



ACTAS DEL VIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

Organizado por:

**Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales (UNLP)**

y

Facultad de Ciencias Forestales (UNSE)

**Facultad de Agronomía y
Agroindustrias (UNSE)**

Leonardo Fabio Pastorino

Director General

ACTAS DEL VIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

Organizado por

FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES Y FACULTAD
DE AGRONOMIA Y AGROINDUSTRIALES (UNSE)

Y

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES (UNLP)

15, 16 y 17 de mayo de 2025

Coordinador general
LEONARDO PASTORINO

Coordinador local
CLAUDIA ZEMÁN

Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial / Leonardo Fabio Pastorino ... [Director.] ; Compilación de María Victoria Diloreto ; Coordinación general de Leonardo Fabio Pastorino. - 1a ed compendiada. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, , 2025.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-34-2626-5

1. Derecho. 2. Derecho Agrario. I. Pastorino, Leonardo Fabio II. Diloreto, María Victoria, comp. III. Pastorino, Leonardo Fabio, coord.
CDD 340.1

ISBN 978-950-34-2626-5



A standard one-dimensional barcode representing the ISBN 978-950-34-2626-5. The barcode is composed of vertical black bars of varying widths on a white background. Below the barcode, the numbers "9 789503 426265" are printed in a small, sans-serif font, serving as a human-readable version of the ISBN.

VIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

Coordinador general del Congreso

Leonardo F. Pastorino

Coordinadora local del Congreso

Claudia R. Zemán

Comité científico

María de las Nieves Cenicacelaya

Alba de Bianchetti de Montiel

Luis Facciano

Horacio Maiztegui Martínez

Alicia Morales Lamberti

Leonardo Pastorino

Libro

Director: **Leonardo Pastorino**

Edición y compilación: **María Victoria Diloreto**

Agradecimientos

Corrección del inglés: **Marcela Pastorino**

ÍNDICE

NÓMINA DE AUTORES.....	8
PRESENTACIÓN.....	9
PONENCIAS.....	14
ACTIVIDADES AGRARIAS.....	15
Aportes de la tecnología geospatial a la productividad y sustentabilidad del sector ganadero en la provincia de Corrientes	
ROMERO ROXANA BEATRIZ.....	16
Aspectos jurídicos vinculados a la producción vitivinícola en la provincia de Neuquén	
FERNANDEZ JUAN CARLOS.....	29
Vitivinicultura en la provincia de Buenos Aires. Indicación geográfica Tandil	
DILORETO ALFREDO GUSTAVO.....	40
Producción y agroturismo. Un caso de la provincia de Corrientes	
QUIÑONEZ JOSÉ SILVIO.....	53
Desarrollo rural en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires: el caso de la “Ruta del Olivo”	
DILORETO MARÍA VICTORIA.....	63
Agricultura familiar en la provincia de Corrientes: Ley N° 27.118 y políticas públicas	
RAMIREZ ELINA ITATÍ.....	73
CUESTIONES AGROAMBIENTALES.....	84
Huella de carbono en la legislación provincial argentina	
VICTORIA MARÍA ADRIANA.....	85
De la tradición a la innovación: la necesidad de un Derecho Agrario Provincial Sustentable	
NEDIANI GIANNINA.....	96
Nuevos conceptos de protección que impactan en la propiedad rural: régimen del ambiente y de los recursos naturales en la nueva constitución de la provincia de La Rioja	
PAEZ MABEL.....	111
Evaluación de impacto ambiental en actividades agrarias en la provincia de Córdoba	
GONZÁLEZ ACOSTA GUSTAVO.....	125

La evaluación del desempeño agroecológico en las provincias de Misiones y Corrientes: el papel del derecho y de las políticas agrarias provinciales en la transformación institucional RUIZ HARAVÍ ELOISA.....	130
Reserva Natural Yvera: derecho, producción y conservación. Un equilibrio complejo SCHUMACHER JULIETA DEL ROSARIO.....	150
Recurso suelo en la provincia de Tucumán. Legislación y situación actual BELLAGAMBA GUSTAVO A. Y PALOMARES RAMIREZ MARIA DEL CARMEN.....	160
Regulación jurídica de las especies exóticas invasoras en la provincia de Córdoba. El caso de las especies forestales exóticas prohibidas en la Ley 10.467, Plan Provincial Agroforestal ZAMORA CONSIGLI ÁLVARO.....	171
BOSQUES.....	179
El manejo del bosque con ganadería integrada (MBGI) como modelo de gestión sustentable: el caso de Santiago del Estero ZEMAN CLAUDIA ROXANA.....	180
Santa Fe necesita un nuevo OTBN y reforestar sus cuencas SCHWARZHANS ETHEL SUSANA.....	192
Una vuelta de rosca al Reglamento UE 2023/1115 en la que las provincias de la zona núcleo argentinas son protagonistas POWELL CANDELA.....	202
AGUA Y RIEGO.....	215
Régimen de uso privativo de aguas con destino a riego agrario: la regulación de las concesiones y permisos de uso en Uruguay ZAPPETTINI TORIJA MÓNICA.....	216
El gobierno de las Aguas en San Juan: la autarquía y descentralización que no fueron GONZALEZ AUBONE FERNANDO.....	228
¿Cómo asegurar la eficacia normativa del uso del agua subterránea para riego en la provincia de Buenos Aires? NOSEDA PAULA.....	242
AGROQUÍMICOS.....	254
Agroquímicos y buenas prácticas ¿lobo está? Un proyecto más en la legislatura de la provincia de Buenos Aires. Breve aporte PILATTI HÉCTOR HUGO.....	255
Las deficientes normativas locales en materia de aplicación de agroquímicos: el caso de Entre Ríos con la Ley N° 11.178 MAIZTEGUI MARTINEZ HORACIO.....	266
Marco normativo y situación actual de la gestión de fitosanitarios en la provincia de Corrientes MARTINEZ NICOLÁS ABEL.....	288

