incluyendo la experiencia y conocimientos científicos y técnicos necesarios «para hacer producir la naturaleza orgánica» (Vivanco, 1967), es decir, paquetes tecnológicos que «permiten reducir el impacto ambiental y generar mayor productividad y (como consecuencia), beneficios económicos», según se explica en un trabajo publicado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), beneficios que se reparten, quedando un poco para el productor y otro poco para compartir con su «socio en las ganancias», el Estado, que participa tomando buena parte de esos dividendos en forma de derechos de exportación, impuestos, tasas y contribuciones, que los productores aportan al Estado nacional, provincial y al municipio en que desarrollan su actividad, incluyendo sanciones de multa desproporcionadas e irracionales por la comisión de presuntas infracciones comprobadas sin la necesaria legitimidad.

El paquete tecnológico aplicado al cultivo de soja genera beneficio ambiental y económico titula ese organismo: «(...) la siembra directa, la nutrición química y biológica, los biocidas y el uso de variedades de soja transgénica conforman un paquete tecnológico que genera impactos ambientales positivos».

Otro paradigma señala que «los principales desafíos de hoy en día son reducir el uso de insumos agrícolas, especialmente el agua y los productos químicos», como pide la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), un «cambio de paradigma», ir hacia una agricultura sostenible basada en biocontroladores.

A la par, según la misma FAO, «por tercer año consecutivo, se ha producido un aumento del hambre en el mundo (...)» siendo un desafío cada vez mayor alimentar la población mundial con el producido de las tierras disponibles manejadas sustentablemente. «Para cubrir la demanda en 2050, la FAO estima que la agricultura tendrá que producir casi un 50% más de alimentos, forraje y biocombustible de los que producía en 2012».

La Resolución Ministerial traída a este análisis, en sus considerandos, cita el Informe Final del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en Materia de Aplicaciones de Fitosanitarios (Resolución Conjunta MA y MAyDS 1/18).

Tiene presente la potestad de los Municipios, que por el Decreto Ley N° 8912/77, tienen facultad para ordenar el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, su territorio, clasificándolo y delimitando las áreas rurales, áreas de población dispersa, urbana y complementaria, zona residencial extraurbana, con

facultad para determinar su localización cuando se trate de usos específicos, habilitándolos a ejercer el control mediante la celebración de un convenio, a partir del cual podrían auditar las aplicaciones para verificar el correcto cumplimiento de las condiciones de aplicación establecidas.

En ese contexto la provincia de Buenos Aires ajustó la reglamentación vigente para la aplicación de fitosanitarios mediante la Resolución 246/18 de su Ministerio de Agroindustria (MA), regulando con mayor estrictez cuando la actividad se ejecute en las zonas de amortiguamiento, que de acuerdo al glosario anexo, es la «superficie adyacente a determinadas áreas de protección, que por su naturaleza y ubicación, requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del espacio protegido, sin dificultar las actividades que en ellas se desarrollan», comprendiendo a «los lotes contiguos al área urbana, zona residencial extraurbana, área de población dispersa, márgenes de cursos o cuerpos de agua, zonas de bombeo, establecimientos educativos, áreas de esparcimiento y reservas naturales», según el artículo 1° de la citada Resolución.

La decisión se basa en el Informe Final del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en Materia de Aplicaciones de Fitosanitarios que se conformó con el objeto de «elaborar los principios que deben regir las políticas públicas nacionales de sus respectivas competencias, sobre las aplicaciones de fitosanitarios en la agricultura y la alimentación, con especial atención sobre las aplicaciones en zonas de amortiguamiento o “buffer” adyacentes a áreas que requieren especial protección»; «formular recomendaciones respecto de cómo mejorar la adopción de las buenas prácticas de aplicación de fitosanitarios; y formular recomendaciones sobre cómo fortalecer los sistemas de control y monitoreo (...)».

De acuerdo a ese documento, «los principios y las recomendaciones persiguen brindar un marco integrador y balanceado en favor del desarrollo sostenible, (...)».

La Resolución se centra en la zona de amortiguamiento que es la faja de territorio ubicada entre determinados sitios específicos y las zonas rurales, ahí la reglamentación entiende necesaria una especial protección. Sin embargo, los recaudos para tal objetivo admiten variaciones en cada aplicación, particularmente en función de las características del ambiente que se busca resguardar; el grado de vulnerabilidad; las características de cada sustancia; los mecanismos de exposición; las tecnologías aplicables y las condiciones ambientales y considera que las Buenas Prácticas de aplicación de fitosanitarios son la forma adecuada de desarrollar la actividad.

Las zonas de amortiguamiento las define en términos similares por el Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en Materia de Aplicaciones de Fitosanitarios, en su Informe Final dice que «son interfaces que permiten el

ordenamiento ambiental del territorio para mejorar la gestión del riesgo de la aplicación y la convivencia de los valores productivos, ambientales y patrimoniales».

Sostiene el concepto de Buenas Prácticas de Aplicación tal como las definió el Informe Final citado, diciendo, «incluyen un conjunto armónico de técnicas y prácticas aplicables tendientes a asegurar que el producto pueda expresar su máxima capacidad para el que fue concebido disminuyendo al máximo cualquiera de las diferentes formas de deriva, evitando así los posibles riesgos emergentes a la salud y al ambiente».

Para comprenderlo mejor podría decirse que las buenas prácticas son una derivación de la evolución del marco normativo sanitario; la responsabilidad de los productores y los aplicadores que utilizan agroquímicos se ha transferido a los particulares que desarrollan la actividad agraria, reservándose la autoridad de aplicación la verificación del cumplimiento de las normas y de los procedimientos preparados para cada caso.

Implican la necesidad de los productores y profesionales responsables de evaluar caso por caso, deben elaborarse considerando unos indicadores que pueden ser diferentes en cada situación de aplicación, particularmente en función de las características del ambiente que se busca resguardar, su vulnerabilidad, las sustancias utilizadas, los mecanismos y tecnologías aplicadas y las condiciones ambientales (viento, temperatura, etc.); las diseñadas para una aplicación no pueden ni deben reproducirse en otra como si se tratara de cumplir una pauta, sino que de las buenas prácticas se espera el autocontrol, entonces habrá que determinar previamente que debe hacerse, para luego verificar si se hizo lo que se debía hacer, tal como se dijo que se debía hacer y si los resultados son los esperados y establecidos en las normas legales.

Para eso se suma a las exigencias ya vigentes, como el registro de los expendedores, el registro de los productos utilizados, el registro de los aplicadores, de contar con la receta agronómica obligatoria y la capacitación de los operarios de aplicación de agroquímicos, la comunicación al municipio de la fecha de aplicación y en determinados casos la presencia en el lugar de un profesional con incumbencias matriculado. Finalmente, las autoridades locales que han celebrado convenio tienen la facultad de auditar.

En los últimos considerandos de la Resolución se deja explícitamente expuesto el contexto que debe tenerse en cuenta para comprenderla, al decir: «para determinar las condiciones necesarias para efectuar aplicaciones de fitosanitarios en la zona de amortiguamiento debe realizarse una adecuada ponderación de la gestión del riesgo», remitiendo seguidamente a los artículos 41 de la Constitución Nacional, 28 de la Constitución Provincial, la Ley N° 25.675 de Presupuestos Mínimos Ambientales y la Ley de Agroquímicos provincial, N° 10.699 y el Decreto

Reglamentario 499/91, proveyéndola de un marco jurídico tuitivo que le da una base muy sólida.

Una vez publicada la Resolución que se examina, el Ministerio informa en su página electrónica que «es la primera vez que desde la Provincia se elabora una norma de estas características que apunta tanto a cuidar la salud de la población, el medio ambiente, la seguridad alimentaria y al mismo tiempo a mantener las actividades productivas a través de la sustentabilidad y sostenibilidad, con fuerte foco en las buenas prácticas agropecuarias», y ciertamente puede afirmarse siguiendo sus mandatos, que armoniza la aplicación de fitosanitarios en su relación con el interés general de la comunidad y los valores productivos.

La primera paradoja es la reacción de algunos sectores que hicieron oír su voz repudiándola por distintos medios, desde los periodísticos hasta presentaciones en la sede administrativa y judicial reclamando la derogación de la Resolución; ellos han entendido que es regresiva porque iría contra normas municipales más estrictas; piensan que legaliza la aplicación de venenos en lotes linderos a las ciudades, zonas residenciales que se encuentran en el campo; achacan que no se han especificado distancias mínimas en relación a la ubicación de reservas, arroyos, ríos, escuelas, etc. Se ha afirmado desde esa posición que se debilitan los controles porque delega esa tarea a ingenieros agrónomos contratados por las empresas y los privados.

Por lo que se dijo antes, la Resolución adopta un criterio razonable, frente a la arbitrariedad que podría implicar el establecimiento de distancias fijas (100 metros, 500 metros, 1000 u otra), elige implementar buenas prácticas porque como queda claro en el Informe Final arriba citado, las distancias siempre son relativas y dependientes de cómo se hace la aplicación. Si no se cumplen determinados parámetros técnicos, aunque se prevea una distancia podrían producirse afectaciones; de ahí la importancia puesta en el cumplimiento de buenas prácticas y la presencia de un profesional universitario matriculado, que viene a responsabilizarse del cumplimiento de esos parámetros.

El segundo hecho que aparece como una paradoja es el dictado de un nuevo acto administrativo emanado del mismo Ministerio, la Resolución 24/19 MA que el 14 de febrero modificó el artículo 5° de la Resolución 246/18 MA, a cuyo texto habrá que atenerse cuando entre en vigencia a mediados de febrero de 2020, porque se ha suspendido la vigencia de la Resolución 246/18 MA por el término de un año, de acuerdo a la letra del artículo 2°.

Ahora por mandato del artículo 3° se crea un equipo de trabajo técnico multidisciplinario e interinstitucional con el objeto de elaborar un protocolo de aplicación en la zona de amortiguamiento, que deberá presentar un protocolo específico de aplicación en la(s) zona(s) de amortiguamiento.

Seguramente, la ejecución de ese protocolo de aplicación brindará los indicadores objetivos necesarios para que el profesional actuante pueda decidir fundadamente al momento de dirigir/controlar la aplicación de agroquímicos en esas zonas sensibles.

Con todo lo hasta aquí dicho, teniendo presente la enseñanza del profesor Vivanco, al afirmar que «la actividad agraria es productiva por excelencia; pero comprende no solo el cultivo de la tierra, sino también su conservación, la cría de ganado (...)» (VIVANCO, 1967), en este trabajo se considera prudente preguntarse sobre la posibilidad de desechar razonablemente tierras fértiles impidiendo o limitando la actividad agraria en determinados espacios y la respuesta muy probablemente nos indicaría hacerlo si es que no hay alternativa posible a partir de la premisa según la cual el interés general debe prevalecer por sobre el interés particular.

No nos queda de lado el mandato del artículo 240 del Código Civil y Comercial en cuanto «el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial». Un texto original, reflejo del artículo 41 incluido en la reforma constitucional de 1994.

Dos cuestiones aparecen como para motivar las reflexiones respectivas.

Una es el impacto económico que implica el cumplimiento de la Resolución Ministerial por los productores, que amerita una estimación, y a la par merece una apreciación el impacto en las gabelas que el Estado dejaría de percibir, como consecuencia de no dedicar a la producción determinadas tierras por efecto del cumplimiento de la norma. También es importante remarcar que una reducción de la superficie puesta en producción no solamente genera una merma de ingresos para el productor sino que también genera una caída en los ingresos para los otros eslabones de la cadena productiva, es decir una menor superficie sembrada por el productor provoca una menor compra de insumos a las agronomías y/o cooperativas así como también una caída en la cantidad de producto comercializada a los molinos llevando todo esto a una disminución en la cantidad de camiones utilizados para distribuir los insumos y la producción obtenida, con lo cual no solamente disminuye el ingreso en cada uno de los eslabones de la cadena productiva sino que también la menor comercialización de productos provoca una menor recaudación impositiva para el Estado nacional, provincial y municipal. Los ejemplos que se detallan a continuación permitirán comprender esta problemática ambiental-económica.

Desde la realidad, pensé en el municipio de Las Flores, donde nací, el partido tiene veintiocho escuelas rurales, y la escuela en la que cursé los estudios primarios se encuentra emplazada en un terreno de una hectárea de extensión.

Considerando que, al analizarse los riesgos según las buenas prácticas podría establecerse una zona *buffer* de cien metros a su alrededor, la superficie restringida sería equivalente a casi cinco hectáreas, cuarenta y ocho mil metros cuadrados que se desafectarían de la actividad agraria agrícola.

El rendimiento del maíz a nivel nacional supera por poco los ocho mil kilogramos por hectárea, una cantidad esperable en ese lugar. Entonces, si se pone en práctica la zona *buffer* recientemente mencionada, se limitaría al productor lindero de unos treinta y ocho mil kilogramos de producto.

Las cuentas podrían continuar para determinar otros parámetros que permitirían conocer detalladamente los kilogramos de novillo que dejarían de obtenerse al no utilizarse esa cantidad de grano para suplementar su dieta y producir más kilogramos de carne, y paralelamente lo que el Estado deja de percibir como ingresos fiscales por la merma de esa producción, generando así también una caída en los recursos que se utilizan para afrontar las demandas sociales que se satisfacen con esos aportes.

En otra hipótesis, partiendo de la unidad económica determinada para el partido de Las Flores, que es equivalente a ciento cincuenta hectáreas agrícolas, según el Decreto 1573/83, se podría afirmar que esa unidad se restringe algo más de un 3 % de su superficie. Tratándose de un campo de 120 hectáreas la restricción alcanzaría el 4 % de la superficie, pero si fuera una chacra de la actualmente denominada «zona periurbana» el porcentaje sería mucho mayor, rondando el 10 %.

La segunda cuestión se presenta al interpretar la regulación prohibitiva como una limitación administrativa que se define como «el conjunto de medidas que condicionan el ejercicio del derecho de propiedad individual para que armonice con los intereses colectivos» (MARIENHOFF, 1987), en estos términos la regulación implica una clara limitación, fundada en necesidades colectivas, que el Código Civil y Comercial subordina a la regulación del Derecho Administrativo independientemente que el interés protegido sea público o privado.

Sabido es que desde el Derecho Romano existe el principio según el cual nadie puede hacer uso de su propiedad con ánimo de perjudicar a terceros. Es reprochable hacer mal uso de un derecho damnificando a un fundo vecino o a las personas que en él se encuentren, habida cuenta que ellos también son titulares de derechos. Viene a la memoria el mandato del Digesto según el cual, «cuando las ramas de un árbol se extendían sobre la finca vecina, el propietario de éste, perjudicado por las sombras que aquellas proyectaban, podía según la Ley de las XII Tablas exigir del dueño del árbol que lo aclarara podándolo hasta una altura de quince pies».

El Código Velezano recogió ese principio en el artículo 2618 y la reforma de 1968 lo resignificó, ampliándolo.

El artículo 2611 del Código Civil decía que «las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo» y en términos similares el artículo 1970 del Código Civil y Comercial unificado que dice «las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción».

«La lógica preeminencia de la normativa constitucional hace que la regla del artículo 41 se imponga a lo prevenido en el antes transcripto artículo 1970 del CCyC cuando se encuentre amenazada la calidad ambiental del área sujeta a las limitaciones que nos ocupan.

En este caso los presupuestos mínimos que protejan al entorno del impacto provocado por el uso del suelo rural o la ocupación del espacio urbano, serán aquellos establecidos por la autoridad nacional sin perjuicio de la potestad de las provincias y/o de las municipalidades para establecer estándares de calidad más exigentes según los requerimientos locales» (BOTTASSI).

Las restricciones en el Código Civil se entendían como afectaciones que no llegan a degradar el derecho de ejercer el dominio, y entonces no se consideran indemnizables, sin perjuicio de que se podría reclamar cuando se hubiera producido un avance irrazonable o desproporcionado sobre la propiedad privada.

Como la resolución 246/18 MA que se analiza trata una cantidad de casos infinita, habrá que considerar cada uno en particular y examinarlo para determinar si existe o no exceso en la restricción. Será el juicio de los peritos el que podrá cuantificar e iluminar esta teoría a fin de animar a los colegas juristas el inicio de acciones judiciales tendientes a reparar los daños y perjuicios, en cuanto derecho constitucional consagrado en los artículos 14 y 17.

Con estos fundamentos, atino a concluir que es razonable el mandato de la Resolución del Ministerio de Agroindustria 246/18 MA, ahora suspendida por su similar 24/19 MA, aunque aplicada al caso particular, serán juristas quienes deban deducir si es pertinente accionar.

Antes que fijar distancias que siempre son susceptibles de calificarse como absurdas o caprichosas, considerando la rigidez que es propia de un número, por ejemplo cien (100) metros, surge la pregunta que nunca tendrá una respuesta categórica: ¿que ocurre a los noventa y ocho (98) o a los ciento cinco (105) metros? Desde la óptica planteada en este trabajo se favorece el mantenimiento del criterio favorable a la implementación de las Buenas Prácticas, sustentadas con documentos,

parámetros, indicadores, y otros medios basados científica y técnicamente que permitan ponderar adecuada y objetivamente los riesgos para gestionarlos y consecuentemente minimizar la posibilidad que ocurra algún evento dañoso por sobre la posibilidad de establecer distancias fijas.

Bienvenida será la herramienta prometida en la nueva Resolución 24/19 MA, que fortalezca la capacidad de planificación y gestión de los factores que condicionan la aplicación de fitosanitarios y la convivencia del interés de la comunidad con los valores productivos y ambientales a partir de la evaluación y categorización de los riesgos, «disminuyendo la más negativa de las dos realidades ocultas que emergen del choque de paradigmas» (Casas, 2000).

Bibliografía

Normas legales citadas

Ley 26994. *Código Civil y Comercial unificado*. Vigente desde el 1° de agosto de 2015. Recuperado de <<http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=S&f=20141008&i=1>>

Decreto Ley 6704/63. *Ley de Policía Sanitaria Vegetal*. Recuperado de <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70723/norma.htm>>

Decreto Ley 8912/77. *Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo*. Recuperado de <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>>

Decreto Ley 10081/83. *Código Rural de la Provincia de Buenos Aires*. Recuperado de <https://www.gba.gov.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/Ley_10081-83_Seccion_III_Codigo_Rural.pdf>

Decreto 1573/83. *Reglamentación de la Unidad Económica*. Recuperado de <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/83-1573.html>>

Ley 10699. *Ley de Agroquímicos de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-10699.html>>

Decreto 491/99. *Reglamento de la Ley de Agroquímicos de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/91-499.html>>

Resolución Conjunta MS 1562/10 y MAGyP 340/10. *Propaganda y Publicidad de Fitosanitarios*. Recuperado de <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/172387/norma.htm>>

Resolución Conjunta MA y MAyDS 1/2018. *Creación del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en materia de Aplicaciones de Fitosanitarios*. Recuperado de <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307082/norma.htm>>

Resolución 246/18 Ministerio de Agroindustria de la provincia de Buenos Aires. *Reglamento para la aplicación de fitosanitarios en zonas de amortiguamiento*. Recuperado de <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/r-ma-18-246.html>>

Resolución 24/19 Ministerio de Agroindustria de la provincia de Buenos Aires. *Suspende entrada en vigencia Reglamento para la aplicación de fitosanitarios en zonas de amortiguamiento*. Recuperado de <<http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/RS-24-19%20MA.pdf>>

Páginas/documentos electrónicos citados

ACUÑA J. *Agroquímicos: Hacia una Racional Implementación Normativa Bonaerense*. Recuperado de <<https://juridico2741.com/2018/12/20/agroquimicos-hacia-una-racional-implementacion-normativa-bonaerense/>>

BOTTASSI, C. *Limitaciones Administrativas a la Propiedad en el Código Civil y Comercial*. Recuperado de <<http://www.adaciudad.org.ar/docs/Limitaciones-administrativas-a-la-propiedad-en-el-nuevo-C%C3%B3digo-Civil-y-Comercial-BOTASSI.pdf>>

El Día. (2019). El uso de agroquímicos abre la «grieta» entre los ingenieros agrónomos. Recuperado de <<https://www.eldia.com/nota/2019-3-12-2-25-42-el-uso-de-agroquimicos-abre-la-grieta-entre-los-ingenieros-agronomos-la-ciudad>>

Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en Materia de Aplicaciones de Fitosanitarios. Informe Final. Recuperado de <https://agroindustria.gob.ar/sitio/_pdf/Grupo_Interministerial_Fitosanitarios-final-post-consultaOK.pdf>

Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE). *Agroquímicos: mitos y verdades*. Recuperado de <<https://www.casafe.org/mitos-y-verdades-de-los-agroquimicos-o-productos-para-la-proteccion-de-cultivos/>>

Ministerio de Agroindustria de la provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.gba.gov.ar/agroindustria/Noticias/por_primera_vez_buenos_aires_elabora_una_resoluci%C3%B3n_provincial_para_ordenar>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO pide un "cambio de paradigma" hacia una agricultura sostenible, acceso a los alimentos y agricultura familiar. Recuperado de <<http://www.fao.org/news/story/es/item/250332/icode>>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Seguridad alimentaria y nutrición en el mundo. Aumenta el hambre*. Recuperado de <<http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/es>>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2017). *El futuro de la alimentación y la agricultura*. Recuperado de <<http://www.fao.org/3/a-i6881s.pdf>>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). *Paquete tecnológico aplicado al cultivo de soja genera beneficio ambiental y económico*. Recuperado de <<http://www.iica.int/es/prensa/noticias/paquete-tecnol%C3%B3gico-aplicado-al-cultivo-de-soja-genera-beneficio-ambiental-y>>

Autores citados

CASAS, E. (2000). *El Agro de los '90 Una Década entre Paradigmas y Paradojas*. La Plata. Buenos Aires. Argentina. Servicoop de Editorial Universitaria Platense.

MARIENHOFF, M. (1987). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires. Argentina: Abeledo Perrot.

PASTORINO, L. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires. Argentina: Abeledo Perrot.

VIVANCO, A. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. La Plata. Buenos Aires. Argentina. Librería Editora Platense.

Revisión de ordenanzas municipales relativas a los posibles diferentes usos en humedales del Delta Bonaerense

MARÍA CRISTINA ROMERO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

romecri@yahoo.com.ar

Resumen

Teniendo en cuenta que el Delta constituye un mosaico de humedales, los que por sus características ecosistémicas requieren de un particular ordenamiento, la finalidad del presente trabajo es investigar si rigen ordenanzas que contemplen respetar el humedal, conocer si se han declarado áreas protegidas municipales y si se han tenido en cuenta en las normas locales tipos de actividades adaptadas a humedales.

Palabras clave

Humedales, ordenanza municipal, actividad agraria.

Abstract

Paraná Delta is a large patchwork of wetlands whose distinguishing ecosystems need a special law protection. In this paper we try to investigate if there are municipal ordinances that protect wetlands; if there are nature reserves at the local level; and if municipal rules try to make compatible agricultural activities with wetlands protection.

Keywords

Wetlands, municipal ordinance, agricultural activity.

1. Introducción

En los municipios del Delta Bonaerense, sus costas e islas son afectadas mayormente por la actividad ganadera como así también por la agrícola-forestal. Esta ocupación en este ambiente con características propias está prevista por las ordenanzas municipales que fueron sancionadas en cumplimiento del Decreto-Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial de Uso del Suelo.

Dicha norma regula, en su art. 2 el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo y entre sus objetivos refiere «asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio; la proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas y la preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos».

De acuerdo con las actividades que se realizan en las Islas, y según lo expresado, el Decreto-Ley 8912/77 en su art. 53 se vincula al Código Rural de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 10.833/77), donde establece que en áreas rurales las parcelas no podrán ser inferiores a una unidad económica de explotación extensiva o intensiva, y sus dimensiones mínimas serán determinadas en la forma establecida por el mismo Código Rural, como también las de aquellas parcelas destinadas a usos complementarios de la actividad rural (art. 43).

Por otra parte, el referido Decreto-Ley también se vincula con la Ley 14.888 (BO, 18/1/2017) de Ordenamiento de Bosques Nativos de la Provincia de Buenos Aires, por la relación directa que tienen las comunas en conjunto con la provincia en la conservación de estos bosques ubicados en el ámbito municipal.

2. Objetivo de la revisión

Con carácter previo al abordaje de fondo de este trabajo es necesario tener en claro una definición apropiada de humedal. A tal fin hay que tener en cuenta las tres características propias de los humedales, en cuanto al régimen hidrológico, a la edafología (suelos) y a la biota (plantas hidrofíticas). En este sentido, se define a un humedal como un ambiente en el cual la presencia temporaria o permanente de agua superficial o sub-superficial, causa flujos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo (Resolución 329/16 del Consejo Federal del Medio Ambiente). Una vez definido el humedal, relevaremos y analizaremos las ordenanzas municipales que involucren a las islas, los bancos y las aguas delimitadas

naturalmente por las barrancas o los taludes naturales que definen la planicie de inundación del río Paraná, y que ocupan la porción noreste de los partidos bonaerenses de San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, Zárate, Campana, Escobar, Tigre y San Fernando.

Los municipios enunciados, en cumplimiento del Decreto-Ley ya referido, «delimitan la totalidad de su territorio en áreas rurales, áreas urbanas y áreas complementarias. El área rural comprende las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. Las áreas complementarias comprenden las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente y las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial».

En ese sentido, en el presente trabajo, se analiza qué tipo de delimitación de áreas incluye cada ordenanza municipal y los tipos de usos dominantes que permiten las mismas así como los usos complementarios en algunos municipios, a modo de ejemplo. Finalmente se enlista para algunas de las comunas, las ordenanzas de áreas naturales protegidas que involucren zona deltaica.

Haciendo referencia a las ordenanzas de ordenamiento territorial se solicitó información al Área de Ordenamiento Ambiental Territorial del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS). Al respecto se proporcionaron datos que fueron extraídos de la página web oficial de la Dirección con competencia en el Decreto-Ley 8912/77, en la órbita del actual Ministerio de Gobierno bonaerense.

En cuanto al inicio del relevamiento de las normas locales destinadas a la protección de áreas naturales protegidas que incluyan humedales deltaicos, se utilizó como fuente de información la revisión de páginas web.

3. Municipios que se ubican en el Delta Bonaerense

Para delimitar el ámbito geográfico de este trabajo, se tomó como área de estudio el «área de influencia del PIECAS-DP», tal como fue definida en el Anexo II del documento Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP), 2008, el cual expresa: «A los fines de la elaboración del PIECAS-DP, se adoptará el área correspondiente a la Cuenca del Delta del Paraná, en cuyo caso la superficie alcanza los 22.587 km² y se desarrolla sobre la margen nororiental de la provincia de Buenos Aires, el sur de Entre Ríos y una porción relativamente pequeña del oeste de Santa Fe. La mayor parte de la cuenca del Delta se encuentra en la provincia de Entre Ríos, donde ocupa parte de

los departamentos de Paraná, Diamante, Victoria, Gualeguay, Gualeguaychú y el Dpto. Islas de Ibicuy. Para la evaluación preliminar que nos compete en relación a la Provincia de Buenos Aires, vamos a considerar los sectores costeros y de islas pertenecientes a los partidos mencionados anteriormente, es decir, San Fernando, Tigre, Escobar, Campana, Zárate, Baradero, San Pedro, Ramallo y San Nicolás», que forman parte de la Cuenca mencionada.

El siguiente mapa corresponde a PIECAS-DP:



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SayDS).

4. Ordenanzas de ordenamiento y uso del suelo

❑ Municipio: San Fernando

Ordenanza 3603/91

Área Complementaria y Área Rural

Usos: el Área Complementaria admite los usos: vivienda unifamiliar, equipamiento social, sanitario y educacional, recreativo. El Área Rural admite los usos: agropecuario intensivo y extensivo, precintos industriales, vivienda, urbanización náutica

❑ Municipio: Tigre

Ordenanza 1894/96

Área de Equipamiento Rural

Usos dominantes para la zona son: turístico, agropecuario intensivo.

Usos complementarios: residencial unifamiliar, hotelería, educación, cultura, culto, recreación y deporte, comercio minorista, guarderías náuticas, estaciones terminales, fabricación productos alimenticios y textiles.

❑ **Municipio: Escobar**

Ordenanza 4729/09 y modificatoria 4812/10

Área complementaria zonificada

Área Equipamiento: zona de usos específicos del puerto de escobar; zona logística productiva y turística del puerto; y zona de equipamiento recreativo comunitario.

Uso dominante: residencial, comercial administrativo y análogos y otros usos.

Usos relacionados con la recreación activa o pasiva, equipamiento adecuado al uso principal.

❑ **Municipio: Campana**

Ordenanza 5761/11 y sus modificatorias Ord. 6006/13 y 6055/13 (aprueba el Código de Ordenamiento Urbano Ambiental del Partido)

Área Rural

Área Complementaria

Usos permitidos: Vivienda unifamiliar, equipamiento social, sanitario, educacional, comercial y de servicios básicos, talleres y servicios vinculados a maquinarias rurales y embarcaciones, recreaciones, turismo ecológico, establecimientos industriales producción primaria.

❑ **Municipio: Zárate**

Ordenanza 3125/97 (aprueba el Código de Planeamiento del Partido)

Ordenanza 2132/83 (regula la subdivisión, usos y ocupación del suelo para el territorio del sector de islas del Partido de Zárate)

Área Rural: algunas fracciones del sector de Islas, el resto de las fracciones las define como *Área Complementaria*.

❑ **Municipio: Baradero**

Ordenanza 524/80 (Delimitación Preliminar de Áreas)

Usos dominantes para la zona son: agropecuario intensivo

Área Rural

Usos complementarios: Residencial ligado a la actividad principal y compatibles.

❑ **Municipio: San Pedro**

Ordenanza N° 3609/78 (Delimitación de áreas)

Área Rural (según Ordenanza N° 3609/78)

Usos dominantes para la zona son: agropecuario extensivo.

Usos complementarios: compatibles con el uso principal, residencial unifamiliar ligada al uso dominante

Ordenanza 5444/04 se crea el Distrito de Reserva Natural Protegida (DRNP)

Usos dominantes para la zona son: actividades recreativas, culturales y deportivas.

❑ **Municipio: Ramallo**

Ordenanza 931/81 (Delimitación preliminar de áreas)

Área Rural

Usos dominantes para la zona son: agropecuario extensivo.

Usos complementarios: vivienda unifamiliar ligada al uso dominante.

❑ **Municipio: San Nicolás**

Ordenanza 2590/89 (Zonificación según usos)

Área Complementaria

Usos dominantes para la zona son: actividades recreativas deportivas sobre grandes espacios verdes.

Usos complementarios: actividades de complemento y apoyo al uso principal restringidas.

5. Situación del Ambiente Deltaico

De acuerdo al criterio de delimitación de áreas previsto por el referido Decreto-Ley, todos los municipios incluyen áreas rurales y/o complementarias para sus ambientes deltaicos, donde se puede observar el tipo de producciones que se han desarrollado históricamente relacionadas con la frecuencia y la magnitud de las crecidas. Si bien la población local está altamente adaptada a los ciclos de inundaciones, en los últimos tiempos se registran cambios en la frecuencia que dificultan las producciones tradicionales. Existe además una alta presión producto del aumento de la superficie agrícola en la región pampeana. Ello ha llevado a un incremento constante del ganado en pie en la zona de islas, desplazando a los

pobladores y las actividades tradicionales de la región. El impacto de la ganadería en la zona de islas podría producir un grave daño en el ecosistema, su flora y fauna regional. Por otro lado si bien existe un consenso entre los productores locales y las autoridades de las provincias en no permitir la agricultura industrial en la zona, se han registrado en los últimos años intentos de producciones agrícolas a gran escala. Ello presenta un alto riesgo ya que el control químico de plagas con biocidas en zonas surcadas por ríos y arroyos puede afectar gravemente la vida acuática. Además la práctica agrícola a gran escala modifica el ecosistema original desviando cursos de agua y construyendo terraplenes que alteran el funcionamiento normal de la región (INTA, 2011).

En el Delta bonaerense encontramos bosque nativo formando parte del humedal. En lo relativo a su cuidado, están categorizados —por la norma ya mencionada— en color rojo, indicando la mayor protección; pero al no estar clara la delimitación de los humedales, consideramos posibles impactos negativos de la forestación para la producción. Con el tiempo, se cambió a la forestación de especies salicáceas, en particular sauce y álamo (BORODOWSKY, 2006) que en la actualidad constituye la principal actividad productiva en el Delta Bonaerense y ocupa fundamentalmente las Secciones III (San Fernando) y IV (Campana) (KANDUS *et al.* 2010).

Si nos referimos en particular a la forestación para la producción podemos agregar que, aguas arriba, en el Delta en formación, en donde se han proyectado los alteos transitables, las unidades productivas por lo general tienen mayores dimensiones y están mayormente abocadas a la actividad forestal; incluso existen grandes empresas instaladas. En este caso, las parcelas generalmente se hallan dentro de endicamientos o asociadas a atajarrepuntes que las resguardan de las inundaciones ocasionadas por el río Paraná. Formando parte de ese patrón, también se encuentran numerosas parcelas resultado del abandono de las actividades productivas.

Por otra parte, los pequeños productores forestales generalmente están dedicados a producir plantas jóvenes (vivero) y estacas (retoños), que luego venden a los grandes productores. Esta explotación, en las condiciones en que es llevada a cabo —predios de escasas dimensiones y bajo nivel de sistematización— es de rendimiento aleatorio, dadas las características ecológicas de la zona. Es común que las crecientes periódicas o inundaciones extraordinarias suelen inutilizar total o parcialmente la producción. Así, los pequeños productores forestales (y/o mimbrenos, florícolas, etc.) se ven empujados, si quieren persistir produciendo en las islas, a homologar formas de acondicionamiento de sus predios para resguardar sus plantaciones de las inundaciones periódicas. En la zona del río Carabelas, donde estarían asentados, de modo más marcado, medianos y grandes productores, así como empresas forestales, las transformaciones en el ambiente mediante caminos y terraplenes han configurado un territorio donde el acceso y traslado de personas y bienes por vía terrestre se va estableciendo un proceso de «pampeanización» hacia el

continente. Se han facilitado a su vez, los endicamientos (cerrados) que favorecen los niveles de productividad y rentabilidad de las explotaciones forestales y/o ganaderas, así como el resguardo de las viviendas durante las crecientes (DONADILLE *et al.* 2010).



Delta del Paraná

Dirección de Áreas Naturales Protegidas, OPDS, Provincia de Buenos Aires

6. Normas de Áreas Naturales Protegidas

MUNICIPIO	NORMAS INVOLUCRADAS
San Fernando	Decreto Municipal 303/2000 (Reserva de la Biosfera)
Tigre	Ordenanza 588/88 (Reserva Ecológica Municipal)
Escobar	Proyecto de Ordenanza de Protección de Humedales
Campana	Ley Nacional 27.456, B.O. 29/10/2018 (Parque Nacional Ciervo de los Pantanos)
Zárate	Ley Provincial 14.179, B. O. 15/10/2010 (Reserva Provincial Natural de Usos Múltiples Isla Botija)
Baradero	Ordenanza 3743/08 (Reserva natural urbana Parque del Este)
San Pedro	Ordenanza 5333/03 (Reserva Vuelta de Obligado)
Ramallo	Ordenanza 000952/91 (Reserva Ecológica Municipal)
San Nicolás	Ordenanza 14/59 (Parque Rafael de Aguiar)



Reserva Isla Botija

Dirección de Áreas Naturales Protegidas, OPDS, Provincia de Buenos Aires

7. Conclusiones

De acuerdo al criterio de delimitación de áreas previsto por el Decreto-Ley 8912/77, todos los municipios de la región incluyen áreas rurales y/o complementarias para sus ambientes deltaicos; sin embargo son pocos los que han declarado la protección de sus humedales.

Además, teniendo en cuenta los aspectos técnicos de las diferentes reservas naturales (nacionales, provinciales y municipales) se concluye que no hay una delimitación concreta y estudios científicos de acuerdo a la definición de humedales que adoptamos. Y si consideramos la situación en las islas con respecto a la ganadería, la agricultura y los grandes emprendimientos forestales se puede observar que el desarrollo de tales actividades no está adaptado a la protección de los humedales.

Bibliografía

ÁREA DE ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS).

- BORODOVDOSKY, E. (2006) Álamos y sauces en el Delta del Paraná: situación del sector y silvicultura. Buenos Aires: Núcleo de Extensión Forestal Delta, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- DONADILLE, G., POSTMA, J., PROL, L., y VIZIA, C. (2010). Producciones, endicamientos y medios de vida en el Delta del Paraná. En Blanco, D. E. y F.M. MÉNDEZ (Eds.) *Endicamientos y terraplenes en el Delta del Paraná. Situación, efectos ambientales y marco jurídico*. Buenos Aires: Fundación Humedales - Wetlands International Argentina.
- KANDUS, P., MORANDEIRA, N. y SCHIVO, F. (2010). Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná. Buenos Aires: Fundación Humedales - Wetlands International Argentina.
- PIZARRO, C. (2014). Viejos y nuevos inmigrantes en la construcción del territorio denominado núcleo forestal del Delta Inferior del Río Paraná, Argentina. Conferencia Conjunta Internacional FLACSO-ISA. Buenos Aires: FLACSO-ISA.
- PLAN INTEGRAL ESTRATÉGICO PARA LA CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE EN EL DELTA DEL PARANÁ (PIECAS-DP), 2008.

El cambio climático en la legislación provincial argentina

MARÍA ADRIANA VICTORIA

Universidad Nacional del Litoral (UNL)

mariaadriana victoria@gmail.com

Resumen

La relación cambio climático-actividad agraria tiene carácter bidireccional ya que el cambio climático produce efectos en la actividad agraria y viceversa. De ahí el interés por analizar el contenido del marco normativo provincial, a partir de la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley Nº 3871/11, de adaptación y mitigación al cambio climático, reglamentada por el Decreto Nº 039/14) y de la provincia de Río Negro (Ley Nº 5140/16, de cambio climático. Y, con ello, aportar algunas reflexiones a modo de conclusión.

Palabras clave:

Relación cambio climático-actividad agraria, legislación provincial climática argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Río Negro.

Climate change in Argentine provincial legislation

Abstract

The relation climatic change-agrarian activity has bidirectional character since the climatic change produces effects in the agrarian activity and viceversa. Hence the interest in analyzing the content of the provincial regulatory framework, based on the law of the Autonomous City of Buenos Aires (Law Nº 3.871 / 11, on adaptation and mitigation to climate change, regulated by Decree Nº 039/14) and, from the province of

Río Negro (Law Nº 5140/16, of CC), and with that, provide some reflections in conclusion.

Keywords

Climate change relations-agrarian activity, Argentine climate provincial legislation, Autonomous City of Buenos Aires, Río Negro.

Introducción

El cambio climático (CC) es uno de los mayores problemas de nuestro tiempo, y constituye una profunda alarma porque las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) siguen aumentando en todo el mundo. Preocupación de todos los países, en particular los países en desarrollo como Argentina, vulnerable a los efectos adversos del CC, ya que está experimentando mayores efectos, entre ellos sequías persistentes y fenómenos meteorológicos extremos, aumento del nivel del mar, erosión costera y acidificación de los océanos, que amenazan todavía más la seguridad alimentaria y las medidas para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. En este sentido, la adaptación al CC representa una prioridad mundial inmediata y urgente (Río +mas20, pto. 190).

La noción ambiental en la que se inserta el CC reviste carácter sistémico, «transversal u horizontal» (PRIEUR, 1991). El propio ambiente es un sistema (CANO, 1979), del cual forma parte el clima y por ende el CC y el cambio agroclimático, que junto con los recursos naturales productivos (suelo, agua), integran el subsistema natural; recursos que sirven de base al subsistema inducido (actividad agraria en sus diversas especializaciones), planteando relaciones de interdependencia. Por lo que es necesaria la preservación de los recursos naturales en cantidad y calidad como así también la calidad de vida, la salud y el derecho al ambiente de las personas.

La crisis climática necesita de un entramado jurídico que recepte los conocimientos científicos y tecnológicos y brinde adecuadas respuestas mediante normas, instrumentos, para su adaptación y mitigación en Argentina. De ahí que este trabajo persigue como objetivos: 1) Caracterizar la relación cambio climático-actividad agraria. 2) Delinear la legislación provincial sobre CC. 3) Proponer orientaciones para la regulación del CC y dentro de éste el cambio agroclimático provincial en Argentina.

El abordaje del trabajo se realiza a partir del hecho técnico actividad agraria (CARROZZA, 1975), fuente extrajurídica, al igual que el hecho político, en tanto factor de especificación, con elementos concretos de la realidad. Hecho técnico constituido por un *ius* que se adhiere a la sustancia disciplinada (ZELEDÓN ZELEDÓN, 2015) y el hecho político (CARROZZA, 1975) que se evidencia en la sanción de normas sobre CC como manifestación de política ambiental del Estado. A la par, se sirve de una base científico-técnica, aporte de las ciencias: fenología; ciencias de la atmósfera; climatología; agroclimatología o climatología agrícola; ciencias ambientales; ciencias biológicas; ciencias físicas; agronomía; hidrología; edafología; dendrología, bioeconomía; silvicultura; geingeniería, entre otras.

I. Relación cambio climático-actividad agraria

La variabilidad climática, el CC y la crisis del agua son los principales problemas ambientales que enfrenta el mundo en el siglo XXI y representan una amenaza cada vez más evidente y con implicaciones profundas en sectores productivos vulnerables, como el agrícola (CARVAJAL ESCOBAR, 2010).

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) (2018) ha publicado un informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de GEI, en el contexto del reforzamiento de la respuesta mundial a la amenaza del CC, el desarrollo sostenible y los esfuerzos por erradicar la pobreza. Informe en el cual se advierte que es posible que el calentamiento global alcance los 1,5°C entre 2030 y 2052 si continúa aumentando al ritmo actual.

En Argentina, estudios recientes demostraron que durante el periodo 1960-2010 se observó un aumento de la temperatura media en la mayor parte del país, de alrededor de 0,5°C, llegando a superar 1°C en algunas zonas de la Patagonia, y registrándose un aumento de los días con olas de calor y una reducción en el número de días con heladas. En lo que respecta a las precipitaciones, se produjeron los mayores aumentos en el este del país ocasionando inundaciones de gran impacto socio-económico. En zonas semiáridas, hubo una disminución de las precipitaciones en la zona cordillerana y una disminución de los caudales de los ríos Cuyanos (TCN, 2015).

El CC es un fenómeno natural que interdepende con la actividad agraria como hecho técnico y que plantea relaciones con la misma. Dicha relación es un camino bidireccional: 1) el CC en general impacta en la actividad agraria, específicamente, afecta negativamente a la agricultura y la ganadería. 2) A su vez, la agricultura contribuye al CC de varias formas, produce efectos adversos en el mismo, unas

pocas veces positivos. Por lo que la agricultura contribuye al CC y se ve afectada por él como se verá en *infra* I. 1. y 2.

1. Efectos del cambio climático en la actividad agraria

Según el IPCC, el CC es un fenómeno climático o meteorológico extremo (IPCC, Glosario, Anexo II, 2014), excepcional; se presenta en un determinado lugar y época del año.

La CMNUCC, en su art. 1, pto. 2, define el CC como «cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables». Dicha convención diferencia, pues, entre el CC atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad del clima atribuible a causas naturales (IPCC, Glosario, Anexo II, 2014).

La vulnerabilidad frente al CC cobra gran relevancia en relación con la actividad agropecuaria, debido a su lugar preponderante en el desarrollo económico del país y a su rol fundamental en la producción y provisión de alimentos a nivel mundial. La intensificación de los eventos extremos referidos amplifica la variabilidad interanual de la producción y compromete la estabilidad del sistema, produciendo un alto impacto negativo, tanto económico como social (TCN, 2015).

Se pueden sintetizar los impactos del CC en la agricultura: reducción de la oferta mundial de alimentos, mayor riesgo de hambre, aumento de estrés térmico; mayor riesgo de degradación de tierras y desertificación; mayor riesgo de salinización; irregularidad de periodicidad de estaciones; cambios en la calidad y cantidad de agua disponible; modificación de las fechas de siembra y plantación y de las variedades de cultivo; incremento de la incidencia de enfermedades de plantas; reducción en la producción debido a olas de calor y de frío.

Ante ello, como medidas de adaptación se proponen: zonificación agroecológica; introducción de variedades altamente productivas; instalación de sistemas de irrigación; sistemas para el control de plagas y de enfermedades; manejo integral de suelos; uso de modelos de simulación de cultivos; prácticas agroforestales.

Sucede que la agricultura, tiene estrecha relación con el medio ambiente ya que se trata de una industria genética como afirmaba Carrera, basada en los recursos naturales, además de ser un componente esencial del bienestar de la sociedad. De este modo opera la «interdependencia de la agricultura y el clima». Es así que los factores climáticos, como la energía solar y el agua, son esenciales para la producción agrícola, ya que constituyen recursos ambientales fundamentales, los que cuando escasean causan efectos adversos en dicha actividad.

A largo plazo, el CC podría afectar a la agricultura de varias maneras: en la productividad, en términos de cantidad y calidad de los cultivos; y en las prácticas agrícolas, a través de los cambios del uso del agua (riego) y suelo (tipos de labranza) y el aporte de insumos agrícolas como herbicidas, insecticidas y fertilizantes.

Pero el calentamiento del planeta también podría tener algunos efectos positivos para los agricultores, ya que el aumento del dióxido de carbono (CO₂) tiene efectos fertilizantes en muchos cultivos, esto incrementa las tasas de crecimiento y la eficiencia de la utilización del agua. Los expertos señalan que los numerosos interrogantes que quedan sobre este posible panorama tienen más peso que sus posibles beneficios. Por lo que la variabilidad del clima es el mayor problema para los agricultores de hoy (FAO, 1997).

2. Efectos de la actividad agraria en el cambio climático

La actividad agraria en tanto «hecho técnico», en términos generales, hace referencia a la naturaleza de las cosas, y se presenta como antecedente necesario y lógico de las proposiciones legales y soporte de la regla jurídica, a la par que implica organización y gestión del proceso productivo que involucra (tiempo y forma de producción) que debería traducirse en una racionalidad tecnológica, tal es en una «buena técnica agraria» (ROMAGNOLI, 1995).

Esta tipología de actividad, según Carrozza (1975), internaliza la «agrariedad» la que consiste en el desenvolvimiento de un ciclo biológico con miras a la obtención de frutos vegetales o animales bajo la amenaza de un riesgo particular, relacionado a ciertos aspectos biológicos, pero forzosamente no consiste en el disfrute de las energías genéticas de la tierra, ya que hay cultivos que se hacen fuera del fundo (hidropónicos) y prescinden del factor tierra y así el término «cultivo» es utilizado como sinónimo de «cría», por lo que actividad agrícola y ganadera serían iguales, diferenciándose solamente por la distinta naturaleza vegetal o animal. Ésta es, precisamente, la nueva perspectiva que abre la moderna tecnología y procedimientos productivos de la agricultura permitiendo, aún más, su expansión a actividades que, de otro modo, caerían en el ámbito mercantil; así, el prescindir del factor tierra permitirá la aplicación de la agricultura puesto que, dado al ritmo actual de su industrialización, con el pasar del tiempo podría significar la desaparición del Derecho Agrario en los países de gran desarrollo tecnológico.

La actividad agraria, en sentido amplio, es comprensiva de la agricultura, la crianza de animales y la silvicultura.

La agricultura no sólo es víctima del calentamiento del planeta, actualmente, también es un factor que contribuye a ello y en el futuro podría participar

considerablemente en la reducción del cambio atmosférico de la Tierra. El sector puede producir «efectos adversos al CC», tales son los cambios en el medio ambiente físico o en la biota que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos (CMNUCC, art. 1, pto. 1). De este modo el sector agrícola ganadero constituye una «fuente», de emisiones ya que libera un GEI, o un precursor de un GEI en la atmósfera. (CMNUCC, art. 1 pto. 9). Específicamente, como fuente de emisiones, ha sido considerada someramente, por primera vez por el Protocolo de Kioto (1997) en su Anexo I modificado por la Enmienda de Doha. Pero es en el Acuerdo sobre Cambio Climático de París (2015), que tanto en el preámbulo como en el art. 2 sólo indirectamente se hace alusión a la actividad agraria (agricultura y crianza de animales) al referirse a la «prioridad fundamental de: salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre, y la particular vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos a los efectos adversos del cambio climático». Vulnerabilidad que implica el nivel a que un sistema es susceptible, o no es capaz de soportar los efectos adversos del CC, incluida la variabilidad climática y los fenómenos extremos.

La principal preocupación del Acuerdo es la necesidad de: 1) aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del CC. 2) Promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de GEI, de un modo que no comprometa la producción de alimentos.

Una mayor referencia se hace a los bosques en el art. 5 ptos. 1. 2 cuando se estipula que: «Las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de GEI, ... incluidos los bosques».

En el Acuerdo, todos los países convinieron en trabajar con el objetivo de mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de 2° C y, teniendo en cuenta los graves riesgos que entraña, en esforzarse por lograr que no sea superior a 1,5° C, por entender que resulta fundamental aplicar el mismo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), constituyéndose en un instrumento que proporciona una hoja de ruta para las medidas relacionadas con el clima que tienen por objeto reducir las emisiones y desarrollar resiliencia al CC.

La actividad agraria, en particular, libera importantes cantidades de Metano (CH₄) y Óxido nitroso (NO₂), dos potentes GEI. El CH₄ es producido por el ganado durante la digestión debido a la fermentación entérica y se libera por los eructos. También puede ser liberado por el estiércol y los residuos orgánicos almacenados en los vertederos. A su vez, las emisiones de NO₂ son un producto indirecto de los fertilizantes nitrogenados orgánicos y minerales utilizados en la agricultura.

El sector Agricultura, silvicultura y otros usos del suelo (AFOLU) es responsable de alrededor de un cuarto (~10-12GtCO₂eq/año) de las emisiones antropógenas de GEI netas principalmente procedentes de la deforestación, las emisiones agrícolas procedentes del suelo y la gestión de nutrientes y de la ganadería (evidencia media, nivel de acuerdo alto). Las estimaciones más recientes indican una disminución de los flujos de CO₂ por el AFOLU, en gran medida debido a las tasas de deforestación decrecientes y la mayor forestación (IPCC, 2015).

Según el último inventario de GEI (2014) realizado por el ex MAyDS, en nuestro país, el total de las emisiones se divide entre los siguientes sectores: Agro y Deforestación 44 %, Energía 27 %, Transporte 13 %, Industria 12 % y Residuos 4 %. Por año, un argentino emite unas 8 toneladas de gases de efecto contaminante, según una última proyección calculada en 2015. En dicho inventario 2014, de acuerdo a la distribución por actividades fueron: Suelos agrícolas 11 %; Combustibles/agricultura/forestal 3 %; Otros agricultura 1 %; Cambios en el uso del suelo y silvicultura 12 %; Gestión de estiércol 1 %; Fermentación entérica 15 %; Emisiones fugitivas 3 %; Producción de combustibles 15 %; Combustibles industriales 5 %; Aguas residuales urbanas 1 %; Fuentes móviles 15 %; Generación de electricidad 12 %; Combustibles residencial/comercial 9 %; Residuos sólidos urbanos 2 %.

A su vez, según el Informe final del Programa de Desarrollo Regional «Mitigación del cambio climático: fortalecimiento de capacidades para el desarrollo de inventarios de GEI de la provincia de Buenos Aires», las emisiones de GEI del sector agricultura y ganadería en dicha provincia fueron de 27.901 Gg (miles de toneladas) de CO₂ equivalente. Del total de estas emisiones, el 56,4 % correspondió a CH₄, el 42,7 % a N₂O, y el restante 0,9 % a al CO₂. Las emisiones de CH₄ provienen principalmente de la fermentación entérica del ganado, actividad que aporta un 97,6% de las mismas, con una contribución del 2,2 % por parte de la gestión del estiércol del ganado y un pequeño aporte de las actividades de quema de sabanas. Las emisiones de N₂O del sector agricultura y ganadería ascienden a 11.921 Gg de CO₂ equivalente y provienen principalmente de las actividades vinculadas a los suelos agrícolas (97,8 %), mientras que el resto se origina en la gestión del estiércol y en la quema de sabanas. Dentro de suelos agrícolas, las subcategorías que aportan N₂O son: (i) excretas de ganado en pasturas (6.910,6 Gg CO₂ eq), (ii) residuos de cosecha (3.141,45 Gg CO₂ eq), (iii) fertilizantes sintéticos (1.592,7 Gg CO₂ eq), y (iv) mineralización de nitrógeno en suelos (15,12 Gg CO₂ eq). Por último, las emisiones de CO₂ del sector provienen en su totalidad de la aplicación de urea. La fermentación entérica del ganado representa un 74,2 % de las emisiones totales de CH₄ en el 2014, siendo la originada en los bovinos de carne la categoría principal de la provincia (13.625,6 Gg CO₂ eq). Las emisiones de N₂O provenientes de suelos agrícolas aportan el 94,7 % de las emisiones totales de dicho gas, en el

2014. Esto muestra claro dominio de las emisiones provenientes del sector agricultura y ganadería en los GEI no-CO₂.

Cabe destacar que la provincia de Buenos Aires será la primera en Argentina en conocer y difundir el mapa de emisiones de gases que elevan la temperatura del planeta.

De la provincia de Río Negro no se tiene información a pesar de haber creado por ley el Registro de Emisiones de GEI como se verá en *infra* 2.2.

No obstante lo señalado, los sectores de la agricultura pueden contribuir a la mitigación del CC disociando los aumentos de las emisiones y los de la producción ya que son los únicos sectores que tienen la capacidad de almacenar el CO₂. Con la tecnología actual, uno de los principales medios de extraer el CO₂ de la atmósfera es a través de la actividad forestal y la rehabilitación de la tierra degradada. Este proceso de descarbonización posibilita lograr una economía con bajas emisiones de CO₂ (IPCC, Glosario, Anexo II, 2014).

De ahí el interés por el «secuestro» de CO₂, tal es la incorporación de sustancias que contienen carbono, en particular, CO₂, en reservorios terrestres o marinos, o sea la adición de una sustancia de interés a un reservorio (IPCC, Glosario, Anexo II, 2014).

Las emisiones procedentes de la agricultura, así como los sumideros, forman parte de los ciclos mundiales del CO₂ y del NO₂.

El sector agropecuario desempeñará un papel central en el logro de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París y, en seguimiento a su mandato, será necesario elevar colectivamente los niveles de compromiso y proactividad para aprovechar las oportunidades que brinda el nuevo contexto de negociaciones climáticas.

Por lo que la agricultura tiene función y responsabilidades especiales y debe dar una respuesta al CC. No hay otra alternativa que «producir más con menos», al tiempo que se hace todo lo posible por minimizar los riesgos a los que están expuestos los factores de producción. Esto significa que la «sostenibilidad ambiental en la agricultura» ha dejado de ser una opción, para ser actualmente esencial.

El Acuerdo supone también una señal de aviso por parte de los gobiernos que indica su disposición a aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Asimismo, los sectores AFOLU y Silvicultura y otros usos del suelo (FOLU), Uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (LULUCF), desempeñan una función esencial en relación con la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible.

La agricultura ofrece alternativas rentables para la mitigación y la adaptación a la variabilidad del CC y el CC, que la posicionan privilegiadamente para efectuar una

acción temprana, comparada con otros sectores que requieren más investigación y desarrollo a largo plazo.

Hay medidas que se pueden adoptar para la mitigación y la adaptación climática en agricultura (CARVAJAL ESCOBAR, 2010), entre éstas, como opciones de mitigación terrestre del CC: el manejo mejorado de pastos y de tierras de cultivo y la restauración de suelos degradados y orgánicos. Éstas son necesarias para aumentar la productividad, la seguridad alimentaria y la adaptación. El fomento de las buenas prácticas que fijan CO₂ en el suelo; las prácticas de la agricultura orgánica; la reducción de CO₂ mediante la reducción de la tasa de deforestación y degradación forestal, el mejor control de los incendios forestales, la labranza de conservación y el manejo de residuos. La reducción de CH₄ y NO₂ mediante la mejora de la nutrición para la ganadería de rumiantes, la gestión más eficaz del desecho de la ganadería, la gestión más eficiente del agua para el riego.

Asimismo la gestión más eficiente de las aplicaciones de los fertilizantes de Amonio (NH₄) y de estiércol en campos cultivados, el cambio de barbechos desnudos a mejorados, el cultivo de plantas de rápido crecimiento como son las legumbres, manejo integrado de nutrientes y suelos, el uso del agua residual tratada, la recarga de acuíferos y ríos.

La retención del carbono se podría lograr mediante: mejores prácticas de ordenación forestal, la introducción de sistemas agroforestales que combinan cultivos, tierras de pastoreo y árboles, de modo ecológicamente sostenible, la utilización de tierras degradadas para bosques plantados productivos u otra biomasa para combustibles, la restauración de suelos degradados con pastos y cultivos de alto potencial de producción, el uso de técnicas como la agricultura de conservación para mejorar la gestión de la materia orgánica del suelo con una cubierta permanente de suelo orgánico, la mínima alteración mecánica del suelo y la rotación de cultivos, entre otros.

De adoptarse dichas medidas ello posibilitaría el desarrollo de un proceso dinámico que garantice la persistencia de los sistemas naturales y humanos de forma equitativa (IPCC, Glosario, Anexo II, 2014). Y con ello tender un puente hacia el Desarrollo sostenible, en tanto desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades (CMMAYD, 1922).

II. Contenido del marco normativo

Pocas son las normas provinciales específicamente sobre CC, entre éstas se destacan las siguientes: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley N° 3871/11,

de adaptación y mitigación al cambio climático, reglamentada por el Decreto N° 039/14 y, en la provincia de Río Negro, la Ley N° 5140/16, de CC.

2.1. Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ley N° 3871/11, de adaptación y mitigación al cambio climático, reglamentada por el Decreto N° 039/14, tiene por objeto es establecer las acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al CC en la Ciudad de Buenos Aires, para reducir la vulnerabilidad humana y de los sistemas naturales, protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios (art. 1). En la ley, se dan Definiciones, tales como: acciones de adaptación; capacidad de adaptación; calentamiento global; CC; evaluación de vulnerabilidad; escenario climático; GEI; línea de base de adaptación; migrantes ambientales; mitigación; variabilidad climática; vulnerabilidad al CC (art. 2 ptos. a) a g), i, j, k). También establece Principios: responsabilidades comunes pero diferenciadas; transversalidad del CC en las políticas de Estado; prioridad (art. 3 incs. a, b, c); crea el Plan de adaptación y mitigación (art. 6), finalidades (art. 7 incs. a, b, c, e, f), actualización periódica (art. 8), contenido mínimo (art.7, incs, a, b, c, d, e, f, g, h); dispone sobre acciones y medidas mínimas de adaptación (art. 18, inc. a) y de mitigación (art.19 incs. a, b, c), comunicación, difusión y asistencia técnica (art. 9, ptos. a, b, c, d), concientización de la población (art.7, inc. i), conformación del Consejo Asesor Externo del Plan de Adaptación y Mitigación (arts. 11, 12 incs. a, b, 13); medidas e incentivos económicos y fiscales (art. 20); la participación pública (art. 10).

En esta misma provincia (Buenos Aires), por la Ley N° 5613/16, se crea el Foro de Lucha contra el CC, con el fin de colaborar en el establecimiento de acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al CC tendientes a reducir la vulnerabilidad humana y de los ecosistemas naturales, a protegerlos de sus efectos adversos y aprovechar sus beneficios, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 3871/11.

2.2. Ley de la provincia de Río Negro

La Ley N° 5140/16, de CC, es una ley que busca, a nivel provincial, reducir la emisión de GEI y adoptar las medidas de adaptación frente al CC (art. 1). Se trata de una ley con menor amplitud temática sobre CC que la precedente ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No obstante ello, aporta diversas definiciones: CC; GEI; emisiones; sumidero; fuente; resiliencia; adaptación; mitigación; vulnerabilidad (art. 1, ptos. 1 a 9).

Asimismo la ley establece como principios: CC, responsabilidad provincial; transversalidad del CC en las políticas de Estado; sintonía entre las políticas ambientales desarrolladas en los ámbitos internacionales y el provincial; compromiso intergeneracional; desarrollo sostenible (art. 3 ptos. 1, 2, 3, 4, 5). Contiene acciones generales vinculadas a la ciencia y a la técnica (art. 4, ptos. 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10); el Plan Provincial de acción frente al CC (arts. 5, 8, 9, 10), cuya finalidad será la reducción de las emisiones de GEI y la implementación de acciones de adaptación frente al CC (art.13); crea el inventario local de GEI (art. 12); el programa de información de acceso público sobre el inventario de GEI y las políticas adoptadas de lucha y adaptación contra el CC (15, pto. 1); dispone la creación del Comité Asesor frente al CC (art.19); y contiene normas sobre la promoción de la participación ciudadana (art. 4, pto. 3).

III. Algunas reflexiones a modo de conclusión

El CC no solo es una problemática del futuro, está aquí y está sucediendo ahora, es una realidad. Tiene grandes efectos en el mundo y en toda Argentina.

- 1) La relación CC-actividad agraria es de carácter bidireccional ya que el CC la afecta y a la vez ésta produce impactos en el clima. De ahí la necesidad de regulación jurídica del CC y dentro de éste del cambio agroclimático.
- 2) Es escasa la legislación provincial argentina sobre CC y se observa que las normas analizadas aluden al CC en general y no al cambio agroclimático.
- 3) Sería conveniente la sanción de una ley nacional de presupuestos mínimos, orden público que regule el CC en general y dentro de éste el cambio agroclimático.
- 4) Dicha normativa debería contener disposiciones sobre: estrategias e instrumentos para la adaptación al CC global y la mitigación de GEIs, Objetivos; Definiciones; Principios; Autoridad de aplicación, Coordinación Interjurisdiccional; Complementaciones de las acciones de adaptación con las de mitigación; creación de la Comisión Intergubernamental Permanente y del Consejo Permanente Científico-Técnico; Medidas de Adaptación; diseño del Plan Nacional de Adaptación al CC; Asistencia técnica, económica y financiera; Medidas e incentivos económicos y financieros; atenderá a los diversos sectores: Agropecuario, Suelos, Recursos Hídricos, Forestal y otros sectores como ser: Salud, Sector Industrial y Energético, Turístico; Urbanismo y Construcción; Biodiversidad; la Generación de la Participación en los procesos de Adaptación, acciones e identificación temprana; la Mitigación; el Presupuesto; el Fondo climático; el comercio de derechos de

emisión; la creación de una plataforma digital; que incluya, entre otras cuestiones, los avances científicos en materia de CC y las experiencias internacionales exitosas en políticas de mitigación y adaptación, a fin de poner al alcance la transferencia del conocimiento que estos avances y experiencias comporten para los ciudadanos y los agentes socioeconómicos; la Información ambiental.

- 5) Se deberían instrumentar los inventarios provinciales sobre GEI, con actualización periódica; estrategias y Planes provinciales sobre CC que incluyan el cambio agroclimático en donde no se hubiera realizado.
- 6) Hasta tanto se sancione a nivel nacional una ley de presupuestos mínimos sobre CC, la sanción de normas provinciales sobre el CC que comprendan el cambio agroclimático en las provincias argentinas que no lo hubieran hecho aún.
- 7) La recopilación, compilación de las normas provinciales sistémicas referidas a: el ambiente; el ordenamiento territorial. Asimismo las que aluden a los recursos naturales productivos: códigos de agua, leyes de suelos, leyes de bosques. También leyes que regulan la actividad productiva: feed lots; agricultura orgánica; agroquímicos, etc., desde la mirada aglutinadora del agroclima.

He ahí un camino a realizar a fin de aportar a la resiliencia del clima.

Bibliografía

- CANO, G. (1979). Recursos Naturales y Energía. Derecho, Política y Administración., Buenos Aires: Fondo Editorial de Derecho y Economía (Feyde).
- CARVAJAL ESCOBAR, Y. (2010). Efectos de la variabilidad climática y el cambio climático en la agricultura. Estrategias de mitigación y adaptación para el sector. *Revista Memorias*, 8(14), 85-102.
- CARRERA, R. (1978). La teoría agrobiológica del Derecho Agrario y sus perspectivas, *Revista del Instituto de Derecho Agrario*, 11, 129- 135.
- CARROZZA. A. (1975). Problemi generali e profilidiquificazione, Milano: Giuffré editore, 74-80, 108-186.
- CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES. Ley n° 3.871/11, de adaptación y mitigación al cambio climático. Recuperado de <<http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3871.html>>
- CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES. Ley n° 5.613/16, crea el Foro de lucha contra el CC. B. O. 26/09/16. Vigente, de alcance general. Id SAIJ: LPX0005613

- CIUDAD AUTÓNOMA BUENOS AIRES. Decreto N° 039/14, reglamenta la Ley N° 3.871/11.
- FAO (1997). La agricultura y los cambios climáticos: la función de la FAO. Recuperado de <www.fao.org/noticias/1997/971201-s.htm>
- IPCC (2014). Anexo II: Glosario [Mach, K.J., S. Planton y C. von Stechow (eds.)], en: Cambio climático: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer eds.]. IPCC, Ginebra, Suiza, pp. 127-141. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_glossary_ES.pdf>
- IPCC (2015). Cambio climático 2014. Mitigación del cambio climático. Contribución del Grupo de trabajo III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Resumen para responsables de políticas. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/WG3AR5_SPM_brochure_es.pdf>
- NACIONES UNIDAS (1992): Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC), aprobada en Nueva York el 9 de mayo de 1992.
- NACIONES UNIDAS (1998): Protocolo de Kioto. Recuperado de <https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2012). A/RES/66/288. Asamblea General. El futuro que queremos. Recuperado de <<https://undocs.org/es/A/RES/66/288>>
- NACIONES UNIDAS (2015): FCCC/CP/2015/L.9 Convención Marco sobre el Cambio Climático. Distr. limitada 12 de diciembre de 2015 Español Original: inglés. Recuperado de <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>>
- ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. Provincia de Buenos Aires. Inventario de gases de efecto invernadero de la provincia de Buenos Aires – 2014 Capítulo 1 – Volumen 3: AFOLU – Agricultura y Ganadería. Autores Dra. Ing. Paula Castesana (3iA–UNSAM). Informe correspondiente al Proyecto “Programa de Desarrollo Regional. “Mitigación del Cambio Climático: Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero de la Provincia de Buenos Aires”, ejecución por parte de la Fundación Innovación y Tecnología (FUNINTEC) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) a solicitud del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) de la provincia de Buenos Aires, con financiamiento del Consejo Federal de Inversiones (CFI – Exp. N° 15759 10 01). Recuperado de <<http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/informe-pba-2014.pdf>>
- ORGANISMO PROVINCIAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires tendrá el primer mapa de emisión de gases de efecto invernadero. 01/06/2017. Recuperado de <http://www.opds.gba.gov.ar/noticias/buenos_aires_tendr%C3%A1_el_primer_mapa_de_emisi%C3%B3n_de_gases_de_efecto_>
- ONU. Noticias. IPCC (2018). Recuperado de <<https://news.un.org/es/story/2018/10/1443222>>
- PRIEUR, M. (1991). *Droit de l'environnement*, Paris: Dalloz, 2da edición.
- RÍO NEGRO. Ley N° 5.140/16, CC. Id SAIJ: LPR1005140.

ROMAGNOLI, E. (1995). *Intervento, Introduzione allo studio del diritto agrario comunitario*, a cura di Goldoni, M. Massart, A. Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento S. Anna. Associazione Italiana Cultori di Diritto Agrario, Pisa, 1995: Edizioni DETS, p. 47.

SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN. Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (TCN) (2015). *Cambio Climático en Argentina; Tendencias y Proyecciones*. Centro de Investigaciones del Mar y la Atmósfera. Buenos Aires, Argentina.

ZELEDÓN ZELEDÓN, R. (2015). *Derecho agrario contemporáneo*. San José de Costa Rica: Editorial investigaciones jurídicas, pp. 402-405.