INSTITUTOS Y ESTRUCTURA AGRARIA.....299

Unidad Económica Agraria en la provincia de Santa Fe. De la flexibilización de las normas a la pulverización de la tierra

MORESCO ANA CLARA.....300

La especificidad de los delitos agrarios o rurales y la necesidad de creación de fiscalías especializadas en Santa Fe

FACCIANO LUIS Y VALENTE ANTONELA INÉS.....309

NÓMINA DE AUTORES

Bellagamba, Gustavo Adolfo.....	160
Diloreto, Alfredo.....	40
Diloreto, María Victoria.....	63
Facciano, Luis.....	309
González Acosta, Gustavo.....	125
Gonzalez Aubone, Fernando.....	228
Maiztegui Martínez, Horacio.....	266
Martínez, Nicolás Abel.....	288
Moresco, Ana Clara.....	300
Nediani, Gianina.....	96
Noseda, Paula.....	242
Paez, Mabel.....	111
Palomares Ramírez, María del Carmen.....	160
Pastorino, Leonardo Fabio.....	9
Pilatti, Hugo.....	255
Powell, Candela.....	202
Quiñonez, José Silvio.....	53
Ramirez, Elina Itatí.....	73
Romero, Roxana.....	16
Ruiz, Haraví.....	130
Schumacher, Julieta del Rosario.....	150
Schwarzans, Ethel Susana.....	192
Valente, Antonela Inés.....	309
Victoria, María Adriana.....	85
Zamora Consigli, Álvaro.....	171
Zappettini Torija, Mónica.....	216
Zeman, Claudia.....	180

PRESENTACIÓN

Este libro, que recoge las actas de las ponencias presentadas durante el VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial es la continuidad del trabajo iniciado en 2009 con mi libro *Derecho agrario argentino* donde propuse una visión de los distintos institutos, contenidos y disposiciones especiales de derecho agrario en las constituciones provinciales y continuado en 2011 con *Derecho agrario provincial*, obra colectiva que dirigí y con la que se constituyó una red de expertos, sobre todo académicos, en derecho agrario y sus extensiones derecho agroambiental y derecho agroalimentario.

Como se sintetizó ya al presentar los Aportes al VI Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, también disponible on-line gracias al SeDiCi, del libro *Derecho agrario provincial* y su presentación en Santa Rosa, partió un movimiento intelectual aún más rico que cada dos años convoca a todos los agraristas formados y en formación a reunirse en alguna universidad del país para actualizarse y presentar novedades y resultados de las propias investigaciones en la materia. Materia que, a su vez, por solo concentrarse en el derecho provincial, se enriquece con contenidos específicos que derivan de la distribución de competencias reservadas a las provincias o delegadas a través de las propias normas nacionales. De este modo, los congresos se ocupan también de los códigos y legislación de aguas y de los acuerdos interjurisdiccionales principalmente celebrados para la gestión de aguas compartidas, aunque también hemos analizado acuerdos con mayor amplitud como aquél relacionado al Delta del Paraná. Otros

temas como la tierra, se han expandido comprendiendo la propiedad colectiva indígena y leyes como la ley nacional de empresa familiar han servido en varios congresos para hablar de las leyes provinciales en ese sector.

La dinámica de los congresos se repite más o menos constante desde el inicio del libro *Derecho Agrario Provincial* para el cual organicé un cuestionario guía de los temas a tratar por cada autor a fin de poder mostrar los distintos derechos agrarios provinciales en clave comparativa. En el caso de los congresos, reitero casi costantemente una guía de temas que, por nuestra división de competencias y por lo que entiendo puede ser contenido de regulación del derecho agrario, pueden ser temas de los congresos. Dentro de ese esquema cada participante elige el tema que le resulta interesante presentar y generalmente el conjunto de todos ellos espontáneamente enmarcan una foto del momento del andamiento y evolución de nuestro derecho tan dinámico.

En muchos congresos los temas se presentaron distribuidos en líneas generales en tres sectores básicos, uno correspondiente con los institutos más clásicos del derecho agrario provincial vinculados a la tierra, las relaciones de vecindad, las marcas y otros contenidos de los códigos rurales así como con formas de producciones locales; un segundo más concentrado en los códigos de aguas y conflictos interjurisdiccionales y un tercero vinculado a las cuestiones agro-ambientales. Distribución lógica si se tiene presente que códigos rurales, códigos de aguas son competencias tradicionales de las provincias y que en materia de ambiente la legislación nacional sólo puede comprender los “presupuestos mínimos” dejando un amplio ámbito a la legislación provincial.