TEMAS INTERJURISDICCIONALES

Federalismo, ambiente y actividad agraria

A una década del PIECAS-DP

MARÍA DE LAS NIEVES CENICACELAYA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

edurneca@yahoo.com.ar

CARLOS GONZALO FRANCISCO FUENTES

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

gonzalofuentes7@yahoo.com.ar

Resumen

El Delta del Paraná es un humedal de vastas dimensiones y variada diversidad biológica que se extiende en territorio de las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe. No obstante los importantes servicios ambientales que prestan los humedales, la baja valoración desde el punto de vista económico que históricamente la sociedad ha tenido de esta región, ha hecho que fuese fuertemente intervenida. En particular, en los últimos años, la actividad agraria ha alcanzado dimensiones que ponen en riesgo la perdurabilidad del ecosistema y los incendios desencadenados en el año 2008, evidenciaron la necesidad de abordar la problemática del Delta de una manera integral y coordinada entre todas las jurisdicciones involucradas. Surge así el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP), cuyas fortalezas y debilidades se presentan en este trabajo, bajo la mirada de las herramientas jurídicas que nos provee el federalismo para darle tratamiento al ecosistema en su conjunto, superando las barreras político-territoriales.

Palabras clave

Federalismo, ambiente, actividad agraria, Delta del Paraná.

Federalism, environment and agricultural activity. A decade of PIECAS-DP

Abstract

Paraná Delta is a huge wetland with a great biological diversity. It spreads throughout Entre Ríos, Buenos Aires and Santa Fe Argentine provinces. Although wetlands give a lot of environment services, this region has had a very bad economic assessment; so it has suffered uncontrolled human interventions. Specifically, during last years, increasing agricultural activities have been endangering the environment. Great fires passed in 2008 highlighted that a comprehensive and coordinated approach is needed to be adopted by each and all actors involved. The official answer was a comprehensive and strategic plan for a sustainable use and preservation of Parana Delta, called PIECAS-DP. In this paper we analyze its constitutional strengths and weaknesses in order to find appropriate solutions above and beyond federal political and administrative borders.

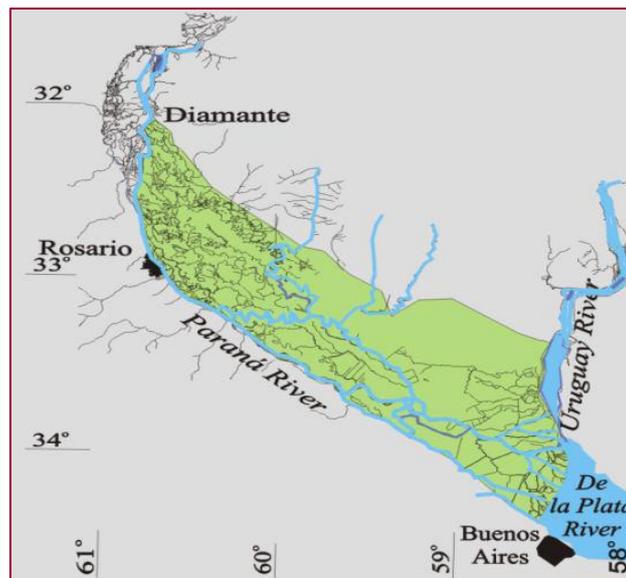
Keywords

Federalism, environment, agricultural activity, Paraná Delta.

1. El Delta del Paraná

El Delta del Paraná se extiende en la porción inferior de la Cuenca del Plata a lo largo de 320 km, al sur de la ciudad de Paraná y hasta las cercanías de la ciudad de Buenos Aires, sobre la margen nororiental de la provincia de Buenos Aires (16 %), el sur de la provincia de Entre Ríos (82 %) y el oeste de la provincia de Santa Fe (1,5 %), ocupando unos 17.500 km² (BONFILS, 1962) que se incrementan continuamente, tanto en longitud como en cota, debido a la acumulación de arenas y limos, respectivamente. Se trata de una de las áreas más ricas en biodiversidad de la Argentina. Considerada una intrusión subtropical en la zona templada circundante (pampeana) en la que predominan los ecosistemas de humedal presenta unidades

ambientales diferenciables por un patrón de paisaje y un régimen hidrológico, (KANDUS *et al.*, 2010) lo que permite dividirlo en tres zonas: el Delta Superior (DS) desde Diamante (ER) y hasta Villa Constitución (SF), el Delta Medio (DM) desde Villa Constitución hasta Ibicuy (ER) y el Delta Inferior (DI) desde Ibicuy hasta la desembocadura en el Río de la Plata (SAyDS, 2008).



Fuente: Wetlands International

Los humedales tienen un altísimo valor ambiental: además de participar de la regulación de la calidad del agua que llega a las principales zonas de captación de los núcleos urbanos (en el caso, el eje industrial más importante del país, Rosario-La Plata), actúan como sitios acumuladores de carbono (en especial, los templados de agua dulce muestran elevadas tasas de producción y exportación de carbono), importante función en relación al problema del calentamiento global de la atmósfera causado en gran parte por el aumento de dióxido de carbono (CO₂) emitido. Al respecto debemos tener presente que Argentina ha asumido compromisos internacionales: al haber aprobado la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Ley 24.295, BO 11-01-1993), debiendo orientar sus políticas a la gestión sustentable para conservar y reforzar los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero; además de cumplir con los objetivos del Convenio sobre la Diversidad Biológica, aprobado por nuestro país (Ley 24.375, BO 06-11-1994). Y, en particular, al ser Estado Parte (Ley 23.919, BO 24-04-1991) de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Convención de Ramsar. Por medio de este instrumento adoptado en 1971 se crea una Lista de Humedales de Importancia Internacional integrada por los sitios idóneos propuestos por los Estados Parte, la

cual es mantenida por la Oficina Permanente de la Convención. En base a ello, el 26 de enero de 2016 se designó como Sitio Ramsar Delta del Paraná a 243.126 ha, ubicadas en el cauce principal y la llanura aluvial del río Paraná, que incluyen los Parques Nacionales Pre-Delta e Islas de Santa Fe, en territorio de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos (DS), habiéndose conformado en 2017 el Comité Intersectorial de Manejo, órgano de consulta permanente de este sitio, de carácter biprovincial.



Fuente: Wetlands International

En muchos casos, los beneficios que brindan los humedales no son conocidos por la sociedad; y menos aún que su sobre-explotación, su contaminación y un manejo irresponsable pueden causar consecuencias devastadoras (KANDUS *et al.*, 2010). En este orden de ideas, la región Delta del Paraná históricamente ha sido vista como un área marginal, de baja valoración desde el punto de vista económico, que debía ser intervenida tanto por emprendimientos productivos como por instalaciones urbanas y sus infraestructuras. A partir de la década de 1990, las grandes urbanizaciones fueron ganando espacios principalmente (aunque no exclusivamente) en el DI, junto con la ejecución de importantes obras de infraestructura para elevar las tierras, superando la cota de inundación (con el falso argumento de sustraer vasta áreas a ese riesgo periódico) con los consecuentes efectos negativos que ello acarrea. Pero ésta no es la única amenaza para el Delta.

2. Actividad agraria en el Delta

La región pampeana, el área de tierra firme ubicada sobre la margen derecha del río Paraná, con buena accesibilidad, disponibilidad de agua y un suelo apto para la actividad agrícola, fue objeto de la instalación y un sistemático desarrollo de actividades primarias, a la par de localización de los principales centros urbano-industriales del país.

Mientras tanto, en los territorios insulares, «las islas», como se denomina vulgarmente al mosaico de humedales que componen la región, han sido históricamente espacio de residencia y trabajo de grupos familiares, en cantidad reducida y con muy baja densidad, dedicados a diversas actividades fluviales y rurales, principalmente pesca, caza, apicultura, fruticultura y ganadería, con objetivos de subsistencia y, eventualmente, de atención de las demandas de los emplazamientos urbanos «continentales».

Pero la gran expansión de la actividad agrícola en nuestro país, en particular el cultivo de soja, produjo un proceso de reconfiguración territorial de la ganadería que tiende a ser desplazada de la región pampeana hacia zonas de menor aptitud agrícola, percibidas antes como marginales. Una de ellas es, precisamente, la Región Delta del Paraná (en particular, DS y DM) (PENGUE, 2001).

La ganadería —principalmente bovina— es una actividad que ha cobrado singular relevancia en las últimas décadas, teniendo un crecimiento acelerado desde 2005, habiéndose pasado de un sistema de ganadería extensiva estacional a uno más intensivo y permanente, llegando a multiplicarse por diez el número de cabezas en sólo una década —1997 y 2007— (GALPERÍN *et al.*, 2013). Este aumento del número de animales en la zona de islas puede producir la contaminación del agua, del aire y del suelo, la degradación y el empobrecimiento de las pasturas y el desplazamiento de la fauna nativa. En muchos casos, además, los productores ganaderos utilizan como práctica sistemática para la eliminación de vegetación con escaso o nulo valor forrajero —y obtener, así, una mejora en las pasturas— la quema de aquélla, lo que produce un alto impacto negativo en el ambiente; un área que, como dijimos, es un ecosistema de humedales, uno de los más importantes de Argentina y que como tal suministra servicios ambientales indispensables para el ejercicio de la vida cotidiana a las millones de personas que habitan en su área de influencia directa, la más densamente poblada del país.

La zona del DI fue, hasta la primera mitad del siglo XX, la principal productora de frutas para el mercado metropolitano; pero, a partir de la década de 1950, esta producción fue reemplazada paulatinamente por los cultivos forestales, que constituyen actualmente casi una monoproducción, complementada por pequeños productores de cultivo del mimbre (GALAFASSI, 1994). En sus inicios, la actividad

forestal —a partir de la implantación de sauces y álamos— fue desarrollada a pequeña escala, pero más adelante tornó en una producción más intensiva. En la actualidad esa producción satisface las demandas de las industrias procesadoras de la madera —pasta celulósica principalmente— produciendo también impactos negativos en los humedales.

Además, como adelantamos, en los últimos años, algunos cultivos propios de la pampa húmeda (principalmente soja, pero también trigo y maíz) apoyados en su alta rentabilidad, han encontrado terreno fértil en el Delta, presionando sobre la región. Para el desarrollo de la agricultura intensiva, se han construido numerosos terraplenes y canalizaciones ilegales, lo que representa un fuerte riesgo ambiental para una zona constituida por un mosaico de humedales, ya que el contacto de los agroquímicos —habitualmente utilizados en esta actividad— con los cuerpos de agua puede producir daños irreversibles al ecosistema. Asimismo, muchos productores pequeños y medianos se ven perjudicados por la modificación de esos cuerpos hídricos y del régimen hidrológico en general (SAyDS, 2011).

Entre las restantes actividades agrarias destacamos la apicultura que se desarrolla a pequeña escala en emprendimientos que se ubican fuera de la zona de cultivos que utilizan agroquímicos, pudiendo, así, la miel y sus subproductos, etiquetarse como de carácter «orgánico». También hay actividad citrícola —naranjas y limones—, principalmente en la provincia de Buenos Aires; y hortícola, con un fuerte carácter de autoconsumo, comercializándose la producción excedente en mercados regionales.

Como dijimos, en tierras destinadas a uso ganadero, es usual la quema de pastizales, práctica que se realiza principalmente a la salida del invierno para favorecer el rebrote de pastos tiernos y de mayor palatabilidad; pero también suele producirse, aunque con menor frecuencia, en el otoño. Durante el mes de abril del año 2008 se produjo un inusitado número de focos de incendio simultáneos, en algunos casos, de remarcada persistencia e intensidad atento las condiciones de singular sequía que se vivían, que llegaron a comprometer más de 170.000 ha (SAyDS, 2011). El humo generado llegó a la ciudad de Rosario, a la ciudad de Buenos Aires y al Gran Buenos Aires, provocando numerosos accidentes de tránsito, primero, y luego el cierre de rutas, puertos y aeropuertos. La entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) puso en marcha el Plan Nacional de Manejo del Fuego, apoyando y cooperando con las jurisdicciones provinciales que cuentan con sus propios mecanismos de control.

En plena crisis por el denominado «conflicto con el campo» a causa del inconstitucional aumento en las retenciones a la soja, el girasol, el maíz y el trigo dispuesto por Res. 125/2008 del Ministerio de Economía y Producción (BO 12-02-2008), el Gobierno acusó a «algunos productores agropecuarios» por actuar con

«irresponsabilidad, con tal de maximizar ganancias», pidiendo públicamente la presidenta al Poder Judicial que se aplicaran sanciones penales y civiles a los responsables. Mientras, la Federación Agraria Argentina (FAA) le atribuía «intencionalidad política» al Gobierno con el propósito de «distraer el centro del debate» de las negociaciones con las entidades rurales por la contienda fiscal (VIDELA, 2008). Estos sucesos sirvieron para que la sociedad visibilizase a través de los medios masivos los cambios de uso del suelo que estaban sucediendo en la Región Delta del Paraná, y cómo la expansión de la frontera agrícola podía alterar negativamente los ecosistemas y los recursos naturales de la región.

La gravedad de los hechos derivó incluso en que el intendente de Rosario, en representación de los habitantes de esa ciudad, y con fundamento en los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional, más el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención de Ramsar, presentara una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación pidiendo finalizar con las «quemadas indiscriminadas, reiteradas y sistemáticas de pastizales y bosques que se realizan en las islas del río Paraná y en el área noreste bonaerense» que ponen en «grave peligro la salud, la vida, la actividad comercial y turística, y la seguridad vial de los vecinos de la ciudad de Rosario». El 9 de diciembre de 2009 el cívico Tribunal aceptó su competencia originaria en el caso —Municipalidad de Rosario, Provincia de Santa Fe c/ Provincia de Entre Ríos y otro s/amparo (daño ambiental)—, en los términos del artículo 117 (CN), emplazó a los gobernadores de Buenos Aires y Entre Ríos a que informaran sobre el asunto y citó al Estado Nacional para que a través de la SAyDS tomase intervención en la causa, a la vez que ordenó se acumulara con otra con pretensiones conexas —UNR c/ Entre Ríos, Prov. de y otro s/amparo (daño ambiental)—. Un lustro más tarde, el 11 de diciembre de 2014, la Corte se pronunció sobre ambas demandas. En la entablada por la Municipalidad de Rosario, se declaró abstracta la cuestión por cuanto «una serie de acciones y políticas desarrolladas aparece como una respuesta suficiente y adecuada a la pretensión esgrimida, máxime cuando no se ha aportado elemento alguno que permita tener por acreditada la vigencia de los hechos generadores del daño ambiental denunciado» (*Fallos* 337: 1439). En tanto, en la segunda el tribunal hizo lugar a la excepción de falta de legitimación activa de la Universidad Nacional de Rosario opuesta por la Provincia de Entre Ríos, por exceder «las facultades propias de esa entidad autónoma, pues las personas públicas tienen un campo de actuación limitado en su especialidad» (*Fallos* 337: 1447).

3. El Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible del Delta del Paraná (PIECAS-DP)

A propósito de la inusitada gravedad de las quemas de 2008 la SAyDS convocó a reuniones interjurisdiccionales con representantes de los organismos ambientales y de manejo del fuego de las tres provincias involucradas, así como con organismos nacionales, entre otros, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Administración de Parques Nacionales (APN), Instituto Nacional del Agua (INA), Subsecretaría de Recursos Hídricos, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Prefectura Naval Argentina (PNA), Secretaría de Turismo, a fin de encarar las acciones necesarias y suficientes para conformar un espacio de coordinación y construcción de consensos interjurisdiccionales en el que se definieran las bases para implementar un ordenamiento ambiental del territorio sujeto a los objetivos de conservación y desarrollo sustentable de la región, superando los límites político-administrativos adoptando además un nuevo concepto para la gestión integrada, con un enfoque interdisciplinario e intersectorial. De un primer taller realizado en la ciudad de Victoria (ER) surgió un Borrador de Acuerdo Interjurisdiccional, convalidado por la firma de los representantes del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires (OPDS), la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura de la Provincia de Entre Ríos, la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Santa Fe y la SAyDS que, con algunos retoques, fue suscripto en la ciudad de Buenos Aires el 25 de septiembre de 2008 por los gobernadores de las tres provincias más el Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, el Ministro del Interior y la Secretaria de Ambiente como Carta de Intención Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP).

Con el fin de lograr un desarrollo sustentable de la región, y a partir de entender y atender, en primer lugar, los procesos de cambio de usos del suelo que están presentes en la génesis del problema ambiental central que desencadenó su creación, el instrumento se propone como una herramienta de ordenamiento ambiental del territorio que tenga como objetivos centrales:

- Proteger, conservar y aprovechar en forma sostenible los componentes de la diversidad biológica y los recursos naturales en el área;
- Mantener o restaurar la estructura y las funciones ecológicas del estratégico ecosistema del Delta del Paraná;
- Promover la sostenibilidad de su proceso de desarrollo;
- Asegurar la participación de todos los actores involucrados proponiendo instancias institucionales que pongan en valor los aportes sectoriales en el marco del sistema jurídico institucional de gobierno;
- Incrementar los esfuerzos para incorporar efectivamente la dimensión ambiental en las políticas públicas a nivel nacional, provincial y local;

- ❑ Promover procesos tendientes al logro de una armonización normativa al servicio de la conservación y el desarrollo sostenible del Delta del Paraná
- ❑ Encontrar soluciones viables y efectivas a la problemática de los incendios que recurrentemente afectan esta frágil región.

Asimismo, y como instancia de coordinación de las acciones que se ejecutarán en cumplimiento de los postulados enunciados en la Carta, se acuerda crear Comité Interjurisdiccional de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en la Región Delta del Paraná (CIAN) el que fue puesto en operación por la SAyDS al año siguiente (Res. 675/2009) habiendo designado por decreto los gobernadores de las tres provincias a sus representantes (organismos provinciales con competencia en materia ambiental) quienes se sumaron a la SAyDS, en representación del Estado nacional. El CIAN cuenta con una Secretaría Administrativa que, entre otras funciones, coordina la implementación de los procedimientos necesarios para hacer efectivas sus recomendaciones e informa sobre la implementación de las mismas.

Una vez suscripta la Carta de Intención se desencadenó —según la propia SAyDS— una secuencia no siempre lineal de gestiones y acciones, operando cada momento del proceso a los ritmos que impone la complejidad de los temas a abordar (SAyDS, 2014). En una reunión de trabajo realizada en Buenos Aires en diciembre de 2012, según informaba el Gobierno entrerriano, se valoraron como muy positivos los consensos alcanzados hasta ese momento; en particular, que el Plan se hubiese consolidado como referencia en instancias de decisión de los organismos gubernamentales pertinentes pero también entre las ONG y la academia. Además, se acordó la creación de un Grupo Coordinador Interjurisdiccional (GCI-PIECAS-DP) con un representante de cada una de las provincias y dos de la SAyDS, más asesores técnicos, que trabajarían en la redacción de un anteproyecto de ley para fortalecer institucionalmente al PIECAS (Secretaría de Comunicación, Gobierno de Entre Ríos, 2012).

Desde sus inicios el GCI generó y ejecutó actividades de apoyo técnico, jurídico e institucional a las provincias para la toma de decisiones en el territorio deltaico, tendientes a corregir las tendencias no deseadas en la región. Al respecto, propone tener en cuenta tres planos concurrentes de gestión: la promoción y regulación de actividades productivas; la articulación intersectorial e interjurisdiccional; y el desarrollo de una estrategia de comunicación y participación pública; todos los cuales deberán, a su vez, integrar tres enfoques: el de los servicios ambientales, el de la integración regional y el del desarrollo territorial. En relación al primero, se recomienda fortalecer los sistemas de gestión y control ambiental sobre el territorio PIECAS-DP para evitar daños que afecten el funcionamiento de los humedales; en cuanto al segundo, que las infraestructuras se ajusten a las condiciones ecológicas y a

la dinámica hídrica del territorio; y en lo que hace al tercero, avanzar en consensos interjurisdiccionales, que regulen el desarrollo de las actividades productivas en niveles compatibles con el mantenimiento de las funciones y los servicios ecosistémicos de los humedales (SAyDS, 2014). Si bien estas propuestas pueden considerarse pertinentes, una debilidad notoria es que no se definen en programas y proyectos concretos ni se advierte la construcción de un modelo territorial deseado. (ERBITI, 2016).

Dentro de ese marco, desde la SAyDS destacaban entre las tareas desarrolladas por el GCI el apoyo técnico brindado para que pudiera llegarse a la declaración del Sitio Ramsar Delta del Paraná, referido *ut supra*. También, que el GCI elaboró un anteproyecto de ley de presupuestos mínimos para la conservación y el uso sostenible del Delta del Paraná, propuesta que fue considerada y aprobada por el CIAN en la reunión celebrada en Buenos Aires el 22 de agosto de 2013; y luego elevada por la Secretaría Administrativa para su tratamiento al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), quien manifestó su apoyo a la iniciativa (Res. 284/2014).

No obstante estos logros, el sector de la sociedad civil no parece tan satisfecho con la evolución del PIECAS-DC. Por caso, la ONG El Paraná No se Toca denunció a fines de 2018 que otro «terraplén ilegal» de varios kilómetros de extensión emplazado en forma paralela a la traza vial Rosario-Victoria se está «ampliando y reforzando» (*El Ciudadano y la Región*, 2018).



Fuente: Diario Uno Entre Ríos

Estas construcciones y sus impactos negativos en los humedales del Delta, en especial, su pérdida de capacidad de regulación hídrica, vienen siendo denunciadas

desde hace tiempo por colectivos ambientalistas y han desencadenado intervenciones concretas de la Defensoría del Pueblo de la Nación —en los términos del artículo 86 (CN)— quien además, de oficio, viene investigando, desde 2013, los avances en la gestión e implementación de los sitios Ramsar en Argentina, desde 2009 la situación del Delta y desde 2008 el devenir del PIECAS-DP (Res. DPN 149/08, 145/09, 146/09 y 147/09). Y en 2015, el 2 de febrero —Día Mundial de los Humedales— luego de recordar todas las intervenciones previas, su Secretario General (a cargo del organismo por la persistente omisión del Congreso de nombrar a su titular) y considerando que hay una «escasa implementación» del Plan se pronunció de manera categórica (Res. DPN 01/2015). En efecto, exhorta 1. a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y a los gobernadores de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe a que coordinen —en conjunto con la SAyDS, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Consejo Hídrico Federal (CoHiFe) y el COFEMA— la implementación de un mecanismo de acción interjurisdiccional, en el marco de la Ley de Gestión Ambiental de Aguas, dotado de todas las facultades y herramientas que se requieren para mantener la dinámica hídrica y garantizar la conservación del Delta de Paraná; 2. también al CIAN a que, en el marco del PIECAS-DP, elabore, con carácter de urgente y con amplia participación social, un plan operativo de gestión que contenga objetivos, acciones, plazos, responsables y presupuesto asignado, y se atiendan los impactos que causan los terraplenes actuales; y 3. a la Secretaría de Ambiente Sustentable y al Consejo Regulador del Uso de Fuentes de Agua (CORUFA) de la Provincia de Entre Ríos, así como al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y a la Autoridad del Agua (AdA) bonaerenses a que completen el relevamiento de los terraplenes y endicamientos existentes en el territorio del Delta, evalúen su impacto ambiental tanto individual como acumulativo e integral y dispongan las medidas de mitigación o recomposición ambiental. Además, insiste (en relación a anteriores recomendaciones efectuadas) ante los gobernadores de Buenos Aires y Entre Ríos que establezcan una moratoria a la aprobación de nuevos emprendimientos o cambios de uso del suelo que pudieran modificar la dinámica hídrica hasta tanto esté en funcionamiento el plan operativo de gestión requerido.

Luego de señalar que en todo el humedal hay, entre autorizados e ilegales, 389 endicamientos cerrados (en Entre Ríos la mayoría con fines agropecuarios y en Buenos Aires para el rubro forestal y urbanizaciones) que cubren una superficie de 240.748 ha y 1060 terraplenes lineales, lo que significa más de 5 mil kilómetros y representa un 14 % de afectación del territorio del Delta, resalta que es preciso «fortalecer la institucionalidad interjurisdiccional para la gestión de este humedal» y que el CIAN no tiene aún facultades «para funcionar como una verdadera autoridad». En la fundación MBiguá, en sintonía con otras organizaciones de

defensa del ambiente que denuncian que en el PIECAS-DP «se reúnen, estudian, evalúan y proyectan, pero no controlan, ni sancionan ni ejecutan nada», entienden que lo óptimo sería la adopción de un tratado interjurisdiccional que estableciese un Comité con verdadera autoridad para evaluar si existen impactos negativos y, en su caso, exigir medidas de mitigación o de recomposición (*La Capital*, 4 de febrero de 2015).

Al año siguiente, la Defensoría inició el seguimiento de las acciones del Estado Nacional para dar cumplimiento a la Meta 15.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el marco de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, priorizando las acciones encaradas por la Nación para velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los humedales. En ese contexto, además de denunciar la pasividad del CORUFA —no obstante las numerosas requisitorias que se le formularon—, alertó sobre la expansión del modelo de producción de la pampa húmeda al Delta —inadecuado para este tipo de ecosistema—, la falta de ordenamiento ambiental del territorio, y las deficiencias en los sistemas de monitoreo y control de las actividades, entre lo que incluye las complicaciones emanadas de «un cuerpo normativo profuso, desactualizado y carente de armonización» (DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, 2016).

A partir de 2016, y a tenor de la información oficial brindada por la cartera ambiental federal —el Ministerio (hoy Secretaría de Gobierno) de Ambiente y Desarrollo Sustentable—, el fortalecimiento del PIECAS-DP no parece estar entre las prioridades políticas (MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación, 2016 y SECRETARÍA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación, 2017).

4. El PIECAS-DP en el marco del federalismo ambiental

Por razones obvias, nuestra constitución histórica no previó norma alguna relativa al tema ambiental. La reforma de 1994, en cambio, plasmó una amplia tutela al ambiente en diversas normas: una central, el artículo 41, que en sus cuatro párrafos excede largamente la mera consagración a nivel federal del derecho al ambiente; otra procesal (artículo 43, párr. 2º), y variadas referencias incidentales como la que otorga a los pueblos indígenas el derecho a participar en «la gestión referida a sus recursos naturales» (artículo 75, inc. 17), las menciones al «desarrollo humano» (artículos 75, inc. 19, párr. 1º, y 125, párr. 2º), y el reconocimiento a las provincias del «dominio originario de los recursos naturales» (artículo 124, párr. 2º). Esta protección ambiental infiltra todas las actividades públicas como privadas y se convierte en verdadera pauta interpretativa de indudable jerarquía constitucional

para desentrañar el sentido de la propia xonstitución como su proyección sobre todo el derecho infra-constitucional (QUIROGA LAVIÉ *et al.*, 2009).

4.1. El tercer párrafo del artículo 41 (CN) introduce expresamente un modo de facilitar lo que muy tempranamente Frías (1980) denominó «federalismo de concertación»: la competencia legislativa ambiental es concurrente por complementariedad, pues se distribuye entre la Nación que dicta «los presupuestos mínimos de protección» para todo el país, y las provincias que podrán dictar las normas «necesarias para complementarlas» según sus peculiaridades locales. En el cuarto de siglo transcurrido desde la aparición en el texto supremo de esta novedosa fórmula de reparto de competencias dentro del Estado federal argentino se han dictado una decena de leyes de presupuestos mínimos en materia ambiental, entre las que cabe destacar, a los fines de este trabajo, la ley marco, Ley General del Ambiente, 25.675 (BO 22-11-2002); y entre las sectoriales, la Ley 25.688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (BO 03-01-2003), la Ley 26.331, Protección Ambiental de los Bosques Nativos (BO 26-12-2007), la Ley 26.562, Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema (BO 16-12-2009) y la Ley 26.815, Manejo del Fuego (BO 16-01-2013); las dos últimas, como se advierte, dictadas *a posteriori* (y seguramente como consecuencia directa) de los sucesos de 2008 que desencadenaron la adopción del PIECAS-DP.

En razón de que el sistema ambiental implica una complejidad que trasciende las fronteras políticas, su preservación en un país descentralizado territorialmente requiere de una política coordinada que distribuya las competencias de manera articulada entre las diferentes jurisdicciones (MORALES LAMBERTI & NOVAK, 2006). Así, la Ley 25.675 consigna que uno de los objetivos de la política ambiental nacional es establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional, y que el Sistema Federal Ambiental (instrumentado a través del COFEMA) tiene por objeto desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires.

En este mismo sentido, como ya dijimos, en 2014 el COFEMA avaló un anteproyecto de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación y el Uso Sustentable del Delta del Paraná elaborado por el Grupo Coordinador Interjurisdiccional (PIECAS-DP) que hasta el momento no ha tenido éxito; mientras que dos veces en los últimos años, sendos proyectos de Ley de Presupuestos Mínimos para la Conservación, Protección y Uso Racional de los Humedales que habían obtenido media sanción perdieron estado parlamentario. En 2017, se señala que la sanción de esa ley y la conclusión del Inventario Nacional de Humedales (INH) constituyen prioridades de la gestión ambiental nacional (SECRETARÍA DE

GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación, 2017).

4.2. La reforma constitucional de 1994 procuró, en alguna medida, fortalecer a las provincias frente a la fuerza avasalladora del Estado Federal que por décadas fue erosionando las competencias de aquéllas. En tal sentido, otras de las novedades, es que se les reconoció a las provincias en forma expresa en el artículo 124 (el que, con toda pertinencia, es invocado en los considerandos de la Carta de Intención que dio a luz al PIECAS-DP) el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, entre los que se encuentran, obviamente, sus cursos de agua y sus humedales, estén situados dentro de una provincia en su totalidad o sean compartidos con otras. A pesar de que la constitución histórica no tenía norma expresa al respecto, esto nunca debió ser puesto en duda en razón de que las provincias son preexistentes a la federación y que ellas delegaron al Estado Federal al momento de la organización nacional sólo ciertas competencias taxativamente enunciadas en el texto supremo (entre las que, claramente, no se encuentra el dominio sobre sus recursos naturales) conservando todas las restantes tal como surge del actual artículo 121 (CN). Así, son las autoridades provinciales las que, en primer término, deben tomar las medidas necesarias, en cumplimiento de la manda constitucional del artículo 41, párr. 2º (CN), para que se haga una «utilización racional» de esos bienes; y cuando éstos sean compartidos con otras provincias (como en el caso del Delta del Paraná), se efectúe un uso equitativo y razonable de los mismos, propendiendo a una obligada —pero también conveniente— cooperación y solidaridad interprovincial. De todos modos, el artículo 41, párr. 2º (CN) establece que todas las «autoridades» públicas (estatales y no estatales), de todos los niveles (nacional, provincial y municipal) y de todos los órganos del gobierno, deben «proveer» (en el sentido de garantizar) a la protección del ambiente y sus componentes; lo que, en un sistema ecológico por naturaleza complejo como el del Delta del Paraná reviste mayor significación aún.

4.3. Atravesado por uno de los sistemas fluviales más importantes del continente, conector de polos de desarrollo industrial, rodeado por la región agrícola-ganadera más rica del país y cerca del conglomerado urbano más populoso del Cono Sur, el Delta del Paraná es, como sabemos, un sistema de humedales compartido por tres provincias, lo que, obviamente, dificulta su gestión. Así es que, también en los considerandos de la Carta de Intención generadora del PIECAS-DP, se lee que «en orden al bien común» el Estado debe realizar una intervención proactiva y orientadora en aras de lograr la conservación y el desarrollo sostenible del Delta del Paraná, sobre la base de acuerdos político-institucionales para construir «consensos desde la diversidad de perspectivas, ámbitos de intervención e intereses». Para lograr estos objetivos, la Constitución Nacional provee de un eficaz instrumento: los tratados interprovinciales que pueden celebrarse en virtud de lo normado por el

artículo 125 (CN), el cual literalmente dispone que «Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal»; no el consentimiento del órgano legislativo federal, ya que si bien no se excluye su debate parlamentario y un pronunciamiento consecuente del Congreso, no es admisible su desaprobación, sino, eventualmente, acudir a otros remedios judiciales y/o políticos a fin de asegurar la supremacía federal (artículo 31 CN).

Estos tratados intrafederales tienen una mecánica semejante a la de los tratados internacionales: negociación, firma, aprobación y ratificación. Todas las constituciones provinciales (también la de la Ciudad de Buenos Aires) determinan que le corresponde al gobernador su firma, en tanto, es la legislatura —uni o bicameral— la encargada de su aprobación o rechazo. Y en la mayoría de los textos se indica que es el gobernador quien debe comunicar el acuerdo al Congreso Nacional; concretamente al Registro de Tratados Interprovinciales que fue creado en el Senado de la Nación en 1973. Las expresiones «trabajos de utilidad común» e «intereses económicos» que contiene el artículo 125 (CN) son lo suficientemente amplias como para abarcar numerosas materias (SAGÜÉS, 1997), entre otras, las concernientes a sus recursos naturales y la preservación ambiental. Se trata, en definitiva, de instrumentos que permiten implementar en diferentes materias una acción coordinada entre los diferentes gobiernos locales, en pos de un federalismo cooperativo; y del que también puede ser parte el gobierno federal.

En estos términos, la Carta de Intención que creó el PIECAS-DP no es un tratado interprovincial, sino sólo un acuerdo interinstitucional de coordinación de políticas, programas, proyectos y acciones para la promoción e implementación de la conservación, el desarrollo sostenible y, en su caso, la restauración de los humedales del Delta del Paraná, asegurando su integridad sistémica, no sólo en el presente sino también en el mediano y largo plazo. Así, se presenta como una manifestación de voluntad de los representantes de las provincias involucradas y del Estado Nacional de adoptar decisiones conjuntas, tendientes a establecer pautas de sustentabilidad en las intervenciones territoriales del Delta que luego deberá ser desarrollada en la práctica. En el documento expresan el compromiso de realizar esfuerzos para impulsar un proceso de elaboración del plan de manejo del Delta del Paraná, de acuerdo a, entre otros, los siguientes principios: la protección y conservación del área, su restauración, la previsión del desarrollo de actividades sustentables, la participación de los distintos sectores en su elaboración e implementación, la armonización normativa y la solución a la problemática de los incendios.

4.4. Las provincias, también como resultado de la reforma de 1994, pueden «crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines» (artículo 124 CN) para lo cual deberán servirse de

la firma de tratados interprovinciales en esta materia específica. Una región implica la reunión de dos o más provincias a partir de transferencias parciales de competencias propias de ellas en favor de nuevos órganos supraprovinciales. Es decir, éstos podrán recibir de las entidades federadas intervinientes potestades legislativas, administrativas y jurisdiccionales, siempre de orden local, en estricta relación con la gestión de desarrollo regional para la cual fueron creados (QUIROGA LAVIÉ *et al.*, 2009). De esta manera, se habilita la formación de nuevos espacios (la región) determinados por razones sociales, económicas, geográficas, ambientales, también aquí respetando el recaudo formal de dar conocimiento al Congreso de la Nación.

A partir de la década de 1990, siguiendo el concepto de ecorregiones (BURKART *et al.* 1999), el Delta e Islas del Paraná constituyen una entidad de este tipo. La misma comprende los valles de inundación de los trayectos medios e inferior del río Paraná, los que transcurren encajonados en una falla geológica. Su principal factor modelador es la fuerte acción de los ríos cuya dinámica consiste en el arrastre y deposición de sedimentos acarreados desde las zonas donde nacen. Los picos de grandes crecientes ocasionan el desborde de los cauces y la inundación de las islas. La dinámica hídrica produce la formación de albardones costeros más elevados que el interior de las islas, los cuales constituyen extensas cubetas regularmente anegadas. La presencia permanente de grandes cuerpos de agua genera fenómenos climáticos de alta humedad y de moderación de los extremos de temperaturas, lo cual permite la presencia uniforme de comunidades y especies típicas de las ecorregiones subtropicales húmedas del Noreste del país, en latitudes templadas. Es parte del sistema de humedales del eje Paraguay-Paraná, que constituye el corredor de humedales de agua dulce más extenso del planeta, conformando una unidad hidrológica, ecológica, cultural y poblacional.

El reconocimiento del Delta como una ecorregión común a tres provincias; un territorio con identidad y valores especiales, que excede en su manejo a cada una de las distintas jurisdicciones involucradas, impone trabajar en la búsqueda común de soluciones de manera integrada, participativa y consensuada, para lo cual la herramienta que nos brinda el artículo 124 CN —la región— luce adecuada y conveniente.

4.5. El municipio es una institución natural y necesaria, basada en relaciones de vecindad, con carácter esencialmente político, y con finalidades de bien común en la sociedad local (HERNÁNDEZ, 1999). El texto histórico de la norma suprema federal imponía —impone— a las provincias, para respetarles su autonomía, entre otras condiciones, que sus constituciones «aseguren su régimen municipal». Esta magra referencia del artículo 5 (CN) respecto de una institución política de tanta importancia ha sido completada por el nuevo artículo 123 (según redacción de 1994) que obliga a las provincias a asegurar «la autonomía municipal y reglando su

alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero». De esta forma, serán las constituciones provinciales las que deban asegurar debidamente (sin injerencias desmedidas) este postulado supremo a la hora de perfeccionar la institución municipal dentro de su respectivo ámbito territorial. Sin embargo, más allá del lineamiento que impone la Constitución Nacional, sigue siendo competencia de las provincias darle desarrollo a esa autonomía con variedad de modalidades (BIDART CAMPOS, 1995). Así, al organizar el régimen municipal no tienen prefijado un molde único. A título de ejemplo, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos no han elegido el mismo modelo de organización municipal. Pero con independencia de ello, en todos los casos, dado el tipo de relación gobernantes-gobernados que se da en el ámbito municipal, éste resulta ser el espacio más efectivo a la hora de responder a las necesidades de los ciudadanos a través de la adopción de políticas públicas que afectarán directamente su calidad de vida. También porque las formulas centralizadoras han demostrado su incapacidad operativa, es en el ámbito local donde más eficazmente pueden realizarse los controles pues son los actores locales, quienes tienen la experiencia y sufren más directamente las consecuencias tanto de las acciones como de la falta de medidas adecuadas de manejo.

Por ello, es saludable que en la Carta de Intención que dio nacimiento al PIECAS-DP se consigne taxativamente que: «Las Provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, conforme sus ordenamientos jurídico institucionales, convocarán a los municipios con competencia territorial en el área delta del Paraná a efectos de consensuar internamente sus propuestas para la elaboración e implementación del referido plan integral». El área en cuestión comprende a veinte municipios (partidos o departamentos, según la denominación provincial), los que tendrán diversa injerencia sobre el territorio de su competencia de acuerdo con la normativa de cada provincia. En la provincia de Entre Ríos ocupa parte de los departamentos de Paraná, Diamante, Victoria, Gualeguay, Gualeguaychú e Islas de Ibicuy; y en Santa Fe, de los departamentos de La Capital, San Jerónimo, San Lorenzo, Rosario y Constitución. En Buenos Aires, en tanto, ocupa parte de los partidos de San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, Zárate, Campana, Escobar, Tigre y San Fernando.



Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SayDS)

5. A modo de conclusión

Con independencia de las motivaciones políticas que en sus orígenes pudo haber detrás de su creación, a dos décadas de ello, el PIECAS-DP puede ser valorado como un intento de llevar adelante una gestión integrada de un ecosistema particular que excede las divisiones político-institucionales del territorio, y que, en consecuencia requiere de nuevas y más creativas formas de abordaje. Reconociendo que su enfoque está en línea con los objetivos de la política ambiental nacional formulada por la Ley General del Ambiente y con sus principios rectores, así como lo dificultoso de la tarea emprendida, y la necesidad de conciliar intereses de diversos actores que explotan los recursos naturales de la región impactando negativamente en un ambiente frágil unos, alertan sobre los riesgos que ello causa para la perdurabilidad del ecosistema de humedal otros, pasados más de diez años del inicio de este proceso, los resultados alcanzados no parecen ser los esperados.

Si la debilidad jurídica del PIECAS-DP, nacido de una mera Carta de Intención suscripta por los ejecutivos provinciales y nacional, pudo justificarse en la «urgencia» de dar respuesta al problema de 2008, con el devenir del tiempo debió habérselo fortalecido, recurriendo a los instrumentos del nuevo federalismo de concertación que nos provee la Constitución Nacional desde 1994, para dotarlo de la ejecutividad que requiere asegurar la sustentabilidad del Delta del Paraná, en un marco de gobernabilidad democrática consensuada interjurisdiccional, interinstitucional y participativa.

Bibliografía

- BIDART CAMPOS, G. J. (1995). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino. Tomo VI. Reforma Constitucional de 1994*. Buenos Aires: Ediar.
- BONFILS, C. (1962). Los suelos del Delta del Paraná. Factores generadores, clasificación y uso. *Revista Investigación Agrícola INTA*, 16(3).
- BURKART, R., BÁRBARO, N. O., SÁNCHEZ, R. O. Y GÓMEZ, D. A. (1999). *Eco-regiones de la Argentina*. Buenos Aires: Secretaria de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable.
- DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN (2016). *Informe Anual 2016*. Recuperado de <<http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2016.pdf>>
- El Ciudadano y la Región* (2018). El Paraná No se Toca filmó la construcción de otro terraplén. Recuperado de <<https://www.elciudadanoweb.com/el-parana-no-se-toca-filmo-la-construccion-de-otro-terraplen>>
- ERBITI, C. (2016). Argentina: trayectoria de la SAyDS de la Nación en el período 2003-2015. El ordenamiento ambiental del territorio en discusión. *Revista Enfoques*, 14(25).
- FRÍAS, P. J. (1980). *Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Depalma.
- GALAFASSI, G. (1994). *Actividades productivas, organización laboral y medioambiente en el Bajo Delta del Paraná*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET.
- GALPERÍN, C., FOSSATI, V. Y LOTTICI, M. V. (2013). *Valoración socio-económica de los bienes y servicios del humedal del Delta del Paraná*. Buenos Aires: Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales - Wetlands International Argentina.
- HERNÁNDEZ, A. M. (1999). *Municipio, Coordinación Municipal y Desarrollo Sustentable, 2º Coloquio FARN, Propuestas de Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable*. Córdoba: Instituto de Federalismo, UNC - Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales.
- KANDUS, P., MORANDEIRA, N. Y SCHIVO, F. (2010). *Bienes y Servicios Ecosistémicos de los Humedales del Delta del Paraná*. Buenos Aires: Fundación Humedales - Wetlands International Argentina.
- La Capital* (4 de febrero de 2015). La Defensoría de la Nación tomó cartas en el asunto frente al deterioro del Delta. Rosario. Recuperado de <<https://www.lacapital.com.ar/la-defensoria-la-nacion-tomo-cartas-el-asunto-frente-al-deterioro-del-delta-n488616.html>>
- MORALES LAMBERTI, A. & NOVAK, A. (2006). *Instituciones de Derecho Ambiental*. Córdoba: Lerner.
- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación. (2016). *Informe del Estado del Ambiente 2016*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds_informe_estado_ambiente_2016_baja_1_0.pdf>
- PENGUE, W. A. (2001). Impactos de la expansión de la soja en Argentina. *Biodiversidad-Sustento y Culturas* (29).
- QUIROGA LAVIÉ, H., BENEDETTI, M. A. Y CENICACELAYA, M. N. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- SAGÜÉS, N. P. (1997). *Elementos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN –SAyDS-. (2008). *Documento sobre el Plan Integral Estratégico para la conservación y el aprovechamiento sustentable del Delta del Paraná*. Recuperado de <[https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Integral-Estrategico-para-la-Conservacion-y-Aprovechamineto-Sostenible-en-el-Delta-del-Parana-\(Entre%20Rios,-Santa%20Fe,-Buenos%20Aires\).pdf](https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-reg/Plan-Integral-Estrategico-para-la-Conservacion-y-Aprovechamineto-Sostenible-en-el-Delta-del-Parana-(Entre%20Rios,-Santa%20Fe,-Buenos%20Aires).pdf)>
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN –SAyDS-. (2011). *Informe Final Línea de Base Ambiental – Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná PIECAS-DP*. Recuperado de <<http://alianzasistema.org/2013/wp-content/uploads/2017/04/Evaluacion-Ambiental-Estrategica-PIECAS-DP.pdf>>
- SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA NACIÓN –SAyDS-. (2014). *Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Región Delta del Paraná*. Recuperado de <<https://www.entrierios.gov.ar/deltasustentable/userfiles/files/1-Documento%20PIECAS%20DP.pdf>>
- SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN – Gobierno de Entre Ríos. (2012). *Fortalecen acciones para el aprovechamiento sostenible del Delta*. Recuperado de <<http://noticias.entrierios.gov.ar/notas/fortalecen-acciones-para-el-aprovechamiento-sostenible-del-delta-33229.htm>>
- SECRETARIA DE GOBIERNO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, Presidencia de la Nación. (2017). *Informe del Estado del Ambiente 2017*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bodoque_completo_28-11-baja.pdf>
- VIDELA, E. (18 de abril de 2008). *Hacia falta tanto humo para plantar tanta soja*. *Página 12*, p. 30.

Islas: ¿de quién?

La colonización de las islas del Delta y la falta de potestad provincial de desafectarlas y consentir el dominio privado por parte de los particulares en ellas

LEONARDO FABIO PASTORINO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

lpastorino@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

Según el Código Civil y el Código Civil y Comercial, las islas de toda clase de río pertenecen al dominio público y, según autorizada doctrina, por tratarse de bienes públicos naturales, sólo podrían ser desafectados de tal categoría por una ley nacional. No obstante, en la legislación provincial muchas leyes han consentido dar tierras en adjudicación «con promesa de venta» y también han habilitado la venta en subasta de las tierras de islas. Mayoritariamente esto se hizo a través de regímenes de colonización que, incluso, en el caso bonaerense, siguen vigentes. El trabajo recorre la legislación de las tres provincias que se dividen el Delta del Paraná y ahonda en los antecedentes históricos que llegan a antes del Código Civil que declaró por primera vez las islas como públicas. En esa legislación se recuperan los intentos de colonización también a través de formas concesionales o a través de otras figuras del derecho administrativo como el arrendamiento administrativo o el permiso. También el trabajo analiza la jurisprudencia de la Corte Suprema y el reciente caso «Escalada» que se inclina por la interpretación de que las islas no pueden ser desafectadas del dominio público por ley provincial. El trabajo finaliza con los interrogantes que se derivan de esta línea interpretativa.

Palabras clave

Dominio de islas; colonización; Código Civil y Comercial; Código Rural.

Islands: whose are they? The colonization of the islands of the Delta and the lack of provincial authority to disaffect them and consent to the private domain by individuals in them

Abstract

According to the Civil Code and the Civil and Commercial Code, the islands of all types of river belong to the public domain and, according to authoritative doctrine, because they are natural public goods, they could only be disaffected by a national law. However, in the provincial legislation many laws have consented to give land in adjudication «with promise of sale» and have also enabled the auction sale of island lands. Mostly this was done through colonization regimes that, even in the case of Buenos Aires, are still valid. The work covers the legislation of the three provinces that divide the Paraná Delta and delves into the historical background that comes before the Civil Code that declared the islands as public for the first time. In this legislation, colonization attempts are also recovered through concessional forms or through other administrative law figures such as administrative leases or permits. The work also analyzes the jurisprudence of the Supreme Court and the recent «Escalada» case, which is inclined towards the interpretation that the islands can not be discharged from the public domain by provincial law. The work ends with the questions that are derived from this interpretative line.

Keywords

Domain of islands; colonization; Civil and Commercial Code; Rural Code.

1. Importancia del tema, introducción

Tal vez por un aislamiento natural o por condiciones menos propicias, las islas del Delta del Paraná han sido objeto de varias decisiones políticas para fomentar su colonización. Hoy, muchas cuestiones se han allanado y las islas son objeto de una mayor presión por parte de los privados, tanto para el desarrollo de actividades netamente agrarias como para otras de tipo recreativo e inmobiliario. Ello hace poner la mirada sobre los mecanismos jurídicos que facilitaron su poblamiento, tenencia, posesión y dominio, y en ese intento nos encontramos con un gran nudo gordiano de difícil desatadura por involucrar una fina tarea jus-interpretativa pero también la interferencia de razones políticas, económicas y sociales que, hasta el presente, parecen más haberse afrontado en forma esquivada para consentir y consolidar el estado de cosas y un proceso privatizador sobre recursos naturales de significativa importancia.

Si conocemos en nuestra materia los intentos habidos en el país y en sus provincias por la colonización de las tierras fiscales (mal llamadas públicas), las tierras de las islas del Delta han recibido un doble impulso por las condiciones señaladas, las que dieron un marco jurídico aún más especializado a la colonización. De hecho, en el Código Rural bonaerense vigente, en la Sección Segunda del Régimen de Transformación Agraria tenemos un Título I para la Colonización y un Título II de Régimen de Venta de Tierras Fiscales en el Delta del Paraná Bonaerense. Debo señalar que, desde mi época de estudiante de derecho y mi relectura del Código al ingresar como ayudante de la materia Derecho Agrario, esta «venta» me dejó un interrogante jurídico sin aclarar ante las claras, para mí, disposiciones del Código Civil que determinaban que las islas son del dominio público.

Le llegó el tiempo de respuesta a esta antigua duda. Al querer desandar el recorrido para encontrar una explicación histórica de cómo pudo llegarse a dar directamente en venta estas tierras de tanto valor económico, estratégico y también ambiental, he descubierto una cantidad de antecedentes que demuestran que la colonización del Delta, en Buenos Aires y también en las otras dos provincias que lo comparten, ha tenido siempre una regulación y tratamiento especial al resto de la colonización y no siempre debido a la intención de salvar el escollo que el Código Civil le había fijado por darles a sus tierras un régimen dominical distinto a las otras tierras de dominio estatal continentales (mal llamadas públicas), que salvo honrosos casos por afectaciones legales específicas, para ese Código (y su sucesor) son del dominio privado del Estado. Al contrario, lo que se apuntan son cuestiones vinculadas a la conveniencia.

En este trabajo se recordarán opiniones de algunos tratadistas que preferían que las tierras de las islas también fueran del dominio privado estatal, pero es necesario hacer la salvedad que dichas opiniones fueron vertidas mucho tiempo atrás y bajo el

paradigma liberal propio con el que se impregnó al Código Civil, en un contexto nacional de poca población, poco desarrollo y extensas tierras. Aún así, entre ellos hubo quienes, más allá de su opinión sobre lo que podría ser la mejor solución para las islas, reconocieron que jurídicamente no caben dudas de que se trata de dominio público.

Hoy, la lucha por el «espacio» al que ya hemos calificado de recurso natural (PASTORINO, 2009), el reconocimiento de los ríos, humedales e islas como ecosistemas, el descubrimiento y aceptación de sus funciones ambientales y las tensiones en el campo jurídico y político entre los intereses y derechos individuales y patrimonialistas con los intereses comunes y ambientales, nos impulsan a retomar la cuestión y plantear con qué bases jurídicas se condujo este proceso privatizador de riquísimas extensiones de territorio, tierra y ambientes públicos.

2. El dominio público de las islas en los códigos Civil y Civil y Comercial

Recordando, el Código Civil estableció en su versión original que quedan comprendidos entre los bienes públicos «las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables» (art. 2340, inc. 6). En sus notas, el codificador expresó los motivos por los que incluyó a los ríos entre los bienes públicos, citando entre otros importantes intereses públicos, su utilidad para la agricultura. En cambio, en relación a las islas, no brindó una expresa motivación, citando como fuente al art. 560 del Código Civil francés que establece que las islas que se forman en el lecho de cursos de agua dominicales (pudiendo en ese país haber ríos que no pertenezcan al dominio público, al contrario de aquí donde todos fueron así definidos), pertenecen a la persona pública titular de ese dominio sobre el río, lo que dio origen a una interpretación basada en la accesión (MARIENHOFF, 1996).

Una jurisprudencia posterior, que luego citaremos, fue aceptando la prescripción adquisitiva, fundamentalmente considerando actos posesorios iniciados en fecha previa al Código Civil, lo que pudo dar origen al agregado explicativo de la Ley 17.711 que incorporó al inciso 6 del art. 2340 el agregado «cuando ellas no pertenezcan a los particulares».

El Código Civil y Comercial continúa la definición anterior prevista en el Código Civil, más allá de ligeros cambios de redacción. Establece también que son públicas «las islas formadas o que se formen en el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental o en toda clase de ríos, estuarios, arroyos, o en los lagos o lagunas navegables, excepto las que pertenecen a particulares» (mismo art. inc. d).

Es necesario hacer una primera salvedad, si bien está basada en una posible interpretación gramatical, se refiere a que cuando se enuncian diversos espacios o cuerpos de agua y luego se los reduce a aquellos navegables para que las islas sean del dominio público, entendemos que esa característica de *navegable* debe referirse solamente a lagos y lagunas, que si no fueran navegables serían del dominio privado del Estado y posibles sujetos a la privatización por la decisión, cuestionable por cierto, adoptada en el art. 236 inc. c. Esto surge a nuestro entender claramente tanto del calificativo «toda clase» de ríos, etc. como del anterior inciso donde los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren por cauces naturales se definen públicas sean navegables o no.

Una segunda y necesaria salvedad se refiere a la expresión «excepto las que pertenecen a particulares» (incorporada por la Ley 17.711) que hace presuponer que pueden haber islas del dominio privado. Pero sobre este último supuesto se podría interpretar erróneamente que una norma cualquiera, *v. gr.* una ley provincial, podría alterar la afectación al dominio público estatal de los ríos convirtiéndola en privada o que una isla nueva podría ser apropiada por ocupación por los privados y, en cambio, la correcta interpretación debe hacerse en el sentido de considerar la salvedad para casos en que se hubieran adquirido derechos de propiedad privada antes del Código Civil que se continuaron y, por ende, perduran a la sanción del Código Civil y Comercial. Así, **MARIANI DE VIDAL** (1973) opina que tal vez Vélez no introdujo en la norma original la aclaración agregada por considerar que «los derechos reales no pueden ser quitados ni modificados por leyes posteriores» (nota al art. 4048). De hecho, una búsqueda entre la jurisprudencia de la Corte Suprema que reconocemos no es exhaustiva, nos ha brindado ejemplos en que este tribunal reconoció la prescripción de islas por parte de personas privadas, pero en los casos encontrados siempre se trató de situaciones en los que los actos posesorios se remontaban a una cantidad de años anteriores a la sanción del Código Civil (**SCJN**, F: 151-272 y 191:473). Permítaseme el consejo de recurrir a estas sentencias y no a sus extractos y también a la enjundiosa sentencia del 18 de diciembre de 1941 de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Bahía Blanca (**JA**, 1942-III, 32, con nota de Alberto Spota) que nos permiten repasar o conocer la situación dominical de las islas en una línea de tiempo que llega hasta el derecho de Indias.

Para Miguel **MARIENHOFF** (1996), para que haya isla el terreno debe exceder la altura de las más altas aguas en su estado normal, de lo contrario sólo se trataría de una parte del lecho, «bancos». Esta opinión es interesante, porque al tratar sobre las razones del porqué las islas deben reputarse públicas y no privadas, el autor tiene en cuenta, siguiendo al derecho nacional e internacional, el concepto de accesoriedad al río que en nuestro caso siempre es público, con apoyo en Salvat. Entonces, si bien en los casos de islas que «afloran» por un cambio en la profundidad del agua o,

elevación del cauce, la isla es desde su origen pública porque antes de su consolidación en ese estado fue parte del lecho que también lo es.

El mismo autor se ocupa de reafirmar que la única interpretación posible en el caso argentino es que todas las islas en ríos, navegables o no, sean públicas, con la única excepción del caso que una isla se forme en terrenos privados a causa de un cambio o bifurcación del cauce, ya que en tal caso el terreno que la conformaba pertenecía al privado que pierde parte de su propiedad por convertirse en río. Califica de «inaceptable» la única opinión en contrario que recoge, de Segovia y de Llerena, en el sentido de que las islas serían del dominio privado del Estado por contrariar expresamente lo dispuesto en el Código Civil y, más allá de que más adelante, a él mismo esa decisión del codificador le resulta inconveniente (MARIENHOFF, 1996).

Con relación a si el dominio público sobre las islas pertenece a la Nación o a las provincias, entiende que va a depender de si éstas están situadas o no dentro de los límites provinciales, caso en que pertenecerán a las provincias y también cita un caso en que la Corte reconoció este dominio provincial en Tomo 126, ps. 82 y ss. (MARIENHOFF, 1996). Finalmente, el respetado autor que se viene citando expresa que siendo que la afectación de las islas se produjo por una norma nacional como lo es el Código Civil, sólo una norma nacional podría desafectarlas. Esta posición actualmente fue la admitida por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación al confirmar la decisión del Tribunal Superior de Entre Ríos en autos «Escalada, Félix Germán y otro s/Usucapión» del 9 de mayo de 2017. Con esta interpretación que compartimos plenamente, se pone en jaque una sucesión de normas provinciales que hicieron lo contrario consolidando derechos de propiedad en tierras de dominio público los que, incluso inscriptos en Registros de Propiedad, fueron afianzando derechos adquiridos más allá de su vicio de origen, situación jurídica que deberá seguir analizándose.

A pesar de lo dicho, como veremos posteriormente, muchas islas sufrieron un proceso de privatización, previa desafectación por parte de los estados provinciales titulares de tal dominio público territorial y consagraron diversos esquemas de adjudicación no sólo bajo formas de derecho administrativo, es decir, reservándose la titularidad dominical provincial, sino con formas claramente de propiedad privada civil. Esta situación si bien fue tolerada, podría ser cuestionada jurídicamente, como también trataremos de argumentar. Pero para el tratamiento de este tema en profundidad se requiere recurrir a estudios basales de lo que es el dominio público, su clasificación en dominio público natural y artificial (que por más útil para este caso es una clasificación doctrinaria y por ende de interpretación flexible), titularidad del dominio público, procedimiento de afectación y desafectación en cada uno de los tipos de dominio enunciados (natural o artificial) y, todo ello, en el marco de una discusión habida pero tampoco rotundamente zanjada sobre hasta

dónde se delegó vía dictado del Código Civil a la Nación la definición del dominio público y cuál es el alcance del dominio originario sobre los recursos naturales perteneciente a las provincias. También debería profundizarse una búsqueda de antecedentes históricos, si es que los hay, que hayan avalado en su momento una interpretación diferente para proceder a la desafectación del dominio público sobre las islas a través de una ley provincial.

Al tema de los ríos y las islas que, como dijimos, podrían haber sido privatizadas total o parcialmente, se suma el fenómeno del acrecentamiento por aluvión y por avulsión y la no siempre determinación de la línea de ribera con la precisión de límite entre propiedad privada y propiedad pública por la playa, por lo que se discute cada vez con más frecuencia si el aluvión amplía el dominio privado o el dominio público estatal de ésta última (LAMOGLIA, 2018).

El derecho, en definitiva, hasta el presente, parceló, dividió, aguas por un lado, tierra por el otro, sin visualizar las interrelaciones recíprocas. Equiparó, con excesivo simplismo, cualquier tipo de tierras, llevando a las islas del Delta el modelo jurídico con que distribuyó las tierras continentales. No percibió la naturaleza especial del Delta como, por otro lado, jamás visualizó las formas en que se presenta el agua, dejando de lado, sin régimen específico a los humedales o a los esteros, entre otras formas.

3. Historia de la colonización del Delta bonaerense

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, los primeros antecedentes documentados normativamente acerca del asentamiento de pobladores en el Delta se remontan a 1856. Ese año, quince antes de la puesta en vigencia del Código Civil, un decreto del gobernador de la Provincia, del 23 de julio, hace referencia a «litigios» suscitados sobre la posesión de las islas, provocando retardo en el cultivo y graves daños y entorpecimiento de los pobladores de buena fe y da cuenta de que «no habiendo ley escrita que determine las condiciones de la posesión» (lo que en principio puede hacer inferir que se trató de una ocupación de hecho con ánimo de apropiarse y que no existió un plan regulado de concesión que hiciera reconocer la titularidad estatal) se tornaba urgente proveer de medios de pronto esclarecimiento de los derechos de tales posesiones. El decreto está incluido en el documento escaneado por el sitio de Legislación bonaerense, debajo de la Ley 2072 que luego se mencionará¹.

Un decreto sucesivo, de fecha 18 de febrero de 1857, motivado en que «la concesión de la posesión de las islas del Paraná pueda hacerse con el mayor

¹ Disponible on line en <<http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/ley2072.pdf>>.

conocimiento posible de su localidad y extensión y se eviten en lo sucesivo las cuestiones judiciales que ya se presentan por las fracciones concedidas antes de ahora», autoriza a los jueces de paz de San Nicolás, San Pedro, Baradero y Zárate, a concederlas (el texto se encuentra en el mismo documento escaneado citado anteriormente).

En 1887, ya vigente el Código Civil que definía las islas como del dominio público, siempre que no existieran propietarios privados (los que tranquilamente pudieron existir por usucapión del derecho de posesión que de antes de 1856 venían ejerciendo como daba cuenta la norma antes citada), un nuevo decreto lisa y llanamente, sin más consideraciones jurídicas, aconsejó que las islas se dieran en venta en subasta pública y, en tanto se aprobara la ley provincial que organizara dichas ventas, se prohibió a las municipalidades otorgar «concesiones» de posesión (misma fuente). Aparece por primera vez la referencia a este instituto del derecho público, la concesión, que hace suponer un organismo concedente titular del verdadero derecho de propiedad, la Provincia. En el texto de los fundamentos se esgrimen las razones de conveniencia, pero no la factibilidad jurídica de poder vender tierras declaradas en el Código Civil del dominio público. Por un lado y en sintonía con la ideología imperante en la época, plasmada en la Constitución Nacional, el reconocido texto de Nicolás Avellaneda sobre *Tierras públicas* y en el Código Civil, se entiende que es el derecho de propiedad el que puede incentivar la inversión privada. Textualmente el fundamento del decreto expresa: «que la simple concesión de la posesión que hoy se acuerda a los particulares, con retención por parte de la Provincia de la propiedad que le pertenece sobre las tierras de islas que existen dentro de sus límites, no es eficaz para propender a la mejora y progreso de que los mismos terrenos son susceptibles; en cambio que este resultado puede obtenerse toda vez que se entreguen las referidas tierras a la acción del dominio de particulares, despertando en los adquirentes todo el estímulo del interés propio para la producción». A la vez, se fundamentaba en las razones de orden económico administrativo al poder representar una fuente de recursos para la provincia. Se confunden razones de conveniencia con un estricto marco jurídico legal.

A continuación, la Ley 2072 de 1888, por primera vez organiza la «venta de terrenos de islas». Dichas ventas se hacían por subasta pública y se referían a «terrenos de aluvión depositados por las aguas de Paraná entre sus costas y los diversos canales que forman su delta, hasta el Río de la Plata y límites divisorios con la Provincia de Entre Ríos». Se otorgó preferencia a los actuales poseedores, que igualmente deberían pagar con un sistema de precios que se graduaban de acuerdo al tiempo de la posesión. También es de rescatar para este trabajo la preferencia por la función productiva, siendo que las tierras se mantuvieran cultivadas otro requisito para el beneficio en el precio.

Esta ley fue derogada por la Ley 4207 sancionada el 31 de enero de 1934. Este régimen prosigue con la venta de tierras fiscales en el Delta, especialmente las que se encontraban explotadas o pudieran serlo en forma inmediata por ser de fácil acceso. Es decir, queda claro que se promovió la adquisición de derechos de propiedad privada ante cualquier otra forma de posesión o tenencia. Decimos tenencia porque además del paso señalado de comenzar a hablar en la normativa de concesión de la posesión, en esta ley también se menciona el arrendamiento como posible forma de haber sido puesto en poder de usar y gozar de los predios. Respecto al arrendamiento de tierras fiscales, en el Delta o no, no hemos encontrado una ley que lo regule, necesaria y de índole provincial, toda vez que el Código Civil en su art. 1502 remitía a las normas del derecho administrativo o particulares para regir los arrendamientos de bienes fiscales, sean nacionales, provinciales o municipales. Sí se encontraron otras normas, además de la presente, que hicieron referencia al arrendamiento de tierras fiscales e, incluso, se cita una ley del 21 de octubre de 1857 que sin regular el contrato en sí, autorizó al PE para conceder en arrendamiento las tierras públicas que se hallaban en enfiteusis y las meramente ocupadas, por un término no mayor de ocho años, con reserva por el Estado del derecho de enajenarlas durante el lapso del contrato, en cuyo caso tendría preferencia el arrendatario. El arrendamiento no excedería de \$10.000 ni bajaría de \$2.000 corrientes anuales por legua cuadrada para los terrenos situados dentro de la línea de frontera. Los ubicados al exterior de la línea podrían ser concedidos por el mismo término de ocho años, «con dispensación de arrendamiento», bajo las condiciones de población que el Gobierno estableciera (ALLENDE, 1968). Si bien el autor de la cita no menciona el número de la ley, gracias al sistema de Legislación Bonaerense, sabemos que se trata de la Ley 176². Luego la Ley 208 otorga a las municipalidades un porcentaje del 10 % por los arrendamientos que otorgaban, para contribuir también con sus gastos.

En este punto, cabe mencionar que la misma Constitución Nacional, en su art. 4 disponía y aún dispone que el Tesoro Nacional se conforma, además que por los derechos de importación y exportación, facultad propia del Gobierno Federal y otras rentas, por «la venta o locación de tierras de propiedad nacional». Es decir, para los años de la conformación del Estado independiente, la tierra abundante y disponible fue uno de los recursos más considerados para satisfacer los gastos del Estado.

La Ley 4207 también menciona que podrían ser dados en venta los predios que pudieran tener fácil acceso «a medida que las obras de canalización y drenaje a realizarse las coloquen en dichas condiciones» dando muestras de la política colonizadora y transformadora sobre el Delta y sus condiciones prístinas, así como también lo hace su disposición que ordenaba construir una «población habitable»

² Disponible on line en <<http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/ley2072.pdf>>.

que debería ser poblada por el comprador o «su encargado» y a efectuar plantaciones de árboles frutales o forestales (casi siempre no nativos) que ocupen como mínimo un 5 % de la superficie (art. 16).

Sin una derogación expresa, la 4614 autoriza a otorgar concesiones a título precario de ocupación pero con un plazo de cinco años y siete para los lotes en el Delta. También esta diferencia sirve para demostrar las dificultades propias de entonces por poblar el territorio insular. El llamar al título precario, más que referirse a la potestad estatal de cancelar arbitrariamente en cualquier momento la concesión, parece querer indicar la imposibilidad para convertirse en un título válido que otorgue derechos de dominio. Así, el artículo 2 indica que por el período no serán desalojados (los concesionarios), salvo que las tierras «salgan a subasta de venta o arrendamiento», por lo que no parece esta ley estar derogando a la anterior.

Con la Ley 4398 de 1936, se propone por primera vez llevar un empadronamiento de tierras fiscales.

Con la Ley 5286, que crea el Instituto Autárquico de Colonización de la Provincia, se revierte el sistema y las tierras pasan a ser «adjudicadas» en un sistema concesional pero con «promesa de venta». Este sistema intermedio favorecería que el colono se estableciera con un título intermedio que reconoce la propiedad en el propio Estado concedente, el que tendrá un plazo para poder seguir el cumplimiento de las condiciones impuestas para luego sí poder entrar a la segunda etapa de la venta en propiedad plena.

Con la Ley 5782, que deroga la 4207, se instauró un nuevo régimen de fomento por el que las tierras podrían otorgarse en adjudicación con promesa de venta; en arrendamiento, en superficies mayores a 60 ha o con permiso precario para pastaje. Pero lo que trae, además, como novedoso, es que esas ventas podrían ser, no sólo para la agricultura y considerando la unidad económica familiar, sino también para industrialización por intermedio de cooperativas, empresas y consorcios. También la ley declara de utilidad pública y sujeta a expropiación las superficies necesarias para vías de comunicaciones en el interior de las islas, facilitando la apertura de caminos.

El Decreto-ley 4699/57 derogó tanto la Ley 5286, suprimiendo el Instituto y confiriendo al propio Ministerio de Asuntos Agrarios todo lo atinente a la colonización, como la Ley 5782. Las tierras a que hacía referencia esta última ley en el Delta, como otras tierras fiscales, podrían pasar a formar planes de colonización previo estudios de viabilidad en unidades económicas familiares y con croquis de parcelamiento donde se ponderaría, además, el precio de venta por lote, otorgándose la adjudicación previo concurso y la posibilidad de venta luego de un período de prueba. Su título III, que establecía un régimen específico para el Delta con una superficie de entrega máxima de 60 ha, fue derogado y reemplazado por la Ley 6263. En su artículo 4 se dispone que los lotes a adjudicar cuando cuenten con

acceso directo a un curso navegable o camino público no podrá tener un frente superior a la mitad del fondo, salvo en aquellos casos en que aplicando este criterio la superficie resultante sea inferior a la unidad económica.