Como señalara, al inicio del VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial y en la presentación de su libro, el mismo puso en evidencia por primera vez la centralidad de una cuestión que, si bien pudo ser esbozada en ponencias de los congresos anteriores, en 2023 se vió claramente como aglutinadora del interés de la mayoría de los intervenientes. Me refiero a la cuestión de repensar un nuevo modelo productivo que se presenta por primera vez más evidente ante la percepción más clara y más compartida, aún por parte de quienes tienen una visión más productivista del derecho agrario, del incrementarse de la crisis ambiental, del agua y del cambio climático. En palabras comunes, parece ser que para la mayoría de los que estuvimos y escribimos en este congreso, hemos tocado fondo y que el modelo productivista y

expansivo de la agricultura tradicional debe ser dejado de lado por nuevas formas o modelos de producción. Por lo tanto, aquél tercer sector temático al que más o menos una tercera parte de nuestros congresos dedicaba a las “cuestiones” agro-ambientales mirando los efectos de la agricultura (agroquímicos, sobre todo, pero también expansión de la frontera agrícola, expansión sobre bosques nativos, contaminación de aguas subterráneas, etc.), se ha reformulado no ya como descripción de soluciones parciales o de consenso para compatibilizar una convivencia incómoda entre intereses productivos y conservativos, sino para formular nuevos modelos que contemplen las cuestiones ambientales como constitutivas de dichos modelos y no ya como receptoras de los daños.

En esta línea, las cuestiones del primer sector temático vinculados a la producción fueron abordados desde la presentación de nuevos modelos de agricultura, como la agroecología, la agricultura climáticamente inteligente, las contribuciones de la inteligencia artificial, el desarrollo de otras fuentes alternativas de alimentos como la acuicultura, entre tantas. Las áreas naturales fueron vistas además de como una necesidad de contención de este avance de las fronteras agrícolas y de reservorio de biodiversidad, como su potencialidad para repensar el uso del territorio por la agricultura en nuevas formas y así se presentaron áreas como las reservas de biosfera, humedales y reservas de objetivos mixtos que tienen a la base de su creación la idea de poder consentir algunas nuevas formas productivas. De igual modo, se puso el acento en la conservación de especies y bosques a través de nuevos instrumentos que demuestran que ya no es solo el problema del derecho “paliar” las consecuencias negativas al ambiente y a sus manifestaciones, sino que el fin productivo y necesario para alcanzar objetivos vitales también de desarrollo sostenible como la seguridad alimentaria y dar trabajo a la humanidad, debe subordinarse a imperativos de preservación de biodiversidad, incluida la preservación de todas las muestras de ecosistemas y de todos los ecosistemas más fuertemente vinculados a la salvaguardia del “gran” ecosistema que es el Planeta.

En el VIII Congreso realizado en la ciudad de Santiago del Estero, “cuna de ciudades”, los días 15 a 17 de mayo de 2025, en líneas generales se podría decir que se siguió esta linea de pensar lo productivo y lo ambiental en forma conjunta. Si bien es cierto que reaparecieron muchas más ponencias dedicadas a los aspectos productivos, también lo es que lo hicieron

desde la óptica de revalorizar la importancia del desarrollo económico, regional o rural con una mirada más integradora de la sostenibilidad que no excluye la necesidad de generar riqueza.

En tal lógica, otras ponencias que no parecen a primera vista responder a esta visión, se han presentado en la misma óptica pero desde la perspectiva de la necesidad de diversificar las producciones y los organizadores también convocaron a profesionales de otras áreas disciplinarias que ayudaron a ver, aún con mayor comprensión, las características de los sistemas naturales y la intensidad los impactos de los modelos actuales de producción, así como las tendencias en la búsqueda de nuevas concepciones.

En esta línea, resulta significativo el panel inicial organizado con funcionarios y técnicos de la provincia de Santiago del Estero sobre manejo de bosques integrado con ganadería, donde primaron explicaciones técnicas que buscaban rentabilidad, eficiencia productiva y también eficiencia ecológica y se correlacionó con distintas ponencias en materia de bosques y de la iniciativa europea de combatir la deforestación a partir de un Reglamento más vinculado al comercio exterior. Es decir, consumo – producción – sostenibilidad prueban nuevas fórmulas que impactan en las concepciones clásicas del derecho sin abandonar su eje e institutos típicos.

En igual sentido se continuaron temas como la huella de carbono, los aportes de la tecnología, la innovación y la necesidad de buscar esquemas de cooperación público – privado.

Del otro lado de la moneda, el segundo grupo de ponencias más vinculadas a las cuestiones ambientales y de los recursos naturales no perdieron el eje de la conexión agrario – ambiental. Se trató la cláusula ambiental de la reformada constitución de La Rioja pero pensando en su impacto en la propiedad rural; la evaluación ambiental de actividades agrarias; la evaluación del desempeño agroecológico; aspectos productivos en áreas naturales y la cuestión de los bosques en la clave productiva como se dijera arriba.

El suelo fue analizado desde la perspectiva producción – conservación; el agua principalmente ligada al riego; la cuestión de los agroquímicos, siempre presente, que es paradigmática del encuentro agrario – ambiental.

Quiero finalizar agradeciendo a Claudia Zemán y a las autoridades de las Facultades de Agronomía y Agroindustrias y de Ciencias Forestales de la UNSE y a todas las entidades que auspiciaron y colaboraron con este evento y por supuesto a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP que desde el primer congreso coopera y trabaja creando redes.

También, quiero rescatar el apoyo y la posibilidad que brinda el SeDiCi que es soporte de los resultados de todos nuestros congresos facilitando el acceso al conocimiento incluso a los investigadores y docentes de zonas geográficas más distantes y a cada uno de los intervinientes por haber enriquecido el congreso y este libro y en general a todos los participantes que hacen de estos encuentros un ámbito ameno y convocante que aún en medio de una gran crisis sirvió de pausa para el reencuentro y la reflexión. Finalmente, agradezco a la Universidad de Verona que permite que continúe organizando estos eventos.

Leonardo Fabio PASTORINO

PONENCIAS

ACTIVIDADES AGRARIAS

Aportes de la tecnología geoespacial a la productividad y sustentabilidad del sector ganadero en la provincia de Corrientes

Roxana Beatriz Romero

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas,
Universidad Nacional del Nordeste
rb_romero@hotmail.com

Resumen

Un grupo de expertos de la Estación Experimental Agropecuaria Corrientes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) junto con la Subsecretaría de Sistemas y Tecnologías de la Información de la provincia, desarrolló una plataforma web identificada como Sistema de Análisis Espacial de Parcelas Ganaderas (SAEPGa) que permitiría conocer la superficie ganadera útil con el fin de calcular y establecer de manera más eficiente la carga animal, entre otros beneficios. Esta herramienta de libre acceso, admitiría mejorar la productividad y la sustentabilidad del sector ganadero de la provincia. La plataforma toma e integra información geográfica generada tanto por el INTA como por otros organismos de la Provincia de Corrientes como la Dirección General de Catastro y Cartografía y la Dirección de Recursos Forestales. El ecosistema regulatorio en la materia es escasa o pendiente de regulación precisa.

Palabras clave

Producción pecuaria, sustentabilidad, tecnología.

Abstract

A group of experts from the Corrientes Agricultural Experiment Station of the National Institute of Agricultural Technology (INTA), together with the province's Undersecretariat of Information Systems and Technologies, developed a web platform known as the Spatial Analysis System for Livestock Plots (SAEPGa), which would allow for the identification of the usable livestock area in order to more efficiently calculate and establish animal density, among other benefits. This freely accessible tool would improve the productivity and sustainability of the province's livestock sector. The platform collects and integrates geographic information generated by both INTA and other agencies in the Province of Corrientes, such as the General

Directorate of Cadastre and Cartography and the Directorate of Forest Resources. The legal aspect is a matter of further study because it is scarce and awaits precise regulation.

Keywords

Livestock production, sustainability, technology.

1. Introducción

El Derecho Agrario está en constante evolución y transformación ya que debe responder a las nuevas necesidades económicas y sociales en concordancia con la problemática del sector agrario. El Derecho agrario sin política agraria es nada más que un conjunto de normas escritas. Lo que le da vida a este Derecho son las políticas agrarias llevadas a cabo por el Estado sea este nacional, provincial o municipal siguiendo la estructura de gobierno adoptado por cada uno de ellos (Romero, 2017).

La tecnología geoespacial ha tenido un impacto significativo en la mejora de la productividad y sustentabilidad en diversas áreas, y el sector ganadero en la provincia de Corrientes no es una excepción.

La provincia de Corrientes se destaca por su producción pecuaria (bovina, bubalina, ovina, entre otras) y donde la adopción de tecnologías geoespaciales puede optimizar tanto la producción como la gestión sostenible de los recursos naturales.

Por ello, expondré brevemente algunos de los principales aportes que nos podría brindar la era de la tecnología geoespacial al sector ganadero en Corrientes y la reciente puesta en vigencia de una plataforma web identificado como “SAEPGa” (Sistema de Análisis Espacial de Parcelas Ganaderas) que permitiría conocer la superficie ganadera útil con el fin de calcular y establecer de manera más eficiente la carga animal.

Esta herramienta de libre acceso, admitiría, mejorar la productividad y la sustentabilidad del sector ganadero de la provincia (<https://ide.corrientes.gob.ar/inta/>).

La plataforma toma e integra información geográfica generada tanto por el INTA, como por otros organismos de la Provincia de Corrientes, como la Dirección General de Catastro y Cartografía y la Dirección de Recursos Forestales, siendo el corsé jurídico materia pendiente de profundización y donde el derecho agrario y en particular el provincial afloraría, para evacuar dudas, inconvenientes y de alguna manera situaciones que se irían presentando, ante el avance de la tecnología.

2. Desarrollo

2.1. Consideraciones generales

Corrientes dedica gran parte de su territorio a la producción ganadera la cual afecta al ambiente y contribuye al cambio climático. Pero dicha actividad es económica, social y políticamente esencial en la región.

Los aportes tecnológicos geoespaciales que se aplicarían en general al sector ganadero tienen su punto de aproximación en estos ejes, a saber:

A- El monitoreo y gestión de pastizales, la tecnología geoespacial, a través de herramientas como imágenes satelitales, drones, permitiría realizar un seguimiento detallado de los pastizales y su calidad. Esto facilitaría la toma de decisiones sobre el uso del suelo, como la rotación de pasturas y la planificación de áreas de pastoreo.; permitiría identificar áreas con problemas de sobrepastoreo o deterioro del ecosistema, lo que contribuye a la mejora de la gestión ambiental y la sustentabilidad del sistema productivo.

B- La optimización del uso del agua a través del monitoreo geoespacial permitiría analizar el uso de dicho recurso natural en la ganadería, identificar zonas con déficit hídrico o áreas con exceso de humedad, y gestionar mejor los recursos hídricos; siendo crucial en provincias como Corrientes, donde las precipitaciones pueden ser muy variables. Con información precisa, los productores pueden planificar el riego, el uso de los abrevaderos y la distribución del ganado en función de las disponibilidades hídricas.