Con la Ley 7616 se reemplaza el Código Rural de Alsina y la colonización ingresa al Código Rural. Ya en este antecedente del Código vigente se divide la colonización en general y la colonización en las islas del Delta. Sin embargo, en el Código de 1970 todavía en el Delta se sigue con la idea de una adjudicación con promesa de venta. A los tres años del contrato podían los adjudicatarios solicitar la escritura y sobre el tiempo restante de ejecución de sus compromisos, el Estado provincial retenía un derecho de revocación ante la eventualidad del incumplimiento. La flexibilización se hace cada vez más notoria y a partir del cuarto año el adjudicatario podría ya ser autorizado a ceder o transferir la tierra adjudicada. Por otra parte, se preveía otro sistema de cesión de tierras a través del arrendamiento administrativo cuando se tratase de superficies mayores de la unidad económica y bajo las siguientes condiciones: a) plazo de diez años con opción a favor del arrendatario por hasta dos períodos consecutivos más, debiendo ajustarse al comienzo de cada uno el precio del arrendamiento; b) en caso de rescisión del contrato de arrendamiento por incumplimiento, se concederán dos meses de plazo para retirar las mejoras que no se consideren conveniente indemnizar; c) los solicitantes tienen la obligación de presentar el plan de explotación con especificación de construcción de canales, viviendas, galpones y otras mejoras que se propongan realizar, para cuya confección deberá tenerse en cuenta que la superficie mínima a plantar en el término de diez años será del 30 %, debiendo totalizar el 80 % a los veinte años para el caso de renovación del contrato. En caso de ser aprobado dicho plan, constituirá la base para la confección del contrato de arrendamiento y d) al término del contrato las obras de canalización, dragado y drenaje realizadas por el arrendatario quedarán a beneficio del Fisco.

Finalmente, el régimen especial para el Delta se dispone en el Código Rural actual, de 1983, en el Libro I, Secc. 2da., Título II, luego de que el Título I de esa sección hable de la colonización en general y disponiendo un «Régimen de venta de tierras fiscales en el Delta del Paraná Bonaerense». El primer artículo de dicho Título, el 83, lisa y llanamente menciona que las tierras fiscales libres de «ocupantes» podrán ser vendidas a personas físicas o jurídicas en superficies que permitan su racional explotación en actividades compatibles con la política que establezca el Poder Ejecutivo para la región. El artículo siguiente reitera la previsión relativa a los frentes de lotes.

Este Código, vigente, permite incluso otorgar un número mayor de fracciones a una misma persona, de acuerdo a lo que determine el Poder Ejecutivo de turno (art. 84). Los interesados que posean industrias elaboradas de productos explotables en las tierras a enajenar no podrán ser adquirentes de superficies cuya producción estimada

de materia prima supere el cincuenta (50) por ciento de sus necesidades de abastecimiento. Será condición resolutoria del contrato el incumplimiento de la obligación de explotación impuesta de explotar las unidades de acuerdo a un plan de explotación que lleva un máximo de diez años, tanto en cuanto a su ejecución normal y proporcional durante todo el transcurso del período fijado, como en cuanto al cumplimiento de los plazos finales y parciales establecidos; en tal caso, el dominio será revocado, con efecto retroactivo al momento en que el mismo se transmitió volviendo la propiedad del bien al Estado provincial. En tanto, los compradores se obligarán a no enajenar, ceder, permutar o transferir por cualquier otro título, ni arrendar la fracción vendida (arts. 93, 96 y cctes.).

El Código vigente también tiene capítulos específicos para la venta a los actuales ocupantes y a los arrendatarios que accedieron por los regímenes previstos en las anteriores leyes comentadas.

4. Ausencia de argumentos sólidos y expresos a favor de la potestad provincial de desafectar tierras del dominio público insular

Hasta el presente no se han encontrado argumentos oficiales que justifiquen esta posibilidad de desafectar tierras de islas, declaradas bajo el dominio público por el Código Civil, y entregarlas a un sistema de propiedad privada por medio de leyes provinciales y no nacionales. También en este caso la jurisprudencia nacional encontrada se refiere a la Isla Santiago, en la zona del Puerto La Plata donde fue el propio Estado Nacional quien pudo haber cedido las tierras en propiedad.

Sí se han encontrado dictámenes de Asesoría General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que no admiten la transferencia al privado pero por no cumplir con los objetivos del Código Rural que las entrega para actividades agrarias. A contrario, debe interpretarse que para este organismo si se cumplen esos requisitos, la ley es válida (ver por ejemplo el dictamen 8179-1 de la Secretaría Letrada III, publicado en Revista N° 68, 2001, obrante en la página del organismo³).

De igual modo, puede decirse que Fiscalía de Estado también considera válido jurídicamente el sistema previsto en el Código Rural no habiéndose encontrado manifestaciones en contrario. Sí surge de informantes claves que en el último tiempo este organismo de la Constitución ha sido muy riguroso en la observación de los requisitos establecidos en el Código Rural para emitir sus vistas, señalándose la necesaria relación que debe haber entre la posibilidad de adquirir la propiedad inmueble insular con el desarrollo de un proyecto silvopastoril o forestal y su

³ Disponible on line en <http://www.asesoria.gba.gov.ar/descargas/dictamenes_x_tema.php>.

continuidad. Asimismo, se ha tomado nota de un cambio de la realidad social y económica de la región por lo que los actuales solicitantes no siempre son personas individuales ni residentes permanentes en las islas e, incluso, se han solicitado en propiedad superficies de hasta 1200 ha.

También se expide muy superficialmente en doctrina Hugo CHARNY (1982) al tratar la voz «Islas», en la *Enciclopedia Jurídica Omeba*, donde simplemente expresa que «la condición de bienes públicos de las islas no significa que el Estado no puede transferirlas al dominio privado en aquellos casos en que resulte oportuno o conveniente, como ha ocurrido en las islas del Delta del Paraná, tanto bajo jurisdicción de Entre Ríos como de Buenos Aires», sin dar argumentos jurídicos que se opongan a los que, por ejemplo, esgrime Marienhoff y que ya hemos citado. Vale la pena advertir también que aquellos autores más antiguos citados por este último administrativista de renombre en posición contraria a la suya propia tampoco dan argumentos jurídicamente sólidos. Así, Lisandro SEGOVIA (1933) se limita a indicar, comentando el inciso 6 del art. 2340 que, sin embargo, «todos» clasifican estas islas entre los bienes privados del Estado y no entre las cosas públicas, citando en aval de dicho *todos* a otros códigos que no son el Código Civil Argentino (cita al Código Civil francés y sus comentadores; al de Chile, y a los proyectos de Goyena para España y Freitas para Brasil). Luego agrega una opinión en el sentido de que sería más natural equiparar las islas a los aluviones y demás tierras de la propiedad privada del Estado y considerarlas alienables como ellas. También con apelación a autores que comentan otras opciones realizadas por códigos extranjeros que, si bien fueron inspiración del Código Civil argentino, notoriamente fueron descartadas por nuestro codificador, se expide en la misma dirección Baldomero LLERENA (1899-1903).

5. La situación en Entre Ríos y los casos «Los Hornillos» y «Escalada»

En el caso de Entre Ríos, el decreto 6047/77 autorizaba a adjudicar tierras a particulares por venta o arrendamiento, pero fue reemplazado por la Ley 9603 del año 2004, que sólo permitió hacerlo por arrendamiento, reconociendo el dominio público en cabeza de la provincia.

Distintas situaciones se han señalado para indicar la mayor presión por la adquisición de tierras en el Delta entrerriano (MATCHAIN *et al.*, 2013), lo que, en el marco de un proceso común también en esta provincia por el que se podía adquirir la propiedad de la tierra por parte de los privados, impulsó un proceso de demandas de usucapión por parte de ocupantes de diversos títulos (*v. gr.* adjudicatarios por el régimen del decreto-ley 6047/77 a los que no se les otorgó el título de propiedad, o por simple ocupación con ánimo de dueño impulsados por la expansión de la

frontera agraria sobre las islas). Una primera decisión judicial de los tribunales de Gualeguay, en autos «Los Hornillos S. A. s/usucapión» del año 2010 cambia la historia al reconocer a las tierras de las islas como bienes públicos del Estado, fuera del comercio y, por lo tanto, inalienables, imprescriptibles e inembargables (MATCHAIN *et al.*, 2013). Luego una causa del Tribunal Superior de Entre Ríos que tuvo confirmación en 2017 por la Corte Suprema, en autos «Escalada, Félix Germán y otro s/Usucapión» (ya citada) adoptó igual temperamento avalando, no sólo una correcta interpretación jurídica, sino un camino de preservación a perpetuidad del Delta en manos estatales.

En el fallo señalado, se recuerda otra norma anterior, que autorizaba las ventas de islas, el decreto N° 2792 MHE del 23/02/1956.

6. La política santafesina respecto a la colonización de las islas en su porción del Delta

En el caso de Santa Fe, MARIANI DE VIDAL (1973) menciona una ley del 27 de octubre de 1884 que autorizaba la venta de las tierras en las márgenes del río Paraná «que se conocen con el nombre de islas o anegadizos (art. 105)».

Más cerca de nuestros días, debe mencionarse el decreto 3806/84 que da cuenta de que las tierras fiscales se venían dando en arrendamiento pero que en la aplicación práctica sobre arrendamiento y custodia de inmuebles fiscales se habían presentado situaciones que debían ser contempladas en la regulación. Establece la competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería (hoy Ministerio de la Producción) para las funciones de administración, arrendamiento y custodia de inmuebles fiscales rurales y un Registro de la Propiedad Fiscal.

Establece, junto al arrendamiento, que es la figura jurídica que el decreto privilegia para el otorgamiento de tierras en tenencia, otros permisos precarios de ocupación, mediante la designación de «cuidadores *ad honorem*» que velen por los bienes. Sin que así lo exprese, puede intuirse que tal decisión puede motivarse en la necesidad de poblar, pero específicamente buscando evitar la usurpación y posterior pérdida de terrenos por usucapión, alternativa posible si la tierra es fiscal, es decir, de la provincia, pero no declarada del dominio público de ésta. Para ser custodio se privilegia el ser productor agropecuario (acreditando con boleto de marca, libreta sanitaria o talón de censo agropecuario); ser preferentemente vecino del predio y tener «buena conducta». Además de evitar la presencia de ganado que no sea de su propiedad o notificar toda situación que se presente, el custodio debe custodiar el inmueble y sus mejoras y «velar por la conservación y protección de la flora y fauna natural, o ictícola». En cambio, se le permite extraer las especies arbóreas necesarias

para satisfacer la construcción de mejoras de trabajo en el inmueble y un derecho preferencial para igualar la mejor oferta presentada por el arrendatario de la isla o fracción, según el régimen que luego desarrolla (art. 6).

El arrendamiento para la explotación agrícola-ganadera de las islas y tierras de propiedad fiscal se concederá por licitación, exigiendo que los postulantes sean productores agropecuarios, de buena conducta también y no estar en estado de «interdicción judicial o incompatibilidad», habiendo dado cumplimiento a contratos de arrendamiento anteriores si los hubo. Las ofertas deberán hacerse por el plazo de tres años y ofreciendo un precio que se pagará en tres cuotas anuales. Las propuestas serán estudiadas por una comisión especialmente formada y la adjudicación recaerá «sobre el proponente cuya propuesta de arrendamiento se considere más conveniente, siempre que ella se ajuste a las bases y condiciones establecidas por la licitación». El art. 20 da la opción, no sólo a los «cuidadores *ad honorem*», sino a los arrendatarios anteriores de esa tierra a ser preferidos igualando la oferta.

Siendo que se trata de un contrato de arrendamiento, pero como se dijo, de naturaleza administrativa y no regida por las leyes nacionales «comunes» (Código Civil o Código Civil y Comercial y ley de arrendamientos y aparecerías, 13.246), se establece en el artículo 25 la precariedad del arrendamiento pudiendo la autoridad de aplicación dejarlo sin efecto cuando lo estimara conveniente, correspondiendo, simplemente, la devolución de la parte proporcional del canon abonado por adelantado. Se prohíbe subarrendar total o parcialmente, transferir el contrato o recibir animales ajenos en pastaje.

Resulta llamativa, por poder tratarse de un indicio de una falta de correcta identificación catastral y registral de las parcelas, que se establece la «no responsabilidad de la Provincia, por la precisión de los datos relativos a las tierras o islas licitadas». Del mismo modo, el art. 29 habilita a toda persona a efectuar la denuncia de un inmueble mostrenco teniendo por eso derecho a ser designado «cuidador *ad honorem*» del mismo predio por tres años.

Por el art. 28 tanto los arrendatarios como los «cuidadores *ad honorem* no podrán embalsar o impedir el curso de las corrientes de agua que pasan por las tierras o islas arrendadas o entregadas en custodia, ni oponerse a que se abran caminos o calles, ni que sean cruzadas por ferrocarriles o canales».

En tanto, decisiones basadas en otro tipo de reivindicaciones territoriales consolidan derechos antes de terminar de definir un plan global para el Delta. Así, la Ley 12.086 otorgó 53.739 ha de islas a las comunidades aborígenes nucleadas por la Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe (OCASTAFE) y a otras comunidades (ALANDA, 2013).

7. Reflexiones finales

Hemos encontrado e intentado describir una situación de incongruencia normativa entre los códigos de fondo y las normas provinciales sobre un tema de interés común. Todavía quedan muchos aspectos por desarrollar y, especialmente, queda por resolver la cuestión central que refiere a las consecuencias que devendrían de darse por válida la interpretación que nosotros sostenemos de la imposibilidad de desafectación de las islas del dominio público, reservando la ocupación a formas convencionales (concesión o arrendamiento) administrativas.

Si las islas son bienes del dominio público natural ya que surgieron espontáneamente en la naturaleza como los ríos, no se entiende por qué las provincias podrían desafectarlas y no pueden hacer lo propio con un curso de agua (sobre esta última imposibilidad se expidió la CSJN en Fallos 180:182). Se postula, al respecto a la modificación del Código Rural bonaerense y de cualquier otra norma provincial o interpretación que facilite la privatización del dominio público insular.

Pero si se sigue a ultranza el razonamiento lógico de que nunca las islas pudieron haberse cedido en propiedad a partir de 1871, también se abren varios caminos interpretativos para resolver cómo quedaría la cuestión actual de quienes tienen un título inscripto en el Registro. Sobre este caso, deberían escribirse varias ponencias más sobre la posible consolidación de derechos privados en contra de lo expresamente dispuesto en el Código Civil y Comercial o sobre la posible retrocesión al dominio público. Para ello también debería profundizarse el tema de si sería de aplicación la teoría del acto inexistente.

Nuevamente, las categorías jurídicas se enfrentan con la naturaleza de las cosas que no siempre responde a moldes homogéneos.

Creemos que el Delta del Paraná es una región estratégica, primero desde el punto de vista ambiental; segundo por su ubicación central entre tres provincias argentinas, dos de ellas densamente pobladas frente a las islas; tercero por su cercanía con la vecina República Oriental del Uruguay y cuarto por la cantidad de servicios ecosistémicos que puede brindar. Todo ello nos hace pensar en la necesidad de una política especial para esta región singular antes de seguir tolerando un proceso de ocupación cada vez más difícilmente reversible. Esa política debe considerar los intereses en juego y las presiones que se ejercen por la ocupación del Delta para diferentes usos, ordenar prioridades y poner al Estado en sentido amplio por delante de los hechos consumados. Para ello, el tema que traemos a consideración es crucial, contamos con una clara definición en un código de fondo que nos permite preservar las islas para cumplir con intereses colectivos a perpetuidad.

Ello no se contrapone con la posibilidad de usar de las islas, de poblarlas y de volcarlas a distintos procesos productivos, siempre que se haga bajo un adecuado

ordenamiento ambiental y, en lo concreto, con formas concesionales a largo plazo que permitan el monitoreo estatal del cumplimiento de los fines previstos, garanticen derechos a los ocupantes e inversores pero dejen en manos del Estado los instrumentos de decisión, de supervisión y de garantías que se derivan de un estricto reconocimiento al dominio público en función de garantizar los intereses de la sociedad toda.

Bibliografía

- ALANDA, GABRIELA (2013). Propiedad comunitaria y uso de la tierra rural de los pueblos originarios en la provincia de Santa Fe. II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (La Plata, 2013). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39460>>
- ALLENDE, ANDRÉS R. (1968). La ley de arrendamientos rurales del 21 de octubre de 1857 en la provincia de Buenos Aires. *Trabajos y Comunicaciones*, 18, 45-51. Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/11611>>
- LAMOGLIA, MARCELO (2018). La línea de ribera y el aluvión desde la legislación y su tratamiento en la jurisprudencia. En Pastorino, Leonardo (dir.), *Las formas de la naturaleza y sus formas de regulación*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP y Ediciones Cooperativas, pp. 161 a 170. Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68470>>
- LLERENA, BALDOMERO (1899-1903). *Concordancias y comentarios del Código Civil argentino*, Jacobo Peuser, Buenos Aires, 2ª. Ed. notablemente aumentada.
- MARIANI DE VIDAL, MARINA (1973). *Islas. La reforma al art. 2340 del Código Civil: una oportunidad desperdiciada*, ED, 48-820.
- MARIENHOFF, MIGUEL (1996). *Tratado de derecho administrativo*, T VI Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas, Tercera edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- MACHAIN, N.; PENEDO, C.; BLANCO, D.; ANDELMAN, M.; DI PANGRACIO, A.; DANERI, J.; RODRÍGUEZ, D. & PEIRANO, M. (2013). *Una mirada sobre los conflictos y la problemática de la tenencia de la tierra en el Delta del Paraná*, Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales, Buenos Aires.
- PASTORINO, LEONARDO F. (2009). El ordenamiento ambiental territorial, *McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 5(2), 231.
- SEGOVIA, LISANDRO (1933). *El Código Civil de la República Argentina con su explicación y crítica bajo la forma de notas hechas*, La Facultad, Buenos Aires.

Conflictos interjurisdiccionales entre las provincias y la Administración de Parques Nacionales

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

ADRIÁN ULLÚA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP)

adrianulluaagrario@gmail.com

Resumen

El presente trabajo trata de conflictos interjurisdiccionales entre las provincias y el Estado Nacional con respecto a parques nacionales, problemas de jurisdicción y dominio eminente, en los cuales intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación en razón de su competencia originaria.

Palabras clave

Parques nacionales, provincias, Corte Suprema de Justicia, jurisdicción, dominio.

*Interjurisdictional conflicts between provinces and national parks according
Supreme Court of Justice precedents*

Abstract

This paper presents different interjurisdictional conflicts between provinces and national state in regard to national parks, specially about jurisdiction and public domain, and how these contests were settle by Supreme Court of Justice originating competence.

Keywords

National parks, provinces, Supreme Court of Justice, jurisdiction, domain.

1. Introducción

El nacimiento de los parques nacionales en nuestro país se da a partir de 1903, cuando el perito Francisco Pascasio Moreno dona tierras, pretendiendo que no se modifiquen por medio de la acción humana. En 1922 el presidente Hipólito Yrigoyen crea el primer parque nacional llamado «Del Sur», hoy «Nahuel Huapi» (PASTORINO, 2009). Esto pudo realizarse por la disponibilidad de tierras fiscales en manos de la Nación.

Por otra parte las provincias empezaron con la creación de áreas naturales protegidas en la década de 1930, cobrando auge en la década de 1960, dada la mayor concientización de la época y a la provincialización de la mayoría de los ex territorios nacionales.

Con respecto a la creación de nuevos Parques Nacionales, Monumentos Naturales o Reservas Naturales, el artículo 2 del Decreto-ley 18.594/70 (BO 23-02-1970) disponía que sólo podría hacerse previa cesión del dominio y la jurisdicción a favor del Estado Nacional.

Los parques nacionales hoy se rigen por la ley de facto 22.351 (BO 12-12-1980), más decretos reglamentarios. Por otra parte la Constitución Nacional en su artículo 41 otorga a la Nación la potestad de dictar normas referidas a los presupuestos mínimos de protección en materia ambiental. Estos presupuestos mínimos, cuando se dicten, no podrán alterar en nada lo relativo a la jurisdicción y a la gestión, y mucho menos al dominio de las áreas provinciales. Cada jurisdicción constituye un ámbito exclusivo de legislación, gestión y ejercicio del poder de policía, quedando la articulación posible determinada por acuerdos interjurisdiccionales.

En concordancia con el artículo 75 inc. 30 CN para crear una nueva área protegida, la Nación deberá contar con la previa cesión del dominio y la jurisdicción por parte de la provincia respectiva (PASTORINO, 2009).

La creación de áreas protegidas primeramente en territorios nacionales, y luego en las «nuevas» provincias ha provocado, en diferentes épocas, diversos conflictos interjurisdiccionales entre ellas y la Nación, sea por cuestiones de dominio y límites, o de jurisdicción.

A continuación referiremos cómo esas contiendas han sido resueltas por el máximo tribunal federal a partir de 1980, fecha que hemos tomado como referencia y punto de partida, por ser el año de promulgación de la vigente norma sobre parques nacionales.

2. Problemas de dominio y límites

2.1. Caso «Neuquén, Provincia del c/ Administración de Parques Nacionales s/ reivindicación», 21 de agosto de 1990, CSJN, Fallos 313:736

La provincia patagónica inicia una acción de reivindicación de un predio, que había sido ocupado previamente por un particular, ubicado en el Departamento Lácar. El particular fue informado por el Superintendente de Parques Nacionales, que ese predio pertenecía al organismo y los lotes integraban el Parque Nacional Lanín. El particular había solicitado ante la Dirección General de Tierras y Colonización una autorización de pastaje con relación al inmueble, el cual se le concedió con el carácter de un permiso precario de ocupación. La Fiscalía de Estado provincial hizo una presentación ante la APN, alegando el dominio y la posesión, pidiendo que se haga lugar a la reivindicación. APN sostenía que esas tierras no fueron ocupadas por la provincia y que, por medio de la actual Administración de Parques, se ejercieron derechos incluso desde antes de la creación de la provincia del Neuquén, por lo cual esas tierras jamás le fueron transferidas.

La Corte rechazó la pretensión fundando su decisión en lo resuelto en 1962 en el caso «Provincia de La Pampa c/ Consejo Nacional de Educación» (CSJN, Fallos 252:375), a causa de un decreto provincial de 1956 que determinaba que siendo el predio «La Juanita» de su propiedad, ejerció su posesión sobre el mismo. El Consejo Nacional de Educación desconoció la propiedad de la provincia e inició actos posesorios en el año 1957. La demanda fue rechazada por el alto tribunal, reconociéndole al Consejo Nacional de Educación capacidad para actuar en juicio, y agregando en su considerando 7 que «El verdadero interesado en esta causa, a quien además alcanzaría la conclusión a que en ella se llegue, es el Gobierno Nacional, estando en litigio, por necesaria implicancia, la validez de la disposición de bienes nacionales por actos de carácter legislativo, como lo son las normas antes mencionadas».

2.2. Caso «Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa», 19 de diciembre de 2000, CSJN, Fallos 323:1270

La Administración de Parques Nacionales acciona contra la Provincia del Neuquén, a los fines de que se declare qué secciones ubicadas dentro del Departamento Lácar son pertenecientes al dominio público nacional, por ser integrantes del Parque Nacional Nahuel Huapí, Reserva Nahuel Huapí, y Parque Nacional Lanín, para que ninguna cesión o transferencia sea posible sin su previa desafectación, dado que al crearse la provincia, la Ley 14.408 (BO 30-06-1955) transfirió los bienes situados dentro del ex territorio nacional al nuevo estado local, excepto las que el Estado nacional se reservaba para su uso o servicio público. Para exceptuar que se transfirieran los bienes, la Nación debía hacer una reserva en un período de tres años. Dentro de este período, a través del Decreto-ley 654/58, ratificado por Ley 14.467 (BO 29-09-1958) se efectivizó la reserva de los Parques Nacionales Nahuel Huapí y Lanín. También se dictó el Decreto 6548/58 que autorizó a la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación para que, por intermedio de la Dirección General de Tierras, procediese a hacer efectiva la transferencia de dominio a la jurisdicción de la provincia del Neuquén de las tierras fiscales comprendidas en el régimen del Decreto-ley 14.577/56 ubicadas dentro de sus límites territoriales, a excepción de las que se reservara el Estado Nacional, para su uso o servicio público conforme determinaba el artículo 10 de la Ley 14.408. A su vez, se suscribió la Escritura N° 3 el 16 de septiembre de 1959 y en ella, al enumerar las tierras transferidas, se incluyeron indebidamente, aunque de modo parcial, las Secciones XXXVIII y XXXIX. Ante esto se adujo que existió un error material al ceder la sección XXVIII, porque en realidad se refería a la XXXVIII, rectificándose la escritura de manera unilateral por el gobernador por medio del decreto 1982/85. Posteriormente —ya traspasados los territorios a las provincias— se dictaron sucesivas normas con respecto a parques nacionales, como las leyes de facto 19.292 (BO 16-11-1971) y 21.602 BO 18-07-1977) que establecían los límites de los Parques Nahuel Huapí y Lanín, incluyendo las Secciones XXXVIII y XXXIX; y las leyes 23.291 y 24.302, por las cuales se cedían tierras nacionales a la provincia del Neuquén, pero sin modificar la situación jurídica de las mencionadas secciones. Al no incluir las secciones en litigio, la rectificación unilateral por la Escritura N° 3 dispuesta por decreto provincial, originó que, según APN, el gobierno neuquino reclamara derechos que no le correspondían.

Neuquén sostuvo que el Estado Nacional transfirió a la provincia el dominio pleno y perfecto de las Secciones XXXVIII y XXXIX; que los instrumentos públicos sólo pueden perder valor a través de la redargución de falsedad; y que la transferencia reconocía como causa la creación de la Provincia del Neuquén, regida por el derecho público para permitir la existencia de un estado provincial; y que, por lo tanto la Nación no podía hacer semejante reclamo treinta y cinco años después afectando la esencia de la autonomía provincial y la existencia plena del régimen federal.

Sin embargo, se hizo lugar a la pretensión del Estado Nacional declarando que las secciones en conflicto pertenecen al dominio público nacional. Se tuvo en cuenta que la provincia del Neuquén reconoció que los Parques Nacionales Nahuel Huapí y Lanín estaban excluidos de las tierras que le fueron transferidas. Que, además, las partes realizaron una consulta técnica al Instituto Geográfico Militar que informó que la Sección XXXIX se encuentra dentro de los límites de los Parques y Reservas mencionados (Nahuel Huapí y Lanín). Resolvió en consecuencia que debería acreditarse la existencia de normas nacionales que dispusieron su desafectación, conforme a las reglas que rigen los bienes del dominio público estatal, y que sin embargo «que no ha mediado el necesario acto de desafectación formal, presupuesto necesario para el caso de los bienes de dominio público».

2.3. Caso «Administración de Parques Nacionales c/ San Luis», 12 de octubre de 2010, CSJN, Fallos 333:1959

Habiéndose dictado una medida cautelar innovativa, en un proceso iniciado en el Juzgado Federal de San Luis, en autos «Gobierno de la Provincia de San Luis c/ Estado Nacional – Administración de Parques Nacionales s/ expropiación de urgencia» (expte. 747/10), la Corte dispuso la acumulación de oficio ante su jurisdicción originaria. La APN había celebrado un convenio con la Provincia de San Luis por el cual dicha provincia se comprometía a ceder el dominio y la jurisdicción de 150.000 hectáreas ubicadas en los departamentos de Ayacucho y Belgrano para ser afectadas luego al Parque Nacional Sierra de las Quijadas. En el acuerdo la provincia se comprometió a promover la declaración de utilidad pública en la legislatura local de los inmuebles que serían cedidos para luego iniciar los juicios de expropiación, comprometiéndose a su vez la actora a pagar todos los gastos, tramitaciones e indemnizaciones de tales procesos. Dicho convenio fue ratificado por la Ley local 4.844 y por la Ley nacional 24.015. En esta última se estableció que el Parque Nacional Sierra de las Quijadas se consideraría creado una vez cumplidos los recaudos previstos en los artículos 3º y 4º de la citada ley local. Luego, si bien se adquirieron los inmuebles con fondos del Estado Nacional a través de avenimientos, nunca se extendieron las escrituras traslativas de dominio. Dado que el expediente provincial había sido extraviado, los organismos provinciales dijeron que de no localizarse el expediente, se encontrarían en condiciones de escriturar los inmuebles a favor de la actora si el Poder Ejecutivo Nacional dictaba un decreto por medio del que se aceptara la transferencia dispuesta por el decreto provincial 1493/99. Así se dictó el decreto PEN 393/2006 donde se insta a la Escribanía General del Gobierno de la Nación a instrumentar los actos necesarios para incorporar al dominio de la Administración Nacional de Parques Nacionales e inscribir a su nombre los inmuebles. Hasta la sanción de la ley provincial

cuestionada estaba a la espera de que las autoridades locales completaran los recaudos para la escrituración.

Pero la ley provincial V-0721-2010 declaró de utilidad pública y sujetos a expropiación los derechos cedidos al Estado Nacional respecto de los inmuebles afectados al funcionamiento del Parque Nacional Sierra de las Quijadas. La APN consideró entonces que la provincia negaba el carácter de dominio público federal, y la incompatibilidad con el régimen expropiatorio. Por ello peticiona que se haga lugar a la medida innovativa, y, en consecuencia, se ordene a la Provincia de San Luis a abstenerse de ejecutar la ley local V-0721-2010 y toda otra disposición dictada en consecuencia, y de llevar a cabo actos que alteren la situación anterior a la sanción de esa norma respecto del predio individualizado en el escrito inicial. Además se solicitó la realización del relevamiento previsto en la Ley 26.160. La Corte entendió que «...dichas medidas se encuentran enderezadas a evitar la producción de situaciones que podrían tornarse de muy dificultosa o imposible reparación en la oportunidad del dictado de la sentencia definitiva».

2.4. Caso «Administración de Parques Nacionales c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad», 10 de agosto de 2017, CSJN, Fallos 340:991

La Administración de Parques Nacionales interpone una acción declarativa de certeza, para que se declare inconstitucional la Ley provincial 4467 que dio origen al Parque Provincial Río Iguazú, estableciendo su límite en el río homónimo, afectando la porción que era de dominio del Estado Nacional. Éste adujo que el Parque Nacional Iguazú fue creado con anterioridad a la provincia de Misiones y comprende el sector argentino del río Iguazú hasta el límite con la República Federativa del Brasil, así como las Cataratas del Iguazú e islas que se encuentran en dicha porción del sector. Argumenta que ello es así porque la Ley 12.103 y el decreto 100.133, del 18 de septiembre de 1941, fijaron el límite del citado parque en el Río Iguazú en momentos en que el sector argentino del río se encontraba bajo dominio del Estado Nacional. Y que al crearse la Provincia de Misiones, el Estado Nacional se reservó el dominio y la jurisdicción sobre el Parque Nacional Iguazú a través de la Ley 14.294 (BO 04-01-1954) y del Decreto-ley 5411/1957. Además, que el Estado Nacional realizó todo tipo de actos de disposición y administración de sus derechos derivados del dominio y la jurisdicción, con aceptación de la demandada. APN además solicitó una medida de no innovar para que no se realizaran actos que afectasen al parque nacional que fue admitida por la Corte.

Misiones, por su parte, sostenía que no había superposición de límites con el Parque Nacional Iguazú, y que el parque nacional sólo se extiende hasta la línea de ribera, no comprendiendo el cauce de las aguas. Además, que tanto la ribera interna

como el cauce del río, están fuera del perímetro de éste, y, por lo tanto, las cataratas que se encuentran en el río, no forman parte del mismo. Refiriéndose al decreto 100.133, argumentó que dicha norma, al fijar el límite norte del establecimiento de utilidad nacional, omitió incluir a las Cataratas del Iguazú, por lo que no puede el Estado Nacional atribuirse el dominio de tal zona del río. Señala también que el *talweg* o canal más profundo del río Iguazú constituye el límite norte de la provincia de Misiones, y que todo el sector argentino del río constituye territorio provincial integrando su dominio público. Esgrimiendo que la ley impugnada ha sido dictada en ejercicio legítimo del poder de policía que ejerce sobre su territorio —por lo que no puede ser tachada de inconstitucional—, y con base en el artículo 124 CN, que establece que las provincias tienen el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, y también en la Ley de facto 18.991 (BO 27-04-1971) que escindió la fracción oeste de la Reserva Nacional Iguazú y transfirió su dominio y jurisdicción a la provincia de Misiones, sostuvo que la mencionada le cedió todo el poder de policía para reglamentar la construcción y el turismo, y que, por lo tanto, la pretensión de la actora resultaba improcedente. Por último también argumentó que la finalidad de la ley local radicaba en la protección al ambiente, al crearse un área natural protegida en el marco de la legislación provincial.

Entre sus argumentos, el Procurador dijo que «...no debe pasar inadvertido que considerar que el río Iguazú —desde la línea divisoria internacional— pertenece al parque nacional homónimo condice plenamente con la finalidad que tuvo en miras el legislador al momento de disponer su creación, que ha sido proteger el fenómeno natural de las Cataratas del Iguazú, objetivo central del referido establecimiento de utilidad nacional», y que el artículo 124 CN no puede consistir en negar el derecho real de dominio de quienes eran titulares al momento de la reforma de 1994.

Por unanimidad, la Corte Suprema de Justicia hizo lugar a la medida cautelar y se pronunció por la inconstitucionalidad de la Ley 4467 de la Provincia de Misiones que creó el Parque Provincial Iguazú. Además en el considerando 5 del fallo menciona a la Ley 6712, de Fomento de los Territorios Nacionales, que establece que esas tierras deben ser destinadas a un gran parque nacional y obras de embellecimiento en las inmediaciones del Gran Salto, y de acceso a sus cataratas; como así también diluyó el argumento de la línea de ribera y de *talweg* diciendo que «...cuando una propiedad que pertenece a la Administración Pública Nacional o Provincial limita con un río, la representación de la línea de ribera, en cuanto a la delimitación de la propiedad de los bienes, carece de sentido porque ambos pertenecen al dominio público». Por último en el considerando 24 dijo que «...no puede la provincia demandada arrogarse sin más la propiedad de un establecimiento de utilidad nacional que no ha sido desafectado de su destino al uso público por una ley del Congreso Nacional (arg. Fallos: 323:4046) y, por tanto, desconocer el régimen legal del referido Parque Nacional Iguazú y sus límites».