C- La mejora de la logística y la infraestructura: las tecnologías geoespaciales también juegan un papel importante en la mejora de la logística en el sector ganadero. Mediante sistemas de información geográfica (SIG), los productores pueden optimizar rutas de transporte de animales y productos ganaderos, mejorando los tiempos de traslado y reduciendo los costos operativos; sirviendo de alertas para la planificación de la infraestructura del establecimiento, como la ubicación de cercas, corrales, y accesos.

D- Gestión de la biodiversidad y conservación de ecosistemas, la sustentabilidad no solo se refiere a la productividad, sino también a la conservación de la biodiversidad. Las tecnologías geoespaciales ayudan a mapear y gestionar las áreas naturales, como bosques nativos y humedales, que son aristas sensibles en la provincia de Corrientes. Esto es fundamental para

cumplir con las normativas ambientales y fomentar prácticas agrícolas sostenibles que no solo beneficien al sector ganadero, sino que también contribuyan a la conservación de ecosistemas vitales.

E- Control de enfermedades y sanidad animal, el uso de tecnologías geoespaciales permitiría un monitoreo más preciso de los movimientos del ganado y la detección temprana de brotes de enfermedades. A través del seguimiento en tiempo real de los animales mediante sistemas de geolocalización y sensores, se pueden identificar rápidamente patrones anormales de salud, lo que facilita la intervención médica. Esto reduce las pérdidas económicas y mejora la salud del ganado, asegurando mayor productividad.

F- Análisis de la productividad y rentabilidad, el análisis geoespacial permitiría a los ganaderos evaluar la productividad de sus tierras y optimizar la rentabilidad; la combinación de datos de imágenes satelitales con datos de producción, como el crecimiento de las pasturas o la cantidad de ganado, se pueden realizar estudios sobre la rentabilidad de las diferentes zonas del establecimiento, permitiendo a los productores tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos y la planificación de la producción.

G- Cambio climático y adaptación, la capacidad de las tecnologías geoespaciales para analizar patrones climáticos y predecir eventos meteorológicos es crucial para adaptarse a los efectos del cambio climático. En Corrientes, donde las sequías y las inundaciones pueden afectar seriamente la ganadería, estas tecnologías ayudarían a los productores a anticiparse a eventos climáticos extremos, gestionando mejor los riesgos y adaptando las prácticas ganaderas para mitigar los impactos del clima.

H- Gestión de la huella de carbono, el uso eficiente de los recursos y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero es una prioridad global. Las tecnologías geoespaciales permiten medir y gestionar la huella de carbono del sector ganadero, identificando áreas donde se puede mejorar la eficiencia en el uso de insumos, mejorar la captura de carbono en los suelos y reducir las emisiones de metano provenientes de los animales.

Con lo referenciado, estaríamos encaminados en adoptar dichas tecnologías representando una oportunidad para mejorar la productividad de manera eficiente, sostenible y respetuosa con el ambiente. Al integrar el uso de datos satelitales, sensores, drones y SIG, los productores

pueden formular decisiones más responsables, optimizar los recursos y mejorar la rentabilidad, de sus actividades, mientras avanzan hacia una ganadería más sustentable.

Sin embargo, este cambio tecnológico no está exento de implicancias éticas, sociales y ambientales, por lo que su regulación legal resulta necesaria para garantizar que dicha implementación, en dicho sector económico sea ético, responsable y sostenible.

2.2. Aplicación en la provincia de Corrientes

En la provincia de Corrientes el medio natural exhibe una notable dinámica que ofrece diversos escenarios en cortos períodos de tiempo, lo que influye directamente en las actividades agropecuarias de los productores correntinos. Entre los elementos más dinámicos se encuentran aquellos relacionados a la contracción y expansión de los cuerpos de agua, los cuales, según datos oficiales, ocupan aproximadamente el 40% del territorio provincial en condiciones normales. Estos cambios vinculados estrechamente a los eventos climáticos del Niño y la Niña, en conjunto con la vegetación arbórea y la accesibilidad de los animales según la densidad del sotobosque, determinan la superficie apta para el pastoreo de las parcelas rurales.

Desde el año 2010, se iniciaron estudios científicos y técnicos, para poder desarrollar un sistema que permita consultar directamente la superficie útil de cualquier campo ganadero en la provincia de Corrientes.

La Infraestructura de Datos Espaciales de la provincia de Corrientes (IDECorr) dependiente de la Subsecretaría de Sistemas y Tecnologías de la Información (SuSTI) y el grupo de Recursos Naturales de la Estación Experimental Agropecuaria Corrientes dependiente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) han diseñado la plataforma identificada como Sistema de Análisis Espacial de Parcelas Ganaderas (SAEPGa).-

Kurtz (2024), señala que, el desarrollo de esta plataforma fue posible gracias a los estudios previos científicos y técnicos a través de los cuales se logró establecer una metodología de cálculo de la carga real de los campos considerando la superficie útil, es decir descontando aquellas áreas inaccesibles al pastoreo o de acceso parcial. La plataforma toma e integra información geográfica generada tanto por el INTA, como, por otros organismos de la Provincia de Corrientes, como la Dirección de Catastro y la Dirección de Recursos Forestales.

Es una herramienta diseñada para apoyar la gestión eficiente y sostenible de las actividades ganaderas. Su principal objetivo es facilitar la planificación de la carga ganadera, lo

que implica un control adecuado del número de animales que se pueden mantener en una determinada parcela, teniendo en cuenta factores como la capacidad de carga, la disponibilidad de pasturas naturales, la calidad del suelo, las condiciones climáticas, entre otros.

Algunas características relevantes, a saber:

-**Análisis Espacial:** el SAEPGa emplea tecnologías de análisis espacial, como Sistemas de Información Geográfica (SIG), para mapear y evaluar las características del terreno y los recursos naturales disponibles en cada parcela ganadera.

-**Capacidad de Carga Ganadera:** determina la cantidad de ganado que una parcela puede soportar sin causar sobrepastoreo ni degradación del terreno. Esto es esencial para evitar la sobreexplotación de los recursos y garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

-**Optimización de la Gestión de Recursos:** el sistema puede identificar áreas con mayor o menor capacidad de producción, permitiendo a los ganaderos tomar decisiones informadas sobre el manejo de sus tierras y la distribución de su ganado.

-**Promoción de la Sostenibilidad:** al ayudar en la gestión eficiente de los recursos, SAEPGa contribuye a la conservación del medio ambiente y al bienestar de los ecosistemas, promoviendo prácticas ganaderas más responsables.

-**Monitoreo y Seguimiento:** el sistema puede incluir herramientas para el seguimiento continuo de la salud del suelo, la cobertura vegetal y otros indicadores ambientales clave, lo que permite ajustar las prácticas ganaderas en tiempo real para minimizar el impacto negativo sobre el entorno.

-**Planificación y Toma de Decisiones:** con base en los datos generados, los usuarios pueden crear planes de manejo ganadero a corto, mediano y largo plazo, con el fin de maximizar la productividad mientras se mantiene el equilibrio ecológico.

EL SAEPGa abarca todos los aspectos del análisis espacial. Su funcionalidad se fundamenta en el procesamiento riguroso de información geográfica de dominio público, así como en la utilización de algoritmos de análisis, bases de datos espaciales y Sistemas de Información Geográfica.

Operativamente la aplicación analiza la actividad forestal presente, los cuerpos de agua y los tipos de bosques dentro de la parcela catastral seleccionada. Utilizando cálculos y relaciones espaciales se genera nueva información estadística como las superficies totales de todas las

capas geográficas, la cantidad total de cabezas ingresadas y su equivalente vaca, como así también el equivalente vaca por hectárea (EV/Ha), ofreciendo estimaciones precisas para diversos tipos de ganado en diferentes escenarios hídricos.

2.3. Regulación legal

El Sistema de Análisis Espacial de Parcelas Ganaderas (SAEPG) en Corrientes, al igual que otros sistemas de gestión tecnológica en la ganadería, debería ser aggiornado con diversas normativas nacionales y provinciales que regulan tanto la actividad ganadera como el uso de tecnologías y la protección del medio ambiente.

Mencionaremos, a continuación, algunas normativas relevantes. que pueden influir en la implementación y el uso de un sistema de análisis espacial para parcelas ganaderas en la provincia de Corrientes; advirtiendo que, a la fecha, lo jurídico es materia pendiente de profundización y donde el derecho agrario en general y el provincial en particular constituyen pilares fundamentales en la materia.

Se debe tener presente que, no se trata de una tecnología superadora de riesgos; su evolución exponencial sin límites o parámetros de guía, genera nuevos riesgos no previstos en el Derecho. La utilización masiva de datos, las decisiones automatizadas, el reemplazo de la mano de obra, son algunos de los nuevos riesgos que la ley debe regular teniendo como norte el principio pro homine y pro ambiente.

2.3.1. Marco normativo referencial vacuo

Debemos remarcar que la legislación presente es dispersa y a veces ausente, para la temática elegida.

La Constitución Nacional, en su artículo 41 al establecer para todos el derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, inmediatamente correlaciona, y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, todos tienen el deber de preservar el ambiente. Es decir que constitucionalmente las actividades productivas se reconocen imprescindibles para un ambiente sano y equilibrado, pero deben realizarse con un sentido de equidad intergeneracional, de manera que no se agoten en esta generación los recursos y se conserven o preserven para las futuras generaciones.

Asimismo, en relación al principio precautorio, es importante tenerlo en cuenta, en su concepto, su relación con la sociedad de riesgo en la que vivimos y la obligatoriedad del mismo conforme artículo 4 de la Ley 25.675, entre otras cuestiones. Se busca que el principio precautorio no detenga el progreso regional económico, sino hacerlo perdurable en el tiempo de manera que pueda ser aprovechado por las generaciones venideras, ajustándose también a mandatos de acuerdos internacionales que buscan resguardar, en cuanto a la conservación del ecosistema, sobre lo que incidiría, para el caso que nos ocupa, los emprendimientos ganaderos.

La Ley General del Ambiente establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté disponible y no sea reservada. La información ambiental es cualquier dato sobre el medio ambiente, los recursos naturales y el desarrollo sustentable. Puede estar en formato escrito, visual, electrónico, o en bases de datos.