3. Conflictos de jurisdicción

3.1. Caso «Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ sumario», 9 de marzo de 2004, CSJN, *Fallos* 327:429

La Administración de Parques Nacionales inicia acción de amparo contra la Provincia del Neuquén a fin de que se le ordene cesar en cualquier acto que importe pretensiones jurisdiccionales sobre territorios que son del dominio exclusivo de la Nación. La provincia había autorizado a la empresa Expediciones Náuticas S.R.L. para hacer uso de las aguas del río Limay en el sector comprendido entre los parajes Rincón Chico y Villa Llanquín, para el desarrollo de actividades navegatorias con fines turísticos. La provincia afirma que la actora no es titular dominial del río Limay porque éste —al igual que los demás recursos naturales existentes en su territorio— pertenece al dominio público provincial. También entre sus argumentos más fuertes expresó que el Parque Nacional Nahuel Huapí limita con una línea que corre por la orilla (ribera externa) del mencionado río, pero no lo incluye.

El alto tribunal hace lugar a la demanda y ordena a la Provincia accionada que se abstenga de realizar actos que importen pretensiones jurisdiccionales sobre las aguas del río Limay en el sector apuntado pues todas estas tierras, lugares y ríos pertenecían al Estado Nacional ya que el parque y la reserva son anteriores en el tiempo a la creación de los estados provinciales. De ello se deduce que éstos poseen el dominio y ejercen jurisdicción «en la medida de lo permitido por la legislación sobre parques nacionales». Luego la provincia interpuso recurso de reposición y aclaratoria, que es rechazado en razón de que la sentencia fue —argumenta el tribunal— lo suficientemente clara (CSJN, *Fallos* 327:2354).

3.2. Caso «Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad», 14 de noviembre de 2006, CSJN, *Fallos* 329:5160

La APN demanda a la Provincia del Neuquén para que se abstenga de ejecutar cualquier medida que afecte el cese de toda acción y acto que impliquen un avance sobre la Ley de facto 22.351 e interfieran sobre las potestades de los poderes federales de gobierno, de conformidad con lo establecido por los artículos 31 y 75 inc. 30 CN y concordantes.

El Ministro de Producción y Turismo de la Provincia del Neuquén le había enviado una carta documento al intendente del Parque Nacional Laguna Blanca intimándolo a abstenerse de ejecutar cualquier medida que autorizase la pesca en dicho parque, carta que fue rechazada desconociéndose la competencia de la

provincia. También el gobierno provincial había impuesto multas por pescar en aguas ubicadas dentro de aquél en época de veda, de acuerdo a la ley local de fauna silvestre 1034 y el decreto reglamentario 1945/02, pese a contar los sancionados con la autorización respectiva expedida por la actora. Asimismo la provincia había intimado a los propietarios del loteo Meliquina, ubicado dentro del Parque Nacional Lanín, para que presentasen ante las autoridades provinciales la auditoría ambiental de la urbanización que allí se estaría llevando a cabo, como así también a que cesasen en todos los movimientos de suelos y desmontes de caminos y accesos a los lotes y todo aquello que tuviese atinencia con la infraestructura común al inmueble que se estuviese desarrollando, desoyendo de este modo el poder de policía que en esa área le atribuye a la Administración de Parques Nacionales en forma excluyente la Ley de facto 22.351.

La medida cautelar fue rechazada y se resuelve declarar la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y correr traslado de la demanda interpuesta —que tramitará por las normas del proceso ordinario— por sesenta días, a la Provincia del Neuquén. En su considerando 4, la Corte sostuvo que «En el *sub examine* la peticionaria se ha limitado a teorizar y a exponer conocidas formulaciones generales con respecto al cumplimiento del recaudo referido, sin acreditar —como era esencial— que los actos que denuncia tengan —con relación a ella— la entidad suficiente como para causar un gravamen que difícilmente podría revertirse en el supuesto de que la sentencia final de la causa admitiese la pretensión».

3.3. Caso «Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad», 20 de abril de 2010, CSJN, Fallos 333:490

La Administración de Parques Nacionales pretendía que se declarase la inconstitucionalidad de varios artículos de la constitución neuquina que establecen que es completamente nula cualquier disposición adoptada por las autoridades a requisición de fuerza armada o de reunión sediciosa (artículo 8) y los que refieren al funcionamiento de las cámaras legislativas (artículos 78 y 79) argumentando que esos artículos amenazaban y ponían en tela de juicio el ejercicio del dominio y jurisdicción en las áreas protegidas correspondientes al Parque Nacional Lanín, al Parque Nacional Nahuel Huapí, al Parque Nacional Laguna Blanca y a la Reserva Nacional Lanín, arrogándose así la provincia funciones delegadas al Gobierno Nacional en violación de los artículos 31, 75, incs. 5 y 30 CN y concordantes y de la Ley de facto 22.351.

La demanda contra la provincia fue rechazada, dado que al no existir actos concretos o en ciernes de la autoridad provincial que demostraran la afectación del

derecho que se ejercía, la impugnación constitucional propuesta al Tribunal resultaba conjetural e hipotética. En el considerando 11 se sostuvo que «La acción entablada reviste carácter meramente consultivo, por cuanto el agravio alegado aparece desprovisto de la concreción e inmediatez necesarias, según surge del contenido de la demanda».

3.4. Caso «Misiones, Provincia de c/ Estado Nacional y Otros s/ Nulidad de acto administrativo», 13 de mayo de 2015, CSJN, Fallos 338:362

La Provincia de Misiones solicitó que se declarase que la APN carecía de jurisdicción y competencia para revisar o desconocer los actos administrativos dictados por el gobierno de la provincia en los términos del decreto 904/05 relativos a la afectación de un inmueble de su propiedad (ex Escuela 609). La provincia quería realizar actividades de educación ambiental con el uso de globos aerostáticos en el predio que le pertenecía, ubicándose la parcela dentro de un parque nacional. La Administración de Parques Nacionales había rechazado el estudio de impacto ambiental del proyecto.

La provincia peticiona que anulen los actos administrativos de la APN fundando su postura en que el terreno se encontraba dentro del parque nacional antes de que se sancionase la Ley de facto 22.351 y que estaba excluido del parque y la reserva porque fue transferido al dominio público de la provincia como establecimiento educacional. Sostenía que «resulta inconciliable con el artículo 75 inc. 5 CN la postura de los organismos nacionales que pretenden considerar al inmueble sujeto a las leyes de la Nación con fundamento en lo dispuesto por los arts. 10 y 18 de la ley 22.351»; y que, haciendo una interpretación extensiva de la norma, dejaba sin contenido económico al dominio originario sobre el recurso natural. También adujo que la resolución 174/06 es restrictiva e inversa a la Ley General de Ambiente, «...Condenando a la esterilidad al predio en cuestión y desconociendo el derecho de uso y aprovechamiento económico de la propiedad (arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional)». Además que al momento de dictar la resolución ya había fenecido el plazo establecido por el reglamento para hacer la evaluación de impacto ambiental.

Al contestar la demanda la APN dijo que la actora lo que quería era hacer un emprendimiento de carácter turístico a costa de perjudicar el ambiente. Y con respecto a la jurisdicción federal expresó «...Que el concepto de lugar sometido a jurisdicción federal es plenamente compatible con el dominio privado de un bien inmueble en ese ámbito territorial y que ya no se discute acerca de la posibilidad de que las provincias y municipios conserven en los establecimientos de utilidad nacional los poderes que les incumben en tanto ello no interfiera con la finalidad para la que fueron creados (art. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional)». Como

corolario, la misma actora solicitó la aprobación de APN, reconociéndole jurisdicción, pero al serle desfavorable la decisión le cuestionaron la competencia y jurisdicción, desconociendo el principio de congruencia y de los actos propios.

La Corte rechazó la demanda de la Provincia de Misiones. En su considerando 17 el fallo dice «Que el hecho de que el inmueble pertenezca al dominio de la provincia —hecho no controvertido en el caso, tal como ha quedado expuesto—, no obsta a la aplicación de la ley 22.351. El ejercicio de la jurisdicción que le compete a las autoridades nacionales se sustenta en el hecho de que el bien, se encuentra emplazado en la Reserva Nacional Iguazú, y aquél no se ve limitado porque el bien está en cabeza de otras personas, pues dominio y jurisdicción no son conceptos equivalentes y correlativos (*Fallos* 154:312); a tal punto que el Gobierno de la Nación puede tener absoluta y exclusiva jurisdicción, sin necesidad de que los lugares le pertenezcan en propiedad».

Conclusión

Como conclusión, podría decirse que la Corte Suprema ha tomado como criterio principal que se puedan realizar los fines de utilidad pública que se han tenido en cuenta al momento de creación de los parques nacionales, teniendo que existir una afectación concreta y no meras hipótesis o conjeturas. También, como requisito previo en el caso de que las provincias cedan el dominio, que se den los recaudos necesarios —según la ley local— de la desafectación formal para cumplir con el requisito del artículo 3 de la ley de parques nacionales. Y en el supuesto de que la Nación le ceda tierras a las provincias, tiene que estar determinada la cesión de manera expresa, mediante la desafectación formal por ley del Congreso Nacional.

Con una concepción flexible, la Corte Suprema no ha fallado de manera dogmática a favor del Estado Nacional, sino que ha fundamentado sus decisiones con miras a proteger el interés público, buscando muchas veces en la historia de esos predios y la finalidad que se tuvo en mira al momento de crear los parques nacionales.

Bibliografía

PASTORINO, L. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

DERECHO DEL AGUA

El Código de Aguas de la provincia de Corrientes y el desafío de adaptarse a los cambios introducidos por el Código Civil y Comercial

ALTEMAR RICARDO ALVARENGA

Universidad Nacional del Nordeste

Resumen

La importancia del agua debe ser de agenda pública, esto conlleva a la adecuación de las normativas nacionales, provinciales y municipales, estén dentro de los principios de subsidiariedad, solidaridad y de cooperación. Esta ponencia marca el reflejo de la falta de trabajo provincial en las normas con incidencia en el agua y la adecuación a la nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

Palabras clave

Agua, agenda pública.

The Water Code of the province of Corrientes and the challenge to adapt to the changes introduced by the Civil and Commercial Code

Abstract

The importance of water should be public agenda, this leads to the adaptation of national, provincial and municipal regulations, are within the principles of subsidiarity, solidarity and cooperation. This report marks the reflection of the lack of

provincial work in the norms with incidence in the water and the adaptation to the new Civil and Commercial Code of the Nation.

Keywords

Water, public agenda.

Introducción

A nivel mundial las cuestiones del uso del agua han tomado la agenda pública contemporánea, por ello, los establecimientos del Estado, los representantes del pueblo, los medios comunicaciones (comunes-virales) y los ciudadanos hoy debaten en la Argentina el problema del uso del agua, ya que su uso puede tener fuertes impactos en las necesidades de las generaciones presentes y futuras, y bien nuestra Constitución prevé el cuidado de los recursos rezando «. . .satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. . .». Por ende, el derecho al agua se transforma en un conjunto de normas que se deben analizar con sumo cuidado, en el contexto que se aplican no solo las normativas municipales, provinciales, nacionales, pero para ello deben estar en sintonía para el uso responsable de dicho recurso.

No podemos darnos el lujo de que tan importante recurso natural agotable esté prácticamente acéfalo, por su no adecuación con la norma principal de nuestro país, el Código Civil y Comercial de la Nación que fue sancionado por la Ley N° 26.944, y aprobada el 1° de octubre del 2014, promulgada el día 7 del mismo mes y año. Para la entrada en vigencia, 1° de agosto de 2015 —inicialmente lo haría el 1° de enero de 2016, lo que fue modificado por la Ley N° 27.077, publicada el 19 de diciembre de 2014—, reemplazando al Código Civil de 1869, redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield. No podemos desconocer el impacto que esta modificación hace en el Derecho de Aguas, al incorporar la materia ambiental en sus normativas principales, imponiendo un orden de custodio más enérgico y mas protectorio a la Prevención, Aprovechamiento y Uso Racional, por lo cual, entendemos que realiza importantes cambios. Podemos notar que han pasado más de tres años y días, específicamente mil trescientos setenta y tres días, que los órganos de contralor no han modificado el Código de Aguas de la Provincia de Corrientes, pero para ilustrar el comienzo del tema en la provincia debemos insertarnos en sus fuentes. Por eso, la provincia dictó su Ley de Aguas N° 3066, en el año 1972; además sancionó la Ley N° 3573, crea la Administración de Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes

(1980), también la Ley N° 3574, de la Protección del Suelo, Agua y Atmósfera del año 1980; el Decreto N° 866/81, que Reglamenta Ley N° 3.754; el Decreto N° 2.710/84, Obras Sanitarias, y el Reglamento para las Instalaciones Industriales. Además de las normas explyadas también se dictaron las siguientes normas, algunas creadora de organismos como el Instituto Correntino del Agua y el Ambiente, el Ente Regulador del Agua (Decreto-ley N° 212/01-ICAA; Decreto-ley N° 191/00-Código de Aguas; Decreto N° 5121/90-Ente Regulador del Agua; Ley N° 3979-Prohíbe la degradación del Agua).

Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación

El nuevo código establece en su Título de Bienes, Sección 2° (bienes con relación a las personas), el Código Civil y Comercial vigente, enumera en el artículo 235 los bienes de Dominio Público y agrega los glaciares, el ambiente periglacial y los estuarios, dejando de lado otros cuerpos de agua como son los humedales o los esteros. Por otro lado, la norma en cuestión dilucida que son bienes pertenecientes al Dominio Público, e indica que son inalienables, inembargables e imprescriptibles, exceptuado lo dispuesto por leyes especiales. Esta última referencia abre una incógnita en relación a cuál es el alcance y el fundamento de las denominadas leyes especiales, y si estas leyes pueden alterar la sistematización de bienes de Dominio Público o Privado que el nuevo código establece. Para ello hay que determinar que son de los particulares como aquellos bienes que no son del Estado Nacional, Provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de los Estados Municipales, para ello el artículo 238 establece que todos aquellos cuerpos de agua no tratados por el nuevo Código, como los antes mencionados esteros y humedales, quedan calificados como bienes privados, quedando en manos de los particulares. Como se verá la composición de las aguas en Corrientes —más allá de lo que es la Cuenca Hídrica, tenemos esteros, humedales en toda la provincia—, por ello, no adecuar y marcar el derrotero que defienda nuestro recurso más importante en la provincia, es como dejar que la mina de oro («oro azul») esté fuera del eje normativo del cuidado. Para ello concebimos que este recurso debe estar en la cabeza de la escala de protección estableciendo normas claras y precisas para régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico de la provincia, dejando en manos del Código Civil las cuestiones referentes al régimen dominial y sus limitaciones.

Manifestamos esto porque a la falta de brindar respuesta a los nuevos paradigmas ambientales por lo preexistente, han producido una evolución en los paradigmas tradicionales, los cuales tienden a dar solución a los problemas ambientales, por eso entendemos que el deber es de los tres poderes del Estado. El Derecho Ambiental viene creciendo a ritmos acelerados desde «la primavera silenciosa» (CARSON, 1962), dando un punto de partida a la nueva problemática, después de ahí con la

Declaración de Estocolmo, y otros documentos que se fueron firmando. Creo que la falta de educación y conciencia en gran parte de la sociedad, nos hace pensar que es prioridad «la educación ambiental», uno se pregunta por qué ambiental, pero estamos hablando del agua. Porque el agua es parte del ambiente, del ecosistema que nos rodea, y es un recurso agotable. No por ello debemos dejar de producir, sino que hay que adecuar las normas a tal fin de que la producción sea acorde al uso racional, estableciendo políticas claras y consensuadas con los distintos estamentos y productores a fin de establecer reglas claras para su utilización. La actividad desarrollada sin prever el impacto o incidencia sobre el ambiente que ha caracterizado a los sistemas productivos, se ha ejercido desde diferentes niveles, por ejemplo: a) Abuso sobre los recursos naturales no renovables; b) Emisión de residuos no degradables al ambiente; c) Destrucción de espacios naturales; d) Destrucción acelerada de especies animales y vegetales. Cuando se empezó a tomar conciencia, conciencia ecológica, y la sociedad comenzó a entender que el origen de los problemas ambientales se encontraba en las estructuras económicas y productivas y dado que los principales problemas que aquejan al ambiente tienen su origen en los procesos productivos mal planificados y gestionados, es precisamente mediante la transformación de tales sistemas como se podía acceder a una mejora integral del ambiente. Por ello, no es la economía ni la explotación: es la falla de vigilancia o el mal control de los órganos que tienen esa función.

Limitaciones al dominio de las aguas

La nueva normativa que reemplaza el Código de Vélez Sarsfield, como se pudo ver brevemente en párrafos anteriores, desarrolla un sistema de limitaciones dominiales impuestas a la propiedad privada bajo la tutela del interés privado. Aquí podemos observar que el Derecho Administrativo debe regular aquellos intereses que se fundan en el interés público, lo que la provincia no hizo, dejando una falta de legislación y ordenamiento a un criterio nebuloso. En el título III, Límites al dominio, el nuevo código reconoce que son materia de derecho administrativo las limitaciones impuestas al dominio privado en el interés público, y agrega que se aplicarán de manera subsidiaria a las normas administrativas las disposiciones de este código en materia de relaciones de vecindad (artículo 1970, Normas administrativas). Pero como se puede observar el código derogado no mencionaba la subsidiaridad al derecho administrativo; quedando en la actualidad la aplicación del Código Civil y Comercial sujeta a la ausencia de legislación local en la materia. Por su parte, establece que el nuevo Código Civil y Comercial (artículo 1975, CCC de la Nación Argentina), los dueños de inmuebles linderos a un cauce no pueden realizar ninguna obra que altere el curso natural de las aguas, o modifique su dirección o velocidad, a menos que sea meramente defensiva.

Si alguno de ellos resulta perjudicado por trabajos del ribereño o de un tercero, puede remover el obstáculo, construir obras defensivas o reparar las destruidas, con el fin de restablecer las aguas a su estado anterior, y reclamar del autor el valor de los gastos necesarios y la indemnización de los demás daños. En caso de originarse por un caso fortuito, el Estado sólo debe restituir las aguas a su curso anterior o pagar el valor de los gastos necesarios para hacerlo. Este capítulo también puede ser analizado bajo la lupa de la afirmación de que en el nuevo Código Civil y Comercial se encuentran excesos de competencia, dado que autoriza modificaciones al dominio público, a través de las obras con fines defensivos, aunque no pertenezcan a la esfera de la propiedad privada. El Código Civil de Vélez regulaba de forma similar en los artículos 2642 a 2646, pero enunciaba que estas prohibiciones abarcaban a todos los ribereños que no poseían concesión especial de autoridad competente. El nuevo código (artículo 1976, Recepción de agua, arena y piedras, CCC de la Nación Argentina) realiza una reforma sustancial, regulando la recepción del agua que se desplace desde un fundo a otro, regulando su recepción, suministrando a la normativa los requisitos que han de valorarse para la recepción como la degradación y que no hubiera interferencia del hombre en su desplazamiento. Igualmente sistematiza que puede derivarse el agua extraída artificialmente, probando que no causan perjuicio a los inmuebles que la reciben. Sin embargo, el Código Civil derogado prohibía hacer correr aguas hacia un fundo vecino, si las mismas derivaban de pozos propios, o servicios de su heredad, y obligaba a los propietarios a tomar las medidas necesarias para hacer correr las aguas que no sean pluviales o de fuentes sobre terreno que le pertenezca o incluso sobre la vía pública (artículos 2632 y 2633 que fueron derogados).

Tampoco permitía al propietario realizar modificaciones en el nivel de su terreno, para derivar las aguas pluviales que cayeran en su heredad (artículo 2634). El camino de sirga se encontraba contemplado en los artículos 2639 y 2640 del Código Civil. Establecía una franja de terreno público de 35 metros que debían dejar libre los propietarios, limítrofes de ríos o canales que sirvieran a la comunicación por agua sin derecho a indemnización, mientras que para aquellos casos en los que el río o canal en cuestión atravesare alguna ciudad o población, podría modificarse el ancho de terreno libre, por la Municipalidad respectiva, no pudiendo ser dicha modificación inferior a 15 metros. El nuevo Código Civil y Comercial (artículo 1974, Camino de sirga, CCC de la Nación Argentina), lo regula que el dueño de un inmueble colindante con cualquiera de las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de 15 metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no podrá hacer ningún acto u obra que menoscabe aquella actividad. Atento a las diferencias que había en las distintas normativas, aquí unificó a una sola medida que estableció 15 metros para todos los casos de camino de sirga. Esta reducción a la franja costera recibió fuertes críticas

por la propia disminución de metros, pero además, por haberle quitado el carácter de espacio público a esta franja de terreno libre. Podemos interpretar que en la ley vigente ya no es un camino público, consecuencia de la restricción del dominio privado, entendiendo que es una propiedad privada con restricción de uso, estableciendo que el propietario no puede prohibir el acceso a las aguas. Como veremos en el nuevo código se relaciona con la reglamentación de las servidumbres, en el Título XI, sobre Servidumbres (artículo 2166, Servidumbre forzosa, CCC de la Nación Argentina), sólo menciona la servidumbre de acueducto y la de recibir agua. La servidumbre de acueducto cuando resulta necesaria para la explotación económica establecida en el inmueble dominante o para la población, y la servidumbre de recibir agua, sea extraída o degradada artificialmente, de la que no resulta perjuicio grave para el fundo sirviente, o de existir, es canalizada subterráneamente o en cañerías. El código agrega que cuando las partes (entre privados o autoridades) no se pongan de acuerdo con la indemnización, esto se podrá establecer judicialmente, lo que no establece el proceso por el cual se podrá ejercer dicha acción. El Código derogado en materia de servidumbres presentaba un régimen más estricto y reglamentarista que fue dejado de lado por el nuevo Código Civil y Comercial.

Normativa local

Como podemos ver en el Código de Aguas de Corrientes, Decreto Ley N° 191, establece que el gobierno y la Administración de las Aguas de la Jurisdicción de la Provincia estarán a cargo del Instituto Correntino del Agua, este era su nombre original pero con la nueva oleada del derecho ambiental se agregó al al nombre del instituto «y el Ambiente», y deja que las aguas privadas sean sometidas a las disposiciones de este código. En uno de sus artículos establece que el agua es un recurso natural indispensable para la vida del hombre y para el desarrollo y mantenimiento del medio ambiente, declarando que está fuera del comercio, cosa que en la actualidad no sucede y es secundado por el órgano con las autorizaciones de sacar agua imponiendo regulaciones *contra legem*, contradiciendo la prohibición del artículo del código de rito. Como vemos su artículo establece aguas públicas inalienables imprescriptibles y no admite otras limitaciones que las que establece este código, y las personas humanas ni jurídicas podrán adquirir por prescripción el dominio de las aguas ni el derecho al uso.

Estableciendo el poder de policía que tiene el órgano de contralor que es el Instituto Correntino de Agua y el Ambiente, en especial, la administración, control y vigilancia del aprovechamiento de los recursos hídricos y de aquellas actividades que puedan afectarlos. Esto no quita la cantidad de remisiones que tiene este código vetusto y desactualizado al código civil derogado, estableciendo las lagunas que no

pueden hasta hoy, arreglar el órgano o no quiere hacerlo. Como podemos ver en el capítulo de conservación y preservación, que establece que todos los que utilicen los recursos hídricos deberán hacerse de modo que no alteren dañosamente el equilibrio ecológico ni afecte la calidad de vida de las presente o futura. A tal fin cualquier aprovechamiento de agua pública o privada y/u obras de defensas contra los efectos nocivos de las aguas, deberá encuadrarse en las previsiones de la Ley N° 5067 de Impacto Ambiental. La normativa que se crea con la Ley N° 3573/80, el órgano de Obras Sanitarias de la Provincia de Corrientes, tiene como finalidad solidaria, expandir y fomentar el servicio sanitarios y tendrá a cargo el estudio, proyecto, construcción, notación, ampliación y explotación de las obras de provisión de agua y saneamiento urbano, la exploración, alumbramiento y utilización de las aguas subterráneas en la ciudad capital y ciudades, pueblos de la provincia. Asimismo el Decreto N° 5121/90 ha asignado al Ente Regulador de la prestación de servicios públicos de agua potable y desagües cloacales de la provincia, pudiendo ejercer el poder de policía emergente de las normas N° 3573 y N° 3979 y actuará como órgano controlador de las concesiones otorgadas o que se otorguen en la provincia en materia vinculada con la prestación de los servicios mencionados.

Le compete especialmente lo siguiente: a) La fiscalización económica y contable del o los concesionarios; b) el control del cumplimiento de las metas técnicas exigidas al o los concesionarios. Entre las normas que vamos tocando de la provincia se encuentra la Ley N° 3979, la que establece la prohibición de la degradación del ambiente, en las obras o actividades que produzcan efluentes residuales o no, sean líquidas. La prohibición de estas actividades está vedada a todas las personas tanto particulares como públicas, las mismas deberán adecuarse a sus costa todos las instalaciones y/o tratamiento de depuración o disposición de afluentes residuales a los efectos de convertirlos en inocuos e inofensivos para la salud y evitando que afecte la vida normal del ecosistema, con énfasis en el agua, fuente generadora de vida junto con el sol. Pone en cabeza de distintos estamentos la competencia como ser el Municipio, ya que el urbanismo es uno de los más importantes contaminadores del agua por sus residuos, la Administración de Obras Sanitarias de la provincia, la Dirección de Saneamiento Ambiental de la provincia.

Contrato de concesión

Establece en su normativa la realización de plantas potabilizadoras, sistema de elevación y distribución de aguas y de plantas depuradoras y de sistemas depuradores y de sistema de recolección de efluentes cloacales. La calidad del agua potable suministrada por el concesionario debe responder a los valores establecidos en la resolución del Código Alimentario Nacional. Por ello establece que el tratamiento de calidad de afluentes, el concesionario deberá dotar de sistemas de tratamientos a

las localidades. El Ente Regulador retiene para sí el control de la calidad de los efluentes, considerando los índices de contaminación, las condiciones de evacuación y el estado de los cuerpos receptores, el control de contaminación de los pozos semisurgentes, en las instalaciones industriales, y las facultades de policía, obligaciones impuestas por la Ley N° 3979, y del decreto N° 5121/90. Como veremos en la determinación de la líneas de ribera en la Ley N° 5.588 tiene como objeto lograr la determinación y demarcación de la Línea de Ribera entre los ríos Paraná y Uruguay, cuerpo de aguas o la cuenca hídrica como establece la Ley de Gestión Ambiental de Agua, la que tampoco está adecuada con las normas provinciales. Estableciendo la zonas de riesgos hídricos y las condiciones de usos de los bienes inmuebles en dichas zonas, conforme al artículo 2611 del Código Civil. Para cumplir los objetivos, la ley vigente se remite a distintos artículos derogados del Código de Vélez, dejando un vacío o vicio normativo. Establece que todas las actividades que se desplieguen deben tener la Evaluación de Impacto Ambiental en todo proyecto de obra que se pretenda ejecutar en cualquiera de las áreas con restricciones de uso definidas a partir de la presente ley.

La contaminación del agua en el Sistema Penal Argentino

No podemos dejar de soslayar que la legislación penal también ha intervenido en el objeto que estamos estudiando, estableciendo la punibilidad por las conductas (art. 182 del Código Penal Argentino) de usurpación de aguas, roturas, o alteración de obras hidráulicas. También ha tipificado o como se dice en la jerga ha puesto como sujeto de derecho al ambiente imputando el daño al ambiente. Pero en su norma (art. 200 del Código Penal Argentino) establece la conducta «de reprimir al que envenenare o adulterare, de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas a uso público o al consumo de una colectividad de personas, etc.».

Conclusiones

A modo mandamiento universal, el nuevo código en su artículo 237, sobre la determinación y el carácter de las cosas del Estado, afirma que las personas tienen su uso y goce sujeto a las disposiciones generales y locales. Empero, no se halla consecutivamente disposición alguna de regulación al uso del agua. Hallándose que el recurso hídrico es un bien común que va más allá de la esfera privada de los particulares. Por ello, las nociones relativas al agua se encuentran sujetas a las disposiciones de este código y en algunos casos, como las servidumbres, a los acuerdos individuales civiles. La normativa vigente establecida en el código

mantuvo los lineamientos del Código Civil derogado, con relación al sistema mixto de propiedad, negando el sistema imperante en la actualidad que pondera la unidad, y perdiendo la oportunidad de modificar nuestro antiguo sistema normativo sobre el recurso hídrico. El agua es un bien común que trasciende la esfera individual de los particulares, debería ser tratada como un bien común inapropiable, y su regulación debería estar sujeta únicamente al agua como bien público. Dado que afecta directamente al interés público, el agua debería ser de dominio público en su totalidad, pero el nuevo código lo trató en el régimen dominial, es calificada como «cosa». Las normas de las provincias lejos de estar acorde a la nueva normativa siguen divagando hasta que alguno de sus funcionarios tenga las agallas de intervenir en ellas, sujetas a las nuevas vicisitudes que imponen las normativas ambientales.

Recursos hídricos de Corrientes: aspectos jurídicos y técnico-productivos

MARÍA FLORENCIA BURNS PIETRANTUENO

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (UCP)

burnsmaria_cur@ucp.edu.ar

Resumen

El actual Código de Aguas de la provincia de Corrientes expresa que el agua es un recurso natural indispensable para la vida y la actividad del hombre y para el desarrollo y mantenimiento del ambiente. Por su parte, el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, organismo autárquico del Estado Provincial, se erige como la única autoridad de aplicación y forma parte del Ministerio de Producción de la Provincia de Corrientes. Los recursos hídricos son utilizados para abastecimiento de poblaciones, uso doméstico y municipal, uso agrícola y silvícola, uso pecuario y de granja, uso industrial, uso piscícola, uso energético, uso minero y uso deportivo y recreativo. En lo referido puntualmente al uso agrícola de agua, éste constituye un uso especial y como tal se requiere de un derecho, concesión o permiso, extendidos por la autoridad de aplicación del Código de Aguas, el ICAA. Los magistrados judiciales, al abordar el conocimiento de cuestiones ambientales, se encuentran siempre con causas de carácter complejo que presentan requerimientos de conocimiento interdisciplinario. Según se puede apreciar en los fallos, las principales violaciones a la normativa tienen que ver con el uso del agua, el cambio de su curso y el impacto que ello puede tener en el ecosistema. De la revisión bibliográfica surge que la gestión de los recursos hídricos se encuentra en la provincia en un estado muy poco sistematizado y ordenado. Se requiere no sólo la aplicación y el control de la vasta normativa vigente, sino también la reflexión y redefinición de la mirada actual sobre los recursos naturales, ya no desde la óptica netamente productiva, sino considerando su valor medioambiental. De parte del sector privado, la gestión de una empresa

requiere de la correcta combinación de los recursos para la obtención de productos, sin olvidar la huella hídrica que éstos llevan consigo.

Palabras clave

Recursos, agua, producción.

Water resources of Corrientes: legal and technical-productive aspects

Abstract

The current Water Code of the Province of Corrientes states that water is an essential natural resource for the life and activity of man and for the development and maintenance of the environment. Besides, the Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA), a self-governing organization of the Provincial State, stands as the only enforcement authority and is part of the Ministry of Production of the Province of Corrientes. Water resources are used to supply populations, domestic and municipal use, agricultural and silvicultural use, livestock and farm use, industrial use, fish use, energy use, mining use and sports and recreational use. With regard to the agricultural use of water, this constitutes a special use and as such, a right, concession or permit is required, issued by the Water Code application authority, the ICAA. Judicial magistrates, when dealing with the knowledge of environmental issues, always find causes of a complex nature that present requirements of interdisciplinary knowledge. As can be seen in the judgments, the main violations to the regulations have to do with the use of water, the change of its course and the impact that this can have on the ecosystem. From the bibliographic review it appears that the management of water resources is located in the province in a very poorly systematized and orderly state. It requires not only the application and control of the current regulations, but also the reflection and redefinition of the current view of natural resources, not from a purely productive perspective, but considering their environmental value. On the part of the private sector, the management of a company requires the correct combination of resources for obtaining products, without forgetting the water footprint they bring with them.

Keywords

Resources, water, production.

Introducción

Corrientes es una provincia argentina con gran riqueza en términos hidrológicos, lo que implica un potencial de aprovechamiento para las actividades agropecuarias. En su territorio se encuentran importantes sistemas fluviales, ríos permanentes y temporarios, como así también lagunas, esteros y bañados.

El 65 % de la superficie de la provincia corresponde a la cuenca hidrográfica del río Paraná y el 35 % restante a la del Uruguay (ALARCÓN, 2011).

Aspectos jurídicos

El actual Código de Aguas de la Provincia de Corrientes, que consta en el Decreto Ley 191 del 3 de diciembre de 2001, expresa que siendo el agua un recurso natural indispensable para la vida y la actividad del hombre, y para el desarrollo y mantenimiento del medio ambiente, es una cosa que está fuera del comercio. Establece que tanto las aguas públicas como privadas están sometidas a las disposiciones del código y a las que se dicten por el estado provincial. El dominio sobre las aguas públicas y privadas está limitado entonces por los respectivos derechos de uso que los administrados adquieran.

El Código de Aguas de la Provincia de Corrientes es una norma que contiene articulados operativos y articulados programáticos. Los artículos operativos resultan inmediatamente aplicables, de este modo no requieren de otro tipo de instrumento legal para efectivizar su implementación. En cambio, los artículos programáticos, fijan directivas para el dictado de normativas que permitan su aplicación.

Otros instrumentos legales que conforman el marco regulatorio de los recursos hídricos en el ámbito de la Provincia de Corrientes son (SOSA, 2015):

❑ Leyes provinciales:

- Ley N° 5588, Línea de Ribera
- Ley N° 5641, Acuífero Guaraní

❑ Resoluciones:

- Resolución N° 015/00, Optimización de uso de agua en cuenca del río Miriñay

- Resolución N° 078/03, Determinación provisoria de Línea de Ribera
- Resolución N° 075/05, Obligatoriedad de denuncia de Obras Hídricas
- Resolución N° 159/05, Línea de Ribera de la Ciudad de Corrientes
- Resolución N° 370/05, Línea de Ribera de Paso de la Patria
- Resolución N° 250/06, Multas y sanciones por incumplimiento del Código de Aguas
- Resolución N° 397/08, Normativa p/ Extracción de agua para obras viales
- Resolución N° 451/08, Ampliatoria de Resolución N° 128/08, Registro de Aguas Subterráneas pub. en Boletín Oficial N° 25335, 10/09/2008
- Resolución N° 040/09, Declaración de Emergencia Hídrica Ambiental para Sistema Hídrico Provincial
- Resolución N° 114/09, Marco regulatorio para Estudios de Impacto Ambiental en Reserva Iberá
- Resolución N° 205/09, Optimización de uso de agua en cuenca del río Corrientes
- Resolución N° 359/09, Declaración de Emergencia Hídrica Ambiental para Sistema Hídrico Provincial. Ampliatoria de Resolución N° 040/09
- Resolución N° 612/09, Baja del Registro de Empresas Consultoras y consultores individuales en proyectos hídricos
- Resolución N° 266/10, Ampliatoria del plazo para productores del río Corrientes con concesión de agua otorgada o en trámite
- Resolución N° 443/11, Formato para Edictos de Concesiones de Agua
- Resolución N° 411/11, Línea de Ribera de Laguna Totorá-San Cosme
- Resolución N° 505/12, Multas y sanciones por incumplimiento. Canales, Terraplenes y Represas (Arroceras)
- Resolución N° 293/12, Reglamento de canon para uso de aguas públicas

- Resolución N° 651/12, Excepción al canon de uso de aguas públicas para concesionarios que totalicen hasta 600 ha
- Resolución N° 647/12, Restricción de concesiones de uso de Aguas Públicas en un tramo del río Corrientes
- Resolución N° 623/13, Creación de Registros de Empresas Consultoras de Estudios Hidrogeológicos y Geológicos, Registro Público para Empresas Perforistas, Registro Público de Concesiones de Aguas Subterráneas, establece el valor del Derecho de Inscripción
- Resolución N° 419/14, Modificatoria de Resolución N° 623/13. Modifica formularios y montos de Derecho de Inscripción

Por su parte, el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICAA), organismo autárquico del Estado Provincial, creado el 6 de diciembre de 2001, mediante el Decreto Ley N° 212/01, se erige como la única autoridad de aplicación en los temas concernientes a Recursos Hídricos, Gestión Ambiental, Tierras e Islas Fiscales y Minería. Forma parte del Ministerio de Producción de la Provincia de Corrientes.

El Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, como organismo autoridad de aplicación del Código de Aguas provincial, es el encargado de otorgar los derechos de usos de aguas públicas.

La gestión de los recursos hídricos en el ámbito de la Provincia de Corrientes prevalece un enfoque sectorial, centrándose fundamentalmente en los recursos hídricos superficiales y de un modo prácticamente exclusivo al uso de riego del cultivo de arroz. Del total de cuarenta derechos de uso de aguas activos, sólo cuatro son destinados a un uso diferente del arroz (dos de ictiocultura, y dos para la elaboración de bebidas) (SOSA, 2015).

Como se ha mencionado anteriormente, el ICAA ejerce las funciones de autoridad de aplicación del Código de Aguas.

Aspectos técnico-productivos

El Código de Aguas establece el siguiente orden de prioridad de usos de los recursos hídricos:

1. Abastecimiento de poblaciones, uso doméstico y municipal.
2. Uso agrícola y silvícola.

3. Uso pecuario y de granja.
4. Uso industrial.
5. Uso piscícola.
6. Uso energético.
7. Uso minero.
8. Uso deportivo y recreativo.

En lo referido puntualmente al uso agrícola de agua, éste constituye un uso especial y como tal se requiere de un derecho, concesión o permiso, extendidos por la autoridad de aplicación del Código de Aguas, el ICAA.

El cultivo que mayor superficie ocupa en la provincia es el de arroz, que implica necesariamente el uso de agua para su riego, demandando para su desarrollo entre 10.000 y 15.000 m³ por hectárea.

La actividad arrocera es una de las tareas que provoca mayor demanda de los recursos hídricos en la provincia. Históricamente esta actividad estuvo concentrada en el área de influencia del río Paraná, utilizando un sistema de riego directo desde la fuente de agua. A partir de la década de 1980 la actividad arrocera tuvo un fuerte impulso basado en la captación de agua a través de represas de tierra y comenzaron a aparecer «megaemprendimientos» de más de 8.000 hectáreas. Al mismo tiempo la actividad comenzaba a ser desplazada hacia las áreas de influencia del río Uruguay. Dentro de este sector, la cuenca del río Miriñay, ubicada en el centro sur de provincia de Corrientes y desarrollada sobre los territorios de los departamentos de Mercedes, Curuzú Cuatiá, Monte Caseros, San Martín y Paso de los Libres, se presenta como un área de creciente actividad económica en relación al cultivo de arroz, dada su excelente aptitud agrícola (PAGLIETINNI, 2008).

En este contexto, en los últimos años fue notable el aumento de la construcción de infraestructura hídrica destinada a atender las demandas del cultivo en expansión, aprovechando fundamentalmente perspectivas favorables en los precios del arroz y la demanda del mercado brasileño, en donde el arroz argentino y uruguayo comenzó a tener una situación arancelaria preferencial en virtud de los acuerdos del Mercosur (DOMÍNGUEZ, 2010).

Otros usos de agua en agricultura que cuentan con derecho son para los cultivos de soja, maíz y sorgo, empleándose en estos casos el sistema de riego por aspersión mediante equipos mecanizados de avance frontal y/o pivot central. En cuanto a los cultivos intensivos, en horticultura desarrollada en invernáculos la demanda hídrica del cultivo es cubierta en un 100 % por el riego, utilizando el sistema de riego

localizado de alta frecuencia cuya eficiencia de aplicación ronda el 90 %. La fuente de agua empleada en estos casos es, en general, agua subterránea (SOSA, 2015).

El uso forestal no tiene registros oficiales de uso de agua para riego en ninguna de sus fases de producción, así como tampoco existen derechos de agua otorgados con este fin.

En cuanto al tercer uso, el pecuario y de granja, el Código de Aguas no describe normas en relación a éste, señalando como uso común el abrevado de ganado en tránsito. Por lo tanto, actualmente no existen derechos otorgados para tal uso.

Consideración de jurisprudencia destacada

Los magistrados judiciales, al abordar el conocimiento de cuestiones ambientales, se encuentran siempre con causas de carácter complejo que no sólo presentan una materia de conocimiento interdisciplinario, sino que además su resultado final se aleja cada vez del clásico litigio de suma cero en el que alguien pierde y alguien gana. No cabe duda de que en la temática ambiental el juez debe tener amplios poderes (conferidos por la ley y acotados por el contexto constitucional de la bilateralidad y la defensa en juicio) para incluir en su sentencia una amplia gama de mandatos para la protección del entorno, por el impetrante, o para disponer sobre el destino de las indemnizaciones.

Cirignoli, Sebastian c/ Ramón Aguerre y/o quien resulte responsable y/o quien resulte propietario de la Estancia Rincón de Aguay y/o quien resulte responsable e Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA)

Sebastián Cirignoli presenta una acción de amparo contra el señor Ramón Aguerre y/o quien resulte propietario de la Estancia Rincón del Uguay y/o quien resulte responsable de las obras que se cuestionan y contra el Instituto Correntino del Agua y el Ambiente. Sostiene que el ecosistema se encuentra afectado por la construcción de un baletón de aproximadamente 1 km de longitud, terraplenes y canal dragado en tierra destinado a la toma de agua en la costa de los Esteros del Iberá a la altura de la Laguna Fernández, Paraje Uguay, a efectos de llevar a cabo una actividad arrocera, y por lo tanto solicita se disponga el cese inmediato y la paralización total de las actividades que involucra la obra, hasta tanto se cumpla con la totalidad del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental.

El accionante invoca el art. 182 de la Constitución Provincial que habilita a los particulares y asociaciones intermedias para accionar judicialmente por la vía del amparo; la Ley N° 4731 de Preservación del Ambiente que en su art. 7 faculta a

cualquier habitante de la Provincia que se considere afectado en sus intereses, actividades y/o propiedades, por obras contaminantes del medio ambiente y/o que puedan perjudicar la salud de la población y/o afecten a la flora, fauna o recursos naturales, para que por esta vía recurra a cualquier juez provincial a efectos de solicitar se ordene la suspensión de las mismas hasta tanto se dé cumplimiento a lo preceptuado en dicha normativa; y la Ley N° 25.675 General del Ambiente, que en sus arts. 30 y 32 faculta a toda persona a solicitar la cesación de las actividades generadoras de daño ambiental colectivo, en tanto dispone que el acceso a la jurisdicción ambiental no admite restricciones de ningún tipo o especie.

Los impactos negativos más relevantes que esta actividad económica genera son la modificación del suelo, la modificación de la topografía produciendo modificaciones en las cadenas y redes tróficas locales y los efectos de los herbicidas y fertilizantes como la contaminación de los cursos de agua como la afectación de la vida acuática y terrestre.

Ramón Aguerre niega que la actividad que desarrolla tenga los presuntos efectos nocivos denunciados, así como también niega el incumplimiento de leyes de preservación del ambiente así como la violación al principio de prevención alegado. Según indica, había solicitado la concesión de agua pública en su establecimiento para la reactivación y ampliación de estación de bombeo preexistente, con destino al riego de cultivo de arroz, la que tramitó por expediente administrativo. Se realizó luego la audiencia pública ambiental en la ciudad de Mercedes, la declaración de impacto ambiental del proyecto y finalmente se dictó la Resolución N° 357 por la cual se otorgó la concesión solicitada.

El ICAA expresamente reconoce que en el momento de la acción de amparo, las actuaciones administrativas tendientes al otorgamiento de concesión de uso de agua pública y correspondiente emisión de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), se encontraban en pleno trámite administrativo. Es decir que el propio organismo encargado de proteger el ambiente en el orden provincial, reconoce que no había terminado el proceso de evaluación ambiental, pero como las obras se encuentran en la Reserva Provincial Iberá, conforme al art. 65 de nuestra Constitución Provincial la exigencia de evaluación sobre el impacto ambiental debe ser previa a la autorización de los emprendimientos públicos o privados.

La evaluación de impacto ambiental es una fórmula para informar e ilustrar a las instancias públicas sobre los efectos ambientales, ecológicos, que pueden tener determinadas actuaciones y decisiones suyas. Tiene, por lo tanto, marcado carácter preventivo.

Nuestra Ley Provincial N° 5067 de Evaluación de Impacto Ambiental y lo normado por la Ley 25.675 establecen en el proceso de evaluación de impacto ambiental:

- ❑ El Estudio de Impacto Ambiental (EsIA).
- ❑ El análisis previo de la administración del proyecto.
- ❑ La audiencia pública.
- ❑ La Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- ❑ La autorización del proyecto por parte de la autoridad administrativa competente.

El Estudio de Impacto Ambiental presentado por el establecimiento en nada cumplía con los requisitos legales, solamente se refería a la cartografía del lugar, a la extracción del agua y a la descripción de algunas actividades productivas. Aún con tamañas irregularidades, el ICAA otorga la concesión de aguas al demandado y formula la DIA sobre proyecto de reactivación y ampliación de estación de bombeo de aguas de la Laguna Fernández para irradiar un cultivo de arroz de 240 ha. Por ende se dictó una DIA, sin dar cumplimiento expreso a una ley nacional de presupuestos mínimos de protección ambiental. Esto lleva al ICAA a dictar suspender en julio de 2006 los efectos de Declaración de Impacto Ambiental otorgada y a convocar a una audiencia revisora.

La justicia correntina, entonces, resuelve:

- ❑ Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta, ordenando al señor Ramón Aguerre el cese inmediato de la utilización del baletón, terraplenes y canal de dragado en tierra destinadas a la toma de aguas en la costa de los Esteros del Iberá a fin de llevar a cabo la actividad arrocerá que realiza.
- ❑ Ordenar al ICAA la realización de un nuevo proceso de Evaluación de Impacto Ambiental como paso previo para cualquier autorización de la construcción de las obras que se mencionan en la demanda y del uso del agua de los Esteros del Iberá para la plantación de arroz.
- ❑ Ordenar al ICAA la realización de un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental estratégico y acumulativo de todas las plantaciones de arroz que existen en el área de la Reserva del Iberá.
- ❑ Para la realización de las Evaluaciones de Impacto Ambiental mencionadas en el punto precedente deberá requerirse la participación de la Universidad Nacional del Nordeste y/o Centro de Ecología Aplicada del Litoral (CECOAL) dependiente del CONICET.
- ❑ Suspender toda autorización de obras y de permisos de extracción de agua de los Esteros del Iberá para nuevos emprendimientos arroceros hasta tanto se tenga los resultados de la Evaluación de Impacto Ambiental estratégico y

acumulativo de todas las plantaciones de arroz que existen en el área de la Reserva del Iberá.

Leiva, Bruno c/ Forestal Andina S.A. s/ sumarísimo

En el año 2005 la empresa Forestal Andina S.A. inicia la construcción de un terraplén en un campo de su propiedad ubicado en las inmediaciones del Paraje Yahaveré, Departamento Concepción, provincia de Corrientes. La obra se encuentra íntegramente incluida dentro de los límites de la Reserva del Iberá, siendo su propósito la comunicación de diferentes sectores del campo que usualmente se encuentran cubiertos por agua, y la oferta de terreno alto y seco al ganado vacuno, buscando de esta manera mejorar el rendimiento productivo del campo.

En noviembre de 2005, cuando Forestal Andina comenzaba la construcción del terraplén principal, Bruno Leiva, poblador del paraje Yahaveré, interpuso una medida cautelar en la que solicitaba la inmediata paralización de las obras, y una acción de amparo tendiente a lograr la destrucción del terraplén que por aquel entonces contaba con aproximadamente 2 km.

El demandante, que calificó la construcción de nociva para el medio ambiente, promovió acción de amparo en los términos del art. 7 de la ley 4731, art. 182 de la Constitución Provincial y art. 43 de la CN, peticionando que se disponga el cese de la actividad dañosa y la recomposición del daño ambiental.

El juez de primer grado hizo lugar al amparo disponiendo el cese de la actividad que consideró dañosa para el medio ambiente. Dispuso la demolición parcial de obra a fin de garantizar el escurrimiento de las aguas.

El juez de primer grado mandó a destruir la obra en la medida que fuese necesaria para el escurrimiento de las aguas, y esa decisión fue objeto del recurso de apelación de la actora, que postulaba la destrucción total de la obra. La Excm. Cámara de Apelaciones al hacer lugar al recurso de apelación de la actora dispuso hacer lugar a la acción de amparo condenando a la demandada a cesar en su actividad de daño ambiental y destruir la obra realizada con posterioridad a la medida cautelar.

El 13 de octubre de 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el Recurso de Queja presentado por Haciendas San Eugenio S.A. (ex Forestal Andina), quedando firme así la sentencia dictada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Corrientes.

Reflexiones finales

De la revisión bibliográfica surge que la gestión de los recursos hídricos se encuentra en la provincia en un estado muy poco sistematizado y ordenado. Se requiere de parte del sector público no sólo la aplicación y el control de la vasta normativa vigente, sino también la reflexión y redefinición de la mirada actual sobre los recursos naturales, ya no desde la óptica netamente productiva, sino considerando su valor medioambiental. De esta forma, se pensarán las aguas no únicamente como un factor para la producción agropecuaria, sino desde un paradigma diferente que implique una visión amplia y proactiva, con mecanismos sistemáticos y ordenados, así como también con educación a la comunidad.

De parte del sector privado, es necesario que las empresas agropecuarias presten atención al uso que efectúan de los recursos hídricos, ya que éstos generalmente no son considerados como costos, a pesar de significar externalidades que impactan en los ecosistemas. El caso extremo del cambio en los cauces naturales debe significar un concienzudo estudio de impacto ambiental, que determine si cada emprendimiento es factible, considerando costos y beneficios no desde un punto de vista financiero, sino a partir de los efectos que puede tener en el medio.

La gestión de una empresa requiere de la correcta combinación de los recursos para la obtención de productos, pero en esta gestión no debe olvidarse la huella hídrica que éstos llevan consigo.

Bibliografía

- ALARCÓN, M. F. & INSAURRALDE, J. A. (2011). Recursos hídricos y aprovechamiento de la Cuenca del río Miriñay, provincia de Corrientes, Argentina. *Contribuciones Científicas GAEA Universidad Nacional del Nordeste*. 23, 21-36. Recuperado de <<http://gaea.org.ar/3.GAEA23-Alarcon-Insaurralde.pdf>>
- DOMÍNGUEZ, J., PAGLIETTINI, L., STORTINI, M. Y ROBLES, D. (2010). Cambios en la estructura agraria del departamento de Mercedes, provincia de Corrientes (Argentina), al difundirse el arroz en la zona. Análisis de la Subcuenca del Arroyo Ayuí. *Revista Ambiente y Desarrollo*. 14 (26), 111-137. Recuperado de <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3696261>>
- PAGLIETTINI, L., MIRASSOU, S. Y ZABALA, S. M. (2008). Análisis del recurso agua en el marco de la teoría social del riesgo. El impacto de las represas en el litoral argentino. *Revista Agroalimentaria Universidad de los Andes*. 14 (26), 89-101. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/pdf/1992/199216339007.pdf>>
- SOSA, O. M. (2015). *Propuesta de gestión de recursos hídricos subterráneos para la provincia de Corrientes*. (Tesis de maestría). Facultad de Ingeniería y Ciencias Hídricas. Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, Argentina. Recuperado de <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8080/tesis/handle/11185/885>>

Canales de riego, ley de aguas y Código Civil y Comercial de la Nación

Problemática actual en la provincia de Santa Fe

HUGO CARLOS WILDE

Facultad de Ciencias Veterinarias (UNL)

Resumen

Ante la existencia de gran cantidad de canales construidos por particulares para el uso de aguas públicas, pluviales y fluviales, se producen actualmente grandes problemas como consecuencia de esa actividad realizada sin control oficial y técnico alguno. Así, la construcción de canales para uso de agua de ríos y arroyos, con fin productivo, para riego de producción de productos primarios, principalmente la actividad arrocera y hortícola, está produciendo conflictos por el uso y administración de dichos canales. Pero también, con la entrada en vigencia de la ley de aguas de la provincia, más la vigencia del CCCN, hace que el Estado deba intervenir ahora, necesaria y obligatoriamente para regular no solo el uso del agua que es pública, sino también la construcción de los canales o la adecuación de los ya construidos. Para ello, se proponen soluciones legales para la constitución de asociaciones entre Estado, propietarios del terreno donde se construye el canal y los usuarios del agua, para poder continuar con el uso del agua, bajo la regulación y control estatal, y funcionar con intervención de todos los interesados en esa actividad.

Palabras clave

Canales privados, agua pública, regulación, uso económico del agua.

Abstract

Given the existence of a large number of channels built by individuals for the use of public, rain and river water, there are currently major problems as a result of this activity carried out without official and technical control. Thus, the construction of channels for the use of water from rivers and streams, with a productive purpose, to irrigate the production of primary products, mainly the rice and horticultural activity, is causing conflicts over the use and administration of said channels. But also, with the entry into force of the water law of the province, plus the validity of the CCCN, makes the State, must intervene now, necessarily and obligatorily to regulate not only the use of water that is public, but also the construction of the channels or the adaptation of those already built. For this purpose, legal solutions are proposed for the establishment of associations between the State, owners of the land where the channel is built and water users, in order to continue with the use of water, under State regulation and control, and operate with the intervention of everyone interested in that activity.

Keywords

Private channels, public water, regulation, economic use of water.

1. Situación actual de los canales de riego para producción

La geografía de la provincia, si bien es una extensa llanura, tiene una inclinación que generalmente va del noroeste al sureste, con zonas diferentes y bien marcadas como el norte y el centro sur. Esta diferencia, manifestada en la calidad de la tierra, régimen de lluvias, clima y ríos para riegos, hace que también se den producciones diferentes, caracterizada en general por zona ganadera en el norte y agrícola en el sur, con una importante zona centro lechera que tiene una producción agrícola ganadera.

Esto con el tiempo se ha ido momificando, con obras del hombre que permiten la diversificación de la producción, y una de estas es la producción arrocerá, la cual ocupa ya más de 47.000 ha, cuando hace tres décadas la provincia casi no era productora de ese grano.

Recursos hídricos de la provincia

El sistema hídrico se caracteriza por la presencia del río Paraná, que cumple función de límite provincial al este, y la existencia de numerosos ríos tributarios de dicho río Paraná. Como consecuencia de la inclinación mencionada, todas las aguas pluviales corren de oeste a este terminado en el río Paraná a través de infinidad de riachos, arroyos y ríos que desembocan en el mismo.

2. La producción de arroz

El desarrollo de la actividad arrocera se fue dando desde la zona de San Javier, al noreste de la provincia. Estas nuevas producciones, se desarrollaron fundamentalmente como consecuencia de obras de canales de riego, necesarios para llevar agua a los campos sembrados con arroz, e inundarlos hasta obtener la producción arrocera. Precisamente, esta toma de agua se hace desde los arroyos y ríos tributarios del Paraná.

En la provincia de Santa Fe, el arroz se cultiva en su totalidad bajo esta modalidad de riego, modalidad denominada inundación continua o como se las denomina «melgas en contorno». El mayor desarrollo se dio desde el año 2000 donde había 5000 ha sembradas a la actualidad más de 47.000 ha.

La producción de arroz en Santa Fe se caracteriza por estar concentrada en pocos productores, y geográficamente se concentra actualmente en la zona este, desde la localidad de Román al norte (Departamento San Javier) hasta Santa Rosa al sur (Departamento Garay). Como se aprecia, todas las explotaciones están cercanas al río Paraná o de sus ríos tributarios. Precisamente porque estas son las fuentes de obtención del agua para riego, o mejor dicho inundación de los campos que es lo que requiere la producción de arroz.

Esta producción se caracteriza porque cada productor tiene una forma de obtener dicha agua, la que se extrae del caudal de ríos, mediante bombas y canales para llevar el agua tierra adentro. Así, por medio de este sistema, se han realizado muchos canales de riego, permitiendo que esas 47.000 hectáreas en producción se sirvan de esa agua. Quienes tienen el campo lindero a un río con suficiente caudal, colocan las bombas y extraen para su inundación del campo. Quienes tienen el campo más adentro o alejados de ríos, se proveen con bombas y canales principales y de derivación construidos a esos efectos. Así se fueron recuperando tierras, destinadas a cría para pasar al arroz.

3. Característica de este sistema de producción

Este sistema de producción se caracteriza por la siembra del predio, la inundación con agua durante noventa o cien días, por medio de bombas centrífugas o axiales y cuando la planta está para cosechar, se libera esa agua, para poder entrar a la cosecha del arroz.

4. Desarrollo de la producción

El desarrollo se fue dando en forma paulatina, como consecuencia de que eran tierras de bajo valor, dedicadas a la ganadería extensiva, predios a veces inundables o con poco acceso y con inversiones de riego, canales y demás mejoras, se pusieron aptos para la actividad arrocera. Principal consecuencia económica fue la reversión de la actividad, que de una ganadería extensiva y de no muchos animales, se pasa a una actividad arrocera, intensiva, con mucho mayor valor agregado. Especialmente, en el aumento del valor de la tierra regada y lo mejor, el mayor valor de la producción obtenida y hasta la industrialización de esa producción primaria.

Ello mejoró el desarrollo agrícola de la zona, mayor inversión, fuente de trabajo y hasta el desarrollo de la industria arrocera. Como se puede ver, existe un desarrollo económico, valorando a la tierra y diversificando la producción.

5. Sistemas de canalización utilizados

Los canales de riego, tomando el agua desde ríos, se fueron construyendo, especialmente por los productores, con acuerdo con los propietarios de terreno linderos a los ríos, o por donde pasa el canal.

Como eran obras privadas, en terrenos privados y la provincia no tenía ley de aguas, las construcciones se fueron dando sin control técnico ni estatal alguno, y funcionan con convenios de todo tipo, verbales o escritos, entre productores, propietarios de terreno donde se construye el canal, comuna, e inversores o industriales elaboradores del arroz. No existe entre estos actores ninguna figura legal asociativa, y la actividad es producir arroz, pagar por el uso del terreno donde pasa el canal al dueño de la tierra, uso indiscriminado del agua y sin control, y sin rotación con otros cultivos.

El agua se traslada desde el río, donde está la toma con las bombas, a través de canales en terraplén y según la distancia desde la toma, a veces no se necesita el rebombeo, sino, lo más común, se usan bombas que rebomban el agua derivándola a otros canales para llegar a más parcelas.

Los desniveles, como es una llanura, oscilan en los 2,5 m que es suficiente para abastecer un predio de 1500 ha, pero siempre es necesario el bombeo desde el canal principal a los canales secundarios que se realiza con canales o tuberías que cruzan el talud o canal abierto, y se regulan con compuertas. Así el agua llega a los distintos predios o parcelas sembrados, pero sin control técnico. Todos los canales son de tierra, con un terraplén al costado para evitar problemas de anegamiento cuando hay excesos de lluvia. Los canales y derivaciones son construidos en predios privados. Todas estas obras se fueron realizando a medida que se iba desarrollando la actividad, venían inversores de otras zonas y se habilitan nuevos predios para explotación arroceras.

6. El Código Civil Comercial de la Nación (CCCN) y la ley de aguas de Santa Fe

En 2015 se dicta el CCCN, y en 2016 tenemos por fin la ley de aguas, la única provincia que aún no regulaba sus aguas a pesar de la cantidad de ríos que la atraviesa.

En Argentina, con régimen federal de gobierno y por ello diferenciación de competencias entre Nación y Provincias, según la Constitución Nacional, el régimen de dominio sobre un bien o una cosa corresponde al Derecho Público y es una facultad reservada por las provincias y no delegada a la Nación (art. 121 CN). Como consecuencia de ello, el agua es bien del dominio público de una provincia, y es ésta quien tiene el derecho de determinar cuáles son las aguas públicas que caen bajo su responsabilidad regular.

7. a. El Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN)

El CCCN enumera en el artículo 235 los bienes de dominio público y agrega los glaciares, el ambiente periglacial y los estuarios, dejando de lado otros cuerpos de agua como los humedales o los esteros. Además, aclara que los bienes pertenecientes al dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles, excepto lo dispuesto por leyes especiales. Esto último crea la duda sobre las leyes especiales, y si pueden modificar esta clasificación, pero es otro tema.

El artículo enumera los bienes que quedarán afectos al régimen de «dominio público» y entre otros, dice: «los ríos, estuarios, arroyos y demás aguas que corren

por cauces naturales, los lagos y lagunas navegables, (...) y toda otra agua que tenga o adquiriera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas». Ya con la reforma constitucional de 1994, en el artículo 124 se declara que es de dominio originario provincial todos los recursos naturales, siendo el agua uno de ellos obviamente. Al ser de dominio originario, también tiene el poder de policía para hacer efectiva la aplicación de estas normas de uso del agua.

Con la vigencia del CCCN, las aguas de ríos y lagos o lagunas navegables, en territorio de la provincia, son aguas provinciales, y su uso debe estar autorizado y regulado por la provincia. El ejercicio de los derechos de dominio y de uso y goce, sean públicos o de particulares siempre debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Y el agua, en su uso y comercialización, sí que lo es.

7. b. Camino de sirga

El camino de sirga se encontraba contemplado en los artículos 2639 y 2640 del Código Civil. Establecía una franja de terreno público de 35 metros que debían dejar libre los propietarios limítrofes de ríos o canales que sirvieran a la comunicación por agua sin derecho a indemnización, pudiendo modificarlo la comuna, pero a no menos de 15 metros.

El nuevo CCCN, ahora, lo regula en su art. 1974 que establece que el dueño de un inmueble colindante con las orillas de los cauces o sus riberas, aptos para el transporte por agua, debe dejar libre una franja de terreno de 15 metros de ancho en toda la extensión del curso, en la que no podrá hacer ningún acto u obra que menoscabe aquella actividad. Esta reducción fue criticada pero no solo por los metros sino por quitar el carácter de espacio público a esa franja. Esto es, que con la nueva regulación ya no es un camino público consecuencia de la restricción al dominio privado, si no parte de la propiedad privada con una restricción en su uso, en la que el propietario no puede entorpecer el acceso a las aguas.

7. c. La Ley Provincial de Aguas 13.740

La denominada Ley de aguas de Santa fe, tiene por objeto «...regular la gestión integrada de los recursos hídricos de la provincia de Santa Fe, con el fin de promover los distintos usos del agua de manera sustentable a favor de las generaciones presentes y futuras, garantizando el derecho humano fundamental de acceso al agua potable» (art. 1). Y agrega, «la gestión integrada de los recursos hídricos involucra el ordenamiento territorial...».

Siguiendo, el art. 5 dice que «el agua en jurisdicción de la Provincia de Santa Fe, es un recurso natural y un bien perteneciente al dominio público y originario de esta, excepto las aguas de los particulares conforme el CCCN». También la ley establece la política de aguas de la provincia, y en su artículo 9, se refiere a que «la política hídrica provincial queda definida por los siguientes lineamientos: inciso a) La protección del agua como bien social ambiental y paisajístico de las generaciones presentes y futuras; (...) h) Implementar acciones estructurales y medidas no estructurales relacionadas con los recursos hídricos, para favorecer el desarrollo de las actividades productivas; (...) k) Regular los usos productivos del recurso hídrico».

Como se aprecia, la ley le da prioridad al uso y consumo del agua para alimentación humana, pero también prevé el uso en la producción, regulando su uso y comercialización conforme a los requisitos sanitarios y a un uso prudencial.

8. El uso del agua pública actualmente

Acá es donde cambia todo el sistema de uso de canales y agua fluvial que se venía haciendo, ya que ahora el agua que es de la provincia, esta debe regular su uso, dispuesto así legalmente. Todo el sistema mencionado, de producción y de realización de canales sin autorización, queda ahora sometido a la verificación y aprobación provincial.

Así los artículos 23 y 24 regulan las condiciones de uso: «El aprovechamiento del agua pública, materiales en suspensión, sus cauces y sus lechos, requiere permiso o concesión de la Autoridad de Aplicación. Sin perjuicio de ello, podrá requerirse la intervención de otra autoridad con competencia específica según el tipo de uso que se concesione o permita. La Autoridad de Aplicación establecerá las condiciones, extensión y modalidades en el respectivo título de otorgamiento del permiso o concesión». Y el art. 24, se refiere a que son requisitos comunes exigibles, previo a todo permiso o concesión, los siguientes: «a) Estudios hidrológicos o hidrogeológicos correspondientes, según la fuente seleccionada, aprobados por la Autoridad de Aplicación; b) Estudio de impacto ambiental y plan de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente».

9. Agua de uso agrícola o silvicultura

La ley prevé un capítulo a la regulación del agua para uso agrícola y silvícola. Así, en el art. 30, considera que el uso es agrícola o silvícola «...cuando el agua se utiliza para riego de superficies cultivadas o a cultivar, forestadas o a forestar y actividades conexas que no configuren uso industrial o ganadero». Luego, en el art. 31,

establece que además de los requisitos comunes exigidos por el art. 24, para el permiso o concesión del uso agrícola resulta esencial la concurrencia de los siguientes requisitos mínimos aprobados por autoridad correspondiente:

- a) que el predio sea apto, a juicio del organismo competente, para ser cultivado mediante riego;
- b) que el predio pueda desaguar y drenar en forma adecuada, natural o artificialmente, sin generar perjuicios a terceros;
- c) que el agua sea apta para el suelo y tipo cultivo de que se trate;
- d) que exista disponibilidad de agua en calidad y cantidad para el riego de los suelos y cultivos involucrados.

10. Criterios de prioridad en el uso de agua

En su art. 32 fija los criterios de priorización en la concesión de uso de agua: «Cuando las disponibilidades hídricas de una zona determinada sean insuficientes para atender todas las demandas de consumo para uso agrícola, la Autoridad de Aplicación deberá considerar, con la previa intervención de los organismos competentes, a los efectos de determinar la prioridad de los permisos y concesiones solicitados, los siguientes criterios: a) la necesidad de irrigación del cultivo; b) el beneficio para la comunidad que supone el referido cultivo; c) la eficiencia y consumo de agua de la estructura de riego propuesta; d) la aptitud para el riego de los suelos y del agua a aplicar».

Se aclara en el art. 33, respecto al carácter real de la concesión, que la concesión de agua para uso agrícola queda vinculada al predio, por ello no puede ser materia de contratos, sino juntamente con el terreno para el que se otorgó.

11. Problemática actual de construcción y uso de canal de riegos

La situación actual de construir el canal en predios privados, colocar bombas en ríos y utilizar el agua de estos para agricultura o silvicultura, sin regulación alguna por parte del Estado, se ve ahora regulada especialmente por el CCCN y la ley de aguas provinciales, que ponen al Estado provincial en la obligación de regular estas obras y el uso del agua para la actividad productiva. Atento que estamos ante un hecho consumado, es que caben algunas soluciones para regularizar esa situación.

12. Posibles soluciones

12. a. Expropiación

Una de las formas de intervención de la provincia será por medio de la expropiación de los predios afectados por los canales y otorgar derechos de uso del agua, debidamente regulados y controlados, por medio de un canon. Sistema utilizado en Mendoza, donde la problemática del agua es distinta, pero el uso económico es igual.

Esto produciría un costo a la provincia, una quita de propiedad a los privados que construyeron el canal en sus predios, como también el uso de la faja lindera a los ríos, o camino de sirga, que es donde se encuentran generalmente las bombas de extracción del agua desde el río. De igual modo, debería regularse el uso y mantenimiento del canal y las maquinarias como las bombas, constituyendo un consorcio o una comisión encargada de ello, con intervención de usuarios, comuna y provincia.

12. b. Servidumbres

Otra forma de intervención, menos costosa y mas rápida, son las servidumbres de paso o de agua. El CCCN reglamenta las servidumbres en su art. 2166, respecto a la servidumbre forzosa, y sólo menciona la servidumbre de acueducto y la de recibir agua, precisamente como en nuestro caso. La servidumbre es un derecho real, que recae sobre un bien inmueble, con una limitación a su derecho de propiedad en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

La servidumbre de acueducto es cuando es necesario para la explotación económica en el inmueble dominante. Es el caso de predio dedicado a la siembra de arroz, no linderos al río. La servidumbre de recibir agua es cuando es extraída del río, transportada por un canal a un predio, canal que pasa por otros predios intermedios que están obligados a soportar esa limitación a su dominio.