En relación a la conservación de la biodiversidad, puedo inferir que cuando pensamos en la biodiversidad, nos limitamos, en general, a la vida silvestre resguardada en áreas naturales. Sin embargo, el término incluye a todas las formas de vida, desde el conjunto de especies de plantas y animales hasta la totalidad de otros organismos, como virus, hongos, algas, bacterias, entre otros. Estos organismos interaccionan entre sí y con los factores abióticos para conformar el mundo que conocemos. Desde que el ser humano existe, estuvo rodeado por los productos y servicios que brinda la biodiversidad. Las especies cultivables, que alimentan a millones de personas en el mundo, provienen de ancestros silvestres y gran parte de nuestros enseres, bienes, vestimentas, medicinas, y muchos otros elementos de la vida cotidiana derivan de la rica biodiversidad circundante. En la naturaleza, la supervivencia de un organismo depende de la existencia de una compleja trama de relaciones con otros seres vivos y por ello es fácil comprender que no podríamos subsistir sólo con algunas especies que consideramos más valiosas, necesitamos de la gran complejidad de diversidad de la vida. Las especies son como ladrillos en la construcción de un edificio. Podemos perder una o dos docenas de ladrillos sin que la casa se tambalee. Pero si desaparece un porcentaje de las especies, la estructura entera se desestabiliza y se derrumba. Así funciona un ecosistema, aunque no lo percibimos como tal en el momento, sino a largo plazo.

Los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) y la Agenda 2030 reconocen la importancia de los sistemas agroalimentarios sustentables, a través de nuevas formas de

trabajar la tierra y gestionar los recursos naturales, en el marco de las necesidades globales que nos propone el cambio climático, a fin de plantear un escenario futuro viable para nuestras sociedades.

La ley N° 26.331 de 2007, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, reglamentada mediante el Decreto 91/09, generó un verdadero instrumento de límite a la propiedad sobre bosques nativos, imponiendo a las Provincias la obligatoriedad de sancionar su ordenamiento territorial de bosques nativos existentes en su territorio mediante un proceso participativo, de acuerdo a los criterios de sustentabilidad. Corrientes sancionó su ordenamiento territorial de bosques nativos por Ley 5.974/2010, complementando la ley nacional, conformando un régimen de protección nacional-provincial. El régimen establece tres categorías de conservación en función del valor ambiental de los bosques nativos y sus servicios ambientales. Las cuales a su vez imponen diferentes restricciones en el uso y goce de los bosques nativos. Dichas categorías se clasifican, en: I –rojo- de muy alto valor de conservación, merecen su persistencia como bosques a perpetuidad. No pueden alterarse y solo pueden realizarse actividades que no modifiquen sus atributos, como actividades de recolección, turismo responsable e investigación. II-amarilla- mediano valor de conservación, no pueden ser sometidos a cambios en el uso del suelo. Se encuentra prohibido el desmonte, pero se permite, un uso de manejo sostenible. III –verde- de bajo valor de conservación y pueden transformarse parcialmente o en su totalidad. Es decir, está permitido el desmonte previa autorización.

La actividad ganadera en términos generales es comprendida dentro del concepto de desmonte. Por lo que solo estaría permitida en los bosques nativos cat. III. Pero en esta situación, cabe preguntarse si es posible realizar actividad ganadera en la cat. II, cuando dicha actividad sea compatible con un manejo sustentable (Carranza, 2016; Laclau, 2012; Prelasco & Mañarro, 2016). Entendido por tal a la organización, administración y uso de los bosques nativos “que permita mantener su biodiversidad, productividad, vitalidad, potencialidad y capacidad de regeneración, para atender, ahora y en el futuro, las funciones” y servicios ambientales importantes a nivel local y nacional, sin producir daños a otros ecosistemas (Poder Legislativo de Corrientes, 2010).

En este estadio es dable mencionar que por Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo (3) que se adoptó para reducir la deforestación y la degradación forestal,

establece normas relativas a la introducción y comercialización en el mercado de la Unión, así como a la exportación desde la Unión de los productos pertinentes, enumerados en su anexo I, que contengan o se hayan alimentado o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes, concretamente, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera. En particular, su objetivo es garantizar que dichas materias primas y productos pertinentes se introduzcan o comercialicen en el mercado de la Unión o se exporten únicamente si están libres de deforestación, se han producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción y están amparados por una declaración de diligencia debida.

Conforme lo referenciado, el SAEPG, podría incorporar la identificación de áreas de bosques nativos y zonas de conservación, ayudando a los productores a cumplir con los requisitos legales para evitar la deforestación y fomentar la gestión sostenible de los recursos forestales.

Las disposiciones del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) regula las normativas de trazabilidad del ganado. Cualquier sistema de análisis espacial que maneje datos sobre el ganado debe integrarse con las herramientas de trazabilidad exigidas por SENASA, para asegurar el cumplimiento de las normativas sanitarias, facilitar el seguimiento del ganado y prevenir enfermedades. Los códigos de identificación (como el Sistema de Identificación de Ganado) son una parte esencial que el SAEPG debe considerar para garantizar la trazabilidad y la sanidad del ganado.

Por Resolución 71 (16 de octubre de 2024) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, incorporase al ganado bubalino y cérvido al sistema nacional de identificación de ganado bovino creado por Resolución N° 103 (03 de marzo de 2006) de la Ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del entonces Ministerio de Economía y producción y sus Modificatorias.

Además, no se pudieron detectar instrumentos o normas jurídicas que regulen de manera específica e integral la actividad ganadera en la provincia de Corrientes, que promueva una actividad productiva sustentable como alternativa a una necesidad de “no regresión” sostenible; se detectó una matriz jurídica dispersa, de diferente naturaleza y prelación, restringiendo, limitando y calificando a la actividad ganadera en el ámbito de la Provincia.