El código agrega que, siendo los dos casos de servidumbre forzosa, si el titular del fundo sirviente no convino la indemnización con el titular del fundo dominante o con la autoridad local en los casos que esté involucrada la población, se deberá fijar judicialmente. Al igual que en la expropiación, se debe indemnizar al propietario del fundo afectado, pero esta indemnización es menor que la expropiación, ya que no existe quita de propiedad, sino una afectación registral en el título de dominio que está obligado a permitir el uso de una fracción de tierra para el uso del canal, como es con las torres de alta tensión. Ese tipo de indemnización se constituye en un canon abonando regularme, por mes, semestre o anual.

12. c. Consorcios

El CCCN deroga la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal y la incorpora dentro del código en el artículo 1887, inciso c), como un derecho real que se ejerce sobre un inmueble propio que otorga a su titular facultades de uso, goce y disposición material y jurídica que se ejercen sobre partes privativas y sobre partes comunes de un predio, generalmente en un edificio. Es administrado por un consorcio y un administrador que lo representa. Ese consorcio será el encargado de fijar los cánones de uso. Pero como es solo de propietarios no entraría el Estado, salvo que adquiriera una parte. Es más costoso y problemático para la provincia y comunas.

12. d. Comité de Cuencas (CdeC)

La Ley provincial 9830/85 regula los CdeC, que tiene como finalidad coadyuvar, con las reparticiones competentes de la provincia, promoviendo el desarrollo del área a través del manejo y aprovechamiento del recurso hídrico. Por lo que su objeto es compatible. Aclara que las funciones del CdeC serán: a) Ejecución de los trabajos de mantenimiento y conservación de las obras existentes para preservar las condiciones de drenaje; B) Ejecución de obras hidráulicas y/o complementarias; c) Difundir y promover la incorporación de las formas de manejo agrohidrológico adecuadas para la región y preestablecidas por los organismos competentes; d) Transmitir a los organismos competentes las inquietudes y necesidades relacionadas con sus fines y objetivos.

Otro aspecto importante es que estará integrado por la provincia, por cada uno de los distritos o comunas afectados, y beneficiarios de las obras, que podrán ser los propietarios del inmueble afectado y los usuarios del canal. Pero, el Poder Ejecutivo reglamentará la integración del Comité cuando se constituya en base a un solo distrito o cuando la superficie afectada de alguno de ellos sea de escasa magnitud en relación a la superficie total de la cuenca. Aquí puede la provincia regular un comité de cuenca destinado a la administración de los canales de riego.

12. e. UTE o ACE

También podrán formarse Uniones Transitorias de Empresas (UTE), pero estas tienen un objetivo especial, cumplido el mismo concluye, y no sería el caso para la administración del canal, sí para su construcción.

Las Agrupaciones de Colaboración Empresaria (ACE) serían una buena forma, pero habría que ver en qué forma entran los entes públicos y si les es permitido.

Conclusión

Ante la situación fáctica de la construcción de canales para riego en la producción primaria, y las nuevas normas respecto al uso de agua pública, es que considero necesario la intervención del Estado, tanto Provincial como Comunal, en la autorización, construcción, mantenimiento y uso de estos canales y el agua pública.

Se hace necesario la regulación de los existentes, con intervención de propietarios, usuarios y Estado, con el fin de administrar el uso y mantenimiento del canal, el pago de canon a los propietarios y regular el uso del agua pública. Además de la ahora obligación previa de estudio hídrico y de impacto ambiental.

De las formas vistas, considero la más aconsejable la de Comités de Cuencas, previa afectación de la parte de terreno afectada por el canal como servidumbre de paso, tal vez modificando un poco la ley respectiva, previendo estos casos, donde la comisión administradora sea integrada por los interesados como expresé antes, sea propietario del terreno, usuarios, provincia y comuna.

De esta forma, se irían regularizando estas situaciones, el uso del agua será reordenando y controlado por la Provincia, se incorporarán nuevas zonas de tierras de menos calidad o anegadas a las nuevas formas productivas de mayor rentabilidad, se beneficiarán los inversores y los propietarios de la tierra afectada por el cobro del canon reglado y se evitará los conflictos actuales respecto al monto del canon a abonar, al descontrol del uso del agua y la falta de ajuste a las normas legales de la construcción de canales.

La implementación del caudal ambiental y los derechos de uso del agua para la actividad agraria en Uruguay

MÓNICA ZAPPETTINI TORIJA

Facultad de Derecho (UDELAR)

mzappettini@mvotma.gub.uy

Resumen

La determinación de los caudales ambientales se presenta como un importante instrumento de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), ya que permite la protección del ambiente a través de criterios de manejo ambientalmente adecuados, principalmente a través del manejo de las obras hidráulicas, que si bien son el medio para hacer efectivo el ejercicio de los derechos privativos de uso de aguas públicas, también impactan en el régimen natural de los cursos de aguas y en definitiva la calidad de los ecosistemas existentes. Sin embargo, el acierto en cuanto a la metodología e implementación elegida para su aplicación, pueden producir importantes efectos en la existencia y operación de estas obras, así como en la asignación o reasignación de caudales o volúmenes para los diversos usos, en especial aquellos destinados a la actividad agraria.

Palabras clave

Gestión integrada de recursos hídricos, ecosistemas, caudal ambiental, derechos de uso privativo de aguas, actividad agraria.

The implementation of environmental flow and water use rights for agricultural activity in Uruguay

Abstract

The determination of environmental flows is presented as an important instrument for the integrated management of water resources (IWRM) since they allow the protection of the environment through environmentally sound management criteria, mainly through the management of hydraulic works, well they are the means to make effective the exercise of the exclusive rights of use of public waters, they also impact on the natural regime of water courses and ultimately the quality of existing ecosystems. However, the success in terms of the methodology and implementation chosen for their application can have important effects on the existence and operation of these works, as well as on the allocation or reallocation of volumes or volumes for the different uses, in special those destined to the agrarian activity.

Keywords

Integrated management of water resources, ecosystems, environmental flow, rights of exclusive use of water, agricultural activity.

1. Introducción

Actualmente, sostener que el agua no solo es un recurso económico, sino también social, ambiental y cultural, es una cuestión que en la actualidad ya no se encuentra en discusión.

En Uruguay, el crecimiento de emprendimientos con diversos fines socioprodutivos ha desarrollado un aumento en la demanda por el uso del agua, lo que lleva implícito la necesidad de equilibrar todos los intereses para evitar conflictos que se generan en torno a ellos y sin comprometer la sustentabilidad de los entornos naturales.

Las disposiciones existentes en nuestro ordenamiento, sean constitucionales, normas en materia ambiental que protegen tanto el recurso agua como los ecosistemas en general, así como aquellas específicas en materia de regulación de los recursos hídricos, se basan en la observancia de la preservación del régimen

hidrológico, la abstención de todo daño al ambiente y el establecimiento de una gestión integrada de los recursos hídricos. Pero no es hasta el año 2017 que se incluye en una ley, por primera vez, el concepto de *caudal ambiental*.

En efecto, con la modificación parcial de la Ley de Riego N° 16.858 de fecha de 3 de setiembre de 1997 por la Ley N° 19.553 de fecha 27 de octubre de 2017, resultando que el riego agrario es la actividad consuntiva con mayor demanda en el país, se consideró necesaria una revisión de los requisitos exigidos para la obtención de una concesión de uso de aguas con este fin. Para ello, se decidió adoptar nuevos paradigmas ambientales e incluirse en forma expresa el concepto de «caudal ambiental» como un requerimiento nuevo a tenerse presente, por parte de los usuarios y la Autoridad de Aguas, en el momento de otorgamiento de derechos de usos privativos de aguas.

Es así que, como resultado de una discusión interdisciplinaria e interinstitucional por la que se buscó establecer una definición aplicable a la realidad uruguaya, teniendo en cuenta su evolución conceptual en el tiempo, contemplándose todos los usos y las diversas actividades que hacen uso del recurso (VIDA SILVESTRE URUGUAY, 2011) es que finalmente se dicta el decreto N° 368/2018 de fecha 5/11/2018 en el cual se define qué se entiende por caudal ambiental y se aprueban las medidas que deben observar todos los usos de las aguas públicas para asegurar este caudal que permita la protección del ambiente, estableciendo criterios de manejo ambientalmente adecuados de las obras hidráulicas y encomendando al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente determinar los caudales ambientales por cuenca hidrográfica.

2. Concepto de caudal ambiental

Ya desde el Reporte Brundlat (1987) y las Conferencias de Río de 1992 y de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas, se observa un cambio en la forma de concebir el recurso agua que permitió interrelacionar el desarrollo sustentable, la vida de las personas y el medio ambiente porque se encuentran profundamente interconectados (AGUALIMPIA, 2015).

Pero la construcción del concepto de caudal ambiental y su inclusión en los ordenamientos jurídicos y políticas públicas de los países es de una evolución reciente y se va implementando lentamente.

En setiembre del año 2007 en Brisbane, Australia, se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Caudales Ecológicos, donde por primera vez, se arriba a un consenso respecto al concepto de caudales ambientales, estableciéndose como esenciales para la salud de los ecosistemas y el bienestar humano.

En la Declaración de Brisbane, reunidos técnicos, representantes y políticos de más de cincuenta países, se resumieron los aspectos claves y la agenda de acción global por la urgente necesidad de proteger los ríos a nivel mundial. Dentro de los aspectos que se incluyen en esta declaración se destaca la preocupación por los ecosistemas de agua dulce ante la existencia de un ritmo acelerado de su deterioro y degradación, así como la urgencia que produce el cambio climático, presentándose a los caudales ambientales como una herramienta que proporciona el mantenimiento de estos ecosistemas en coexistencia con actividades como la agricultura, la industria y las áreas urbanas. Finalmente, se insta a los Estados a prestar mucha atención para reconocer estas necesidades ambientales, principalmente en la regulación del desarrollo de obras de infraestructura hidráulicas como los embalses, tomas y derivación de aguas subterráneas (**DECLARACIÓN DE BRISBANE**, 2007).

En nuestro país, como se expresara, es el art. 3 del decreto N° 368/018 de fecha 5/11/2018 que define al caudal ambiental de esta manera: «...se entenderá por caudal ambiental, el régimen hidrológico de un cuerpo o curso de agua o sus tramos, necesario para sostener la estructura y funcionamiento de los ecosistemas correspondientes y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos asociados en la cuenca».

Resulta claro que, si bien el concepto surgió de un texto legal de contenido específico como la ley de riego, la intención al momento de reglamentarse el concepto, era que tuviera un alcance mayor e incluir todos los usos y todas las obras hidráulicas cualquiera fuera su fin (riego, industria, abastecimiento humano, generación de energía eléctrica, etc.).

3. Metodologías de determinación

Existen diversos métodos y enfoques de determinación de los caudales ambientales y varía según cada país. Se precisa recurrir a conceptos biofísicos, hidrológicos, ambientales, pero también al aporte de otras disciplinas como la economía, la sociología y la antropología (**CHÁVEZ JIMÉNEZ et al.** 2015) y se pueden determinar bajo una gran variedad de métodos hidrológico, hidráulico, de simulación del hábitat y holístico.

En Latinoamérica las experiencias en general se basan en métodos hidrológicos y en segundo lugar hidráulico y ecohidráulicos (**VIDA SILVESTRE URUGUAY**, 2011).

En Uruguay hasta tanto su determinación no se establezca en forma definitiva, en forma provisoria se utiliza el método hidrológico de Q ambiental en base a una estadística hidrológica de al menos 20 (veinte) años de observaciones para embalses

Q60 y para tomas Q80 de probabilidad de excedencia (frecuencia absoluta acumulada) en el mes correspondiente (Decreto N° 368/018 art. 5°).

4. Caudal ambiental y derechos de uso de aguas

En Uruguay el agua es un bien del dominio público del Estado, responsable de su gestión en torno a las diferentes demandas.

De acuerdo a lo dispuesto en el Código de Aguas (en adelante CA), en nuestro derecho no se admiten los «usos de hecho» (art. 162), siempre se exige un derecho especial denominado «derecho de uso» o «derecho de aprovechamiento» distinguiendo entre usos comunes (art. 163) y usos privativos (art. 165 y ss). Estos últimos pueden otorgarse bajo la forma de permiso o concesión, sin distinguir según el uso a que se destinen.

En materia de riego, la Ley de Riego N° 16.858 y su modificativa Ley N° 19.553 establece que sin perjuicio de lo dispuesto por el Código de Aguas, al momento de solicitar derechos de usos con esta finalidad, deben cumplirse con otros requisitos a tenerse presente por la Autoridad de Aguas y el usuario, agregándose el cumplimiento del «caudal ambiental» para la obtención de una concesión de uso de aguas con fin de riego agrario, delegando a su vez en el Poder Ejecutivo el establecimiento de su reglamentación. Mandato legal que se cumplió con el dictado del decreto N°368/018 de fecha 5 de noviembre de 2018.

Reconociendo la importancia que reviste el paso adelante dado por nuestra legislación en este tema, se observa que haciendo una integración con las disposiciones legales vigentes, del decreto surgen cuestiones prácticas que ameritan realizar en el presente una aproximación a su estudio:

a) Caudal ambiental y gestión de los recursos hídricos: La Constitución de la República (art. 47) dispone que la gestión sustentable de los recursos hídricos debe basarse en la unidad del ciclo hidrológico, en el cual se encuentran integradas las aguas superficiales con las subterráneas, considerándose como un recurso unitario.

El art. 12 de la Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas establece que los recursos hídricos se gestionarán de forma integrada, asegurando la evaluación, administración, uso y control de las aguas superficiales y subterráneas en un sentido cualitativo y cuantitativo, con una visión multidisciplinaria y multiobjetiva, orientada a satisfacer necesidades y requerimientos de la sociedad en materia de agua.

En las conclusiones arribadas durante la Conferencia Internacional de Caudales Ecológicos (Brisbane, Australia) se estableció que en particular para el manejo de los caudales ambientales, debe tenerse presente una gestión integral de las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las llanuras de inundación (**DECLARACIÓN DE BRISBANE, 2007**).

Sin embargo, el decreto N° 368/018 en su art. 1° dispone: «(Deber general) Los usuarios de las aguas superficiales del dominio público, sea que realicen aprovechamientos comunes o privativos, cuando impliquen la toma o embalse de las aguas, deberán abstenerse de afectar el caudal ambiental de los cursos o cuerpos de agua según lo que se dispone en el presente decreto, sin perjuicio del cumplimiento de las demás normas legales y reglamentarias aplicables».

En primer lugar, del texto del decreto se desprende que los obligados a cumplir con sus disposiciones solo alcanzan a los usuarios de las aguas superficiales, quedando excluidos, en forma tácita, los usuarios de las aguas subterráneas. En consecuencia, debe concluirse que en el caso de aprovechamiento de usos privativos de este tipo de aguas, el cumplimiento del caudal ambiental no será requerido.

Esta omisión no es menor, si destacamos: a) la unidad del ciclo hidrológico; b) la difícil recomposición que presentan este tipo de aguas ante cualquier alteración en su cantidad y calidad; c) la interrelación natural existente entre las aguas superficiales y subterráneas, principalmente en las zonas de descarga y recarga de los acuíferos; d) la necesaria utilización de obras de extracción para aprovechar las aguas subterráneas y e) el aumento de los usos productivos a los que se destina este tipo de aguas principalmente en la zona sur de país.

Quitarle a un río o a un sistema de agua subterránea estos caudales no sólo daña todo el ecosistema acuático, sino que también amenaza a las personas y comunidades que dependen de él (**UICN, 2003**).

En segundo lugar, se incluyen como obligados a los usuarios de los denominados aprovechamientos comunes. El CA en forma expresa establece que estos usos son aquellos que pueden realizar todos los habitantes para utilizar las aguas y transitar por sus álveos, como ser: beber, bañarse, abrevar el ganado, navegar, pescar, etc. y en general todos aquellos usos que no alteren y/o disminuyan sensiblemente la cantidad y calidad del agua pública (art. 163). No se necesita poseer un título que confiera su uso, esto es un permiso como una concesión, y por lo tanto no se registran ni son oponibles a terceros.

Este tipo de uso, en su mayoría, resulta ser actividades recreativas o poco consuntivas, para las cuales la Administración no coloca ningún obstáculo jurídico que impida su utilización. Si bien, puede en ciertos casos establecer la necesidad de autorizaciones, como puede ser para uso de navegación.

Además, el Código es claro en establecer que para mantener esta clasificación de «comunes» no se podrán derivar aguas ni usar medios mecánicos para su extracción, ni contaminar el medio ambiente, por lo que es imposible obligar al usuario de este tipo de usos al cumplimiento de abstenerse de afectar el caudal ambiental por medio de una obra de toma o embalse.

b) Caudal ambiental y aprovechamiento privativo con fines productivos: El art. 2º del decreto N° 368/018 dispone: «(Requisito) El cumplimiento del caudal ambiental correspondiente será requisito para el otorgamiento y renovación de los permisos o concesiones de uso privativo de las aguas superficiales del dominio público, según lo previsto en el Decreto-Ley N° 14.859, de 15 de diciembre de 1978 (Código de Aguas), y de las autorizaciones ambientales en el marco de la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994 y su reglamentación».

El CA establece que todo interesado en utilizar aguas para fines productivos o industriales deberá obtener el otorgamiento de un derecho de uso privativo de aguas, mediante permiso o concesión de uso, otorgado por el Ministerio competente (art. 165).

Es importante previamente realizar una breve diferenciación entre el permiso y la concesión de uso. Los primeros son personales, intransferibles (solo en los casos de fin para riego agrario se permite su cesión y bajo ciertas condiciones), no poseen plazo mínimo o máximo establecido legalmente, aunque siempre se establece una vigencia para el mismo renovable a su vencimiento y son esencialmente revocables por la Administración por resolución fundada, que no es de manera arbitraria, sin derecho a indemnización para el usuario (art. 167 CA), por lo que se destaca su carácter precario, existiendo diferencias en doctrinaria para determinar si otorgan un derecho subjetivo o uno de carácter meramente personal (GUERRA, 2004).

Las concesiones de uso, por el contrario, son transferibles cualquiera sea el uso para la que fue otorgada (art. 170 CA) y también pueden cederse con autorización de la Autoridad de Aguas (art. 171 CA y 7º Ley 16.858), poseen plazo legal máximo ya que no se admiten concesiones a perpetuidad (art. 168 CA), pero se dispone que también podrán ser renovadas una vez vencido su plazo.

No son esencialmente revocables, el Poder Ejecutivo puede hacerlo, pero solo por razones de interés general debiendo abonar los perjuicios que ello causare, por lo que la doctrina ha sostenido que la concesión crea un verdadero derecho subjetivo a su beneficiario (GUERRA, 2004), pero puede declarar su caducidad sin derecho a reclamación del usuario en los casos establecidos en la ley.

Ambos títulos no otorgan derechos en la cosa o contra la cosa, solo el derecho al goce y consumo del agua, siendo limitados en su contenido y fin (GUERRA, 2004),

son una categoría de derecho registrable que confiere acceso a las aguas del dominio público con alcance exclusivo y excluyente, esto significa que una vez registrado oponible a la Administración y terceros de buena fe, o sea *erga omnes* (art. 11 CA).

Y a partir de la vigencia del decreto N° 368/018 será requisito para el otorgamiento y renovación de estos permisos o concesiones, el cumplimiento de asegurar el caudal ambiental en el manejo de toda obra hidráulica. Pero como se expresó, solo se encuentran alcanzadas aquellas donde el uso privativo sea de aguas superficiales, ya que no se estableció la obligación para aquellas necesarias para el aprovechamiento de aguas subterráneas.

Si bien debe destacarse que dentro de los principios de Política Nacional Ambiental dispuesto en la Ley 17.283 de 28 de noviembre de 2000, se establece la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes (art. 6, lit. c), el decreto que, remitiéndose ella, reglamenta este instrumento ambiental, delimitando en forma expresa, que su ámbito de aplicación será para las solicitudes y renovaciones de permisos o concesiones de uso privativo de las aguas superficiales del dominio público.

En consecuencia, debe entenderse entonces la aplicación al presente caso del principio de irretroactividad de la normas, no ofreciendo entonces dificultad afirmar que quedan fuera de su alcance (en principio, durante su vigencia), aquellas solicitudes y/o renovaciones registradas antes de promulgación. Lo mismo podría sostenerse para aquellos casos que se iniciaron y gestionaron antes del dictado del decreto, pero obtuvieron los derechos de uso luego de su entrada en vigencia.

Pero una solución que parece no presentar controversias, no se ve tan clara para los casos de renovación de derechos otorgados y registrados con anterioridad al dictado de la norma.

Como establece el CA, el Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas y como tal tiene la potestad de fijar y ajustar la dotación de aguas considerando el régimen hidrológico, el volumen disponible de agua y los requerimientos de cada aprovechamiento. Al hacerlo deberá procurar establecer la máxima utilización compatible con los recursos hidrológicos de la cuenca.

Sucede que en este caso al aplicarse los coeficientes de caudal ambiental, la Autoridad de Aguas como gestor del recurso puede limitar, reasignar caudales y hasta revocar derechos de uso por razones fundadas o de interés general, y en estos casos, el productor afectado no podrá invocar derechos adquiridos, por aplicación del principio especial del Derecho Ambiental conocido como el «No reconocimiento de los derechos adquiridos», recogido por la Ley 17.283 (art. 6, lit. c), en tanto prevé a texto expreso que no tendrá porqué reconocerse la

consolidación de situaciones jurídicas preexistentes cuando tengan que incorporarse nuevas exigencias (VELOSO, 2012).

Resultando entonces que los caudales ambientales representan instrumentos de la gestión ambiental y de la gestión integrada de los recursos hídricos, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República y la Ley 17.283 de Protección General del Ambiente, en los casos de renovación de un permiso o concesión, los obligados no podrán invocar las mismas condiciones como derechos adquiridos por su título anterior para negarse a su cumplimiento, pero sí deben exigir que la Administración establezca la incorporación de una forma gradual y progresiva, para que el productor pueda adaptar su proyecto productivo a la nueva realidad.

Sin perjuicio de lo expresado, pueden presentarse situaciones aun más complejas de resolver principalmente en cuencas donde la cantidad de usuarios existentes ya condicionaban, con anterioridad al decreto, la disponibilidad del recurso.

Un ejemplo puede ser el de un productor que posee un derecho de uso inscripto con anterioridad en el tiempo respecto a los otros usuarios en su cuenca. Seguramente su vencimiento se verificará antes que el de los demás. A los efectos de conservar su derecho preferente frente a los demás presenta su solicitud de renovación. La Administración, estableciendo los nuevos parámetros para considerar el cumplimiento de los caudales ambientales, le informa que su caudal de extracción o embalse se verá reducido, y por lo tanto, deberá adecuar su proyecto productivo a las nuevas exigencias ambientales. Sin embargo, los demás usuarios en la cuenca seguirán gozando del volumen que les fuera otorgado hasta el momento de su renovación, sin tener que alterar sus expectativas productivas.

Si bien puede discutirse sobre lo injusta o no de la situación, debemos tener en cuenta que el ambiente es un usuario más en el territorio, cuya protección está consagrada a nivel constitucional y resultando ésta de interés general, la limitación de los derechos individuales es permitida.

En este caso, el decreto establece la posibilidad de que el interesado pueda presentar su opción y solicitar la aplicación a su respecto de un caudal ambiental diferente a los previsto en los artículos 4° y 5° y de acuerdo al área de influencia de su proyecto productivo, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio competente (art. 6°). Porque como sostiene el Dr. Eduardo Pigretti la sostenibilidad del recurso agua frente a la demanda del uso de la misma, implica que en su gestión exista un auténtico interés por reasignar el uso del recurso a fin de obtener un mejor aprovechamiento y nadie puede manifestarse en contra del mismo, pero debe establecerse un procedimiento que no lo afecte y represente una reutilización adecuada (PIGRETTI, 2010).

c) Caudal ambiental y las obras hidráulicas: Vinculado a los derechos privativos de uso del agua, debe tenerse presente que, como sostiene el Dr. Guerra, las obras hidráulicas constituyen estructuras indispensables del manejo de las aguas y son un instrumento central de la política y programación general hidrológica. Poseen impacto a nivel económico, sobre los suelos, la propiedad y el ambiente ya que pueden contribuir a la alteración del régimen de los cursos y los ecosistemas existentes (GUERRA, 2004).

En nuestro derecho, los derechos de uso son otorgados en base a la aprobación administrativa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del proyecto para la construcción de la obra hidráulica con la cual se va a utilizar el volumen de agua sobre el que le confiere el derecho de uso, conjuntamente con la aprobación del proyecto de riego por parte del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (art. 1, 3 y 4 del Decreto 366/018 de fecha 5/11/2018) el cual también las vincula, entre otras consideraciones, con las áreas del cultivo a regar.

Esto significa que en el caso de renovación de un derecho, es inevitable que exista una obra construida según un proyecto aprobado oportunamente y la cual hoy deberá adecuarse para cumplir con el caudal ambiental que establecerá la Autoridad de Aguas. Extremo que no es menor, porque la ley de riego N° 19.553 de fecha 27 de octubre de 2017 delega en el Poder Ejecutivo el establecimiento de un porcentaje del volumen disponible para otros usos o fines en forma adicional al caudal ambiental que se establezca en la reglamentación de la ley.

Y si bien no existe una reglamentación que establezca ese porcentaje del volumen disponible para otros usos o fines, en las resoluciones administrativas, en especial todas aquellas que impliquen el embalse de aguas (represas y tajamares) basadas en el artículo 33 numeral 1° del CA, se exige el denominado «caudal de servidumbre», cuyo cálculo se realiza en base a valores probabilísticos de ocurrencia de los caudales específicos de los meses de verano (enero-marzo) y su finalidad es la de satisfacer necesidades naturales de los predios inferiores ubicados sobre el curso y preservar el régimen hidrológico.

Pero no pueden confundirse los conceptos de caudal ambiental y caudal de servidumbre. La Ley de Riego dispone claramente que no son sinónimos, sino independientes y complementarios, por lo que al momento de asignar o reasignar volúmenes de aguas para usos privativos, se deberán tener presente establecer ambos conceptos que se deberán dejar escurrir aguas abajo. Resultando que en la actualidad es requisito para el otorgamiento y renovación de los permisos o concesiones de uso privativo de las aguas el cumplimiento del caudal ambiental y el caudal de servidumbre correspondientes, las obras aprobadas y construidas

previamente al dictado de la nueva normativa, ahora deberán adecuarse para continuar utilizando el agua.

Como ya se expresara, la Ley 17.283 establece que las exigencias solo pueden ser obligatorias si se dispone su incorporación de forma gradual y progresiva, pero igualmente plantearse problemas con obras hidráulicas que fueron construidas por un proyecto aprobado bajo el régimen legal anterior, y cuya estructura presente la imposibilidad técnica de ser adecuadas.

Ejemplo: caso de embalses donde el dispositivo de evacuación diseñado para evacuar el caudal de servidumbre, hoy no pueda ser modificado para que escurra un caudal mayor que contemple también el correspondiente caudal ambiental; o porque el costo económico que implique llevar adelante la adecuación represente una imposibilidad de asumir para el productor.

Se entiende que deberá estarse a cada caso concreto para establecerse como se implementar estas nuevas exigencias.

Para el caso de las obras de toma, la adecuación de la obra en sí no presenta complicaciones, ya que la integración se resuelve estableciéndose la correspondiente reducción del caudal de extracción en forma gradual y progresiva.

Por otro lado, el art. 8º establece obligaciones para las obras hidráulicas que deberán prever «desde la etapa del proyecto», la infraestructura que permita, tanto en la fase de obra, como en la de operación, que aguas abajo escurra el caudal ambiental que corresponda y las condiciones ambientales que determine el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Se infiere que refiere a obras aún no construidas y en consecuencia a solicitudes nuevas de derechos de uso.

Pero ¿qué sucede con las obras ya construidas donde la etapa del proyecto aprobado no contemplaba estos extremos? La solución que podría plantearse en estos casos es que, integrando las disposiciones establecidas en el art 9º, las cuales abarcan a las obras nuevas y las construidas, que exigen la presentación de un programa de operación aprobado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente elaborado de acuerdo a los requerimientos que éste establezca como requisito para la obtención y renovación de derechos a los embalses de las aguas públicas en general, es que si se entiende que la «etapa de operación» prevista en el proyecto de obra nueva (art. 8º) tiene el mismo alcance que el «programa de operación» (art. 9º) podrá darse cumplimiento a la norma en la medida que se presenten los mecanismos de gestión para dar cumplimiento a la disminución del ingreso de nutrientes como la aplicación de áreas de amortiguación, cercado y manejo adecuado, prevención, mitigación y control de la propagación de eventuales floraciones algales, etc.

También se entiende extensiva la obligación de instalar un sistema de medición que permita controlar y aforar el agua que se extrae y de la que escurre un aforo que permita verificar el caudal ambiental que corresponda.

Finalmente el art. 17 solo exceptúa de la aplicación del decreto a los embalses que se encuentren en operación a la fecha de aprobación, pero que estuvieran destinados al abastecimiento de agua potable y a la generación de energía eléctrica para el servicio público de electricidad.

d) Caudales ambientales en cursos o cuerpos de agua superficiales y permanentes: Finalmente, otra de las dificultades que se presenta en la aplicación de la norma se encuentra en el art. 5° por el cual se establece la determinación provisoria de los caudales ambientales por el plazo de un año a partir de la promulgación de la norma, en «cursos o cuerpos de agua superficiales y permanentes o para tramos de los mismos». Uruguay no posee una definición legal que defina que se entiende por curso de agua superficial permanente.

La Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas, a los efectos de interpretar lo establecido en el numeral 2) del inciso segundo del artículo 47 de la Constitución de la República entiende por aguas superficiales las que escurren o se almacenan sobre la superficie del suelo, sin diferenciar ente permanente e intermitente.

La Ley 17.142 en su art. 2° declara, por vía interpretativa, que las cañadas, con o sin nombre, son una modalidad de arroyo no navegable ni flotable, formada por la confluencia natural superficial de dos o más escurrimientos de aguas que, unidos en un curso común corren por cauces naturales en forma continua o casi continua.

Es por ello que el decreto mandata al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el establecer los criterios para definir si un curso o cuerpo de agua superficial es permanente, pero a la fecha estos no han sido establecidos, y por lo tanto, en la práctica, será difícil cumplir en plazo legal con la implementación provisoria del caudal ambiental.

5. Conclusiones

Los caudales ambientales se presentan como un instrumento de gestión para garantizar la calidad y cantidad del recurso para todos los usos llevados a cabo en las cuencas hidrológicas y que estos puedan satisfacerse en forma sustentable conservando el régimen de las aguas superficiales con la intención de maximizar el bienestar económico y social de una manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad de ecosistemas vitales (GLOBAL WATERPARTNERSHIP, 2000).

Como se ha desarrollado en el presente trabajo la normativa de caudales ambientales se encuentra en fase de implementación y aún falta mucho por hacer. La complejidad que reviste llevar a cabo una eficaz gestión de los recursos hídricos del país, necesita como condición *sine qua non* establecer medidas claras y concretas a través de las cuales se adoptarán los criterios de incorporación gradual y progresiva de estos nuevos imperativos, evaluando el aumento del riesgo y estrictos controles.

Contemplar todos los usos en la cuenca, pero también las diversas situaciones y resolución de conflictos que pueden plantearse para que el cumplimiento sea efectivo.

Reforzar no sólo las capacidades institucionales, sino también la conciencia social de que somos parte del proceso, en donde sus habitantes se encuentran conminados a involucrarse de forma participativa, porque es una forma democrática de hacer valer el interés general en su efectiva protección y la asignación del recurso a fin de obtener su mejor aprovechamiento (PIGRETTI, 2010).

En definitiva, tomar real conciencia de que el ambiente es un usuario más en el territorio, que no es una entequeia y exige asumir la conducta del «si se puede».

Bibliografía

- AGUALIMPIA (2015). A 10 años de la declaración de Brisbane: mirada a los caudales ecológicos y ambientales. Recuperado de <<http://scielo.sld.cu/pdf/riha/v39n2/riha02218.pdf>>
- CHÁVEZ JIMÉNEZ, A. & GONZÁLEZ-ZEAS, D. (2015). El impacto de los caudales medioambientales en la satisfacción de la demanda de agua bajo escenarios de cambio climático. *RIBAGUA. Revista Iberoamericana del Agua*, 23-33. Recuperado de <<https://www.elsevier.es/es-revista-ribagua-revista-iberoamericana-del-217-articulo-el-impacto-los-caudales-medioambientales-S2386378115000043>>
- DECLARACIÓN DE BRISBANE (2007). Recuperado de <<https://www.conservationgateway.org/ConservationPractices/Freshwater/EnvironmentalFlows/MethodsandTools/ELOHA/Documents/Brisbane%20Declaration-Spanish.pdf>>
- GUERRA DANERI, E. (2004). Los derechos al agua en la actividad agraria. FCU, Mdeo.
- INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES (2003). Caudal, Elementos esenciales de Caudales ambientales.
- MARIENHOFF, M. TratadoTVI, p. 784. Citado en Guerra Daneri, E. (2004). Los derechos al agua en la actividad agraria. FCU, Mdeo. p. 45.
- PIGRETTI, E. *et al.* (2010). Derechos Ambiental de Aguas. Lajouane, Buenos Aires, Argentina. pág. 25 y ss.

- SANCHEZ HERNANDEZ, A. (1997). Aspectos del aprovechamiento del agua para regadío. En Actas de las II Jornadas de Derecho Agrario. Logroño (España), p. 82 Citado en Guerra Daneri, E. (2004). Los derechos al agua en la actividad agraria. FCU, Mdeo. p. 45.
- VELOSO, N. (2012). El No reconocimiento de los derechos adquiridos en el derecho ambiental. *Atalia*. Recuperado de <<http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Veloso-El-no-reconocimiento-de-los-derechos-adquiridos-en-el-Derecho-Ambiental.pdf>>
- VIDA SILVESTRE (2011). Fortalecimiento del concepto de Caudales Ambientales como Herramienta para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Informe Final, Acuerdo PNUMA y Vida Silvestre Uruguay. Recuperado de <vidasilvestre.org.uy/wp-content/uploads/2011/12/Informe-caudales-ambientales.pdf>



Este libro se terminó de maquetar en agosto de 2019. Se utilizaron las fuentes Cardo (cuerpo del texto) y Fira Sans Extra Condensed Light (títulos, subtítulos y resaltados).