En Corrientes existen normativas específicas referidas a áreas protegidas y a bosque nativos que establecen límites a la ganadería, con el fin de compatibilizar con la protección al ambiente. Sin embargo, estas regulaciones no dan respuesta definitiva que permita calificar a la actividad ganadera como sustentable y no establecen mecanismos ni instrumentos enfocados en mitigar los efectos del cambio climático. Generando una incongruencia entre el sistema jurídico normativo y la realidad.

Algunos ejemplos de normas vigentes relacionadas en forma indirecta con la temática serían las disposiciones de la Ley 1863/64 sobre protección de la fauna y flora. Ley 5974/10, Primer Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia según Ley Nacional 26331 y su reglamentación. La Ley 6058/11 que establece un Régimen de Fomento para actividades vinculadas al sector forestal. Áreas Protegidas, Ley 4736/93. Régimen de Parques y Reservas. Modificada por Decreto Ley 18/2000. La Ley 4731/93: Medio ambiente, preservación, conservación y defensa. Ley 3642/81. Adhesión a la Ley Nacional 22428 de Fomento a la Conservación de los Suelos. Ley 4361/90. Régimen para la Conservación de Suelos. Ley 5067/96. Evaluación del impacto ambiental (EIA) y su contenido. Arts. 2º, 3º y Anexo modificados por ley 5517/03, proyectos públicos o privados que deban someterse a una EIA. Decreto 876/05. Procedimiento de Audiencia Pública Ambiental, constituyendo ejemplos de normas a tener en cuenta en territorio provincial.

3. Algunas aproximaciones conclusivas

La adopción de tecnologías geoespaciales en la provincia de Corrientes representa una oportunidad para mejorar la productividad de manera eficiente, sostenible y respetuosa con el ambiente. Al integrar el uso de datos satelitales, sensores, drones y SIG, los productores pueden tomar decisiones más informadas, optimizar los recursos y mejorar la rentabilidad de sus actividades, mientras avanzan hacia una ganadería más sustentable.

El SAEPGa es una herramienta integral que no solo ayudaría a los ganaderos a mejorar su productividad, su desarrollo debería estar alineado con, la normativa nacional y provincial que regulan la actividad ganadera, el uso del suelo, la protección del ambiente y la trazabilidad del ganado, entre otras aristas de regulación.-. Cumplir con estas regulaciones no solo es esencial para la legalidad y sostenibilidad de cualquier emprendimiento ganadero, sino que

también mejora la competitividad de los productores en mercados que valoran las prácticas responsables y sustentables.

Estos desafíos reflejan la necesidad de equilibrar la innovación con la protección de los derechos de los productores y la sostenibilidad ambiental, como así también la idea de que la tecnología no debería operar en un vacío legal, sino que debería estar entrelazada con las normativas que guían nuestro Derecho Agrario nacional y provincial, A medida que avancemos en ello, alcanzaríamos una valiosa comprensión de cómo moldear nuestro futuro tecnológico en consonancia con nuestra humanidad y la necesidad de una no regresión sostenible.

Bibliografía

- Alli Turrillas, J. C.(2016), La protección jurídica de la biodiversidad, Dykinson.
- Brundtland, G. H. (1987). Our Common Future. United Nations Commission (Vol. 4). New York.
<https://doi.org/10.1080/07488008808408783>.
- Casella A. P. (1997). Derecho agrario y derecho ambiental. Perspectiva constitucional Argentina. In Cristiani, E. & Massart Paccini, A. (eds.). Diritto agrario e ambiente. Congresso in omaggio al professor Antonio Carrozza (119–133). Pisa, Italia: Scuola Superiori di Studi Universitari y di Perfezionamento S. Anna.
- Corvalán, J. (2023) Propuestas de regulaciones y recomendaciones de inteligencia artificial en el mundo: síntesis de principales aspectos. La Ley. Buenos Aires, Argentina.
- Facciano, L. (2013) “El principio de precaución: un puente hacia el futuro del derecho Agrario”, disponible online en <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/20455>
- Kemelmajer de Carlucci, Aída (2013) “El principio precautorio en el derecho ambiental en la jurisprudencia argentina”. La Ley Online. AR/DOC/2997/
- Nino, Carlos (2021), “Un país al margen de la ley” 4ta.edición, 9^a. reimpresión. CABA.
- Pastorino L. F. (2019) “Conectando normas e instituciones. Análisis del marco legal e institucional del corredor fluvial Paraná-Paraguay en la obra Hitos Programa Corredor Azul-Argentina”. Fundación Humedales/ Wetlands International, con el apoyo DOB Ecology. <https://lac.wetlands.org/publicacion/conectando-normas-e-instituciones-analisis-del-marco-legal-e-institucional-del-corredor-fluvial-parana-paraguay/>

Romero, R.B. (2017) Seguridad Alimentaria y agricultura familiar en pos de un Desarrollo Sustentable en ámbitos rurales. Derecho Agrario Constitucional (en constituciones nacionales, estatales y derechos humanos). Memorias del X Congreso Americano de -Derecho Agrario. Guadalajara, Jalisco, México. 2-4 de octubre de 2017.ISBN 978-987-720-163-5. 1^a Edición. Santiago del Estero. Lucrecia. CD-ROM-PDF.

Sanches, A., Zaragoza P., G. (2019). Innovación e inteligencia artificial al servicio del desarrollo rural. Universidad de Valencia. España.

Link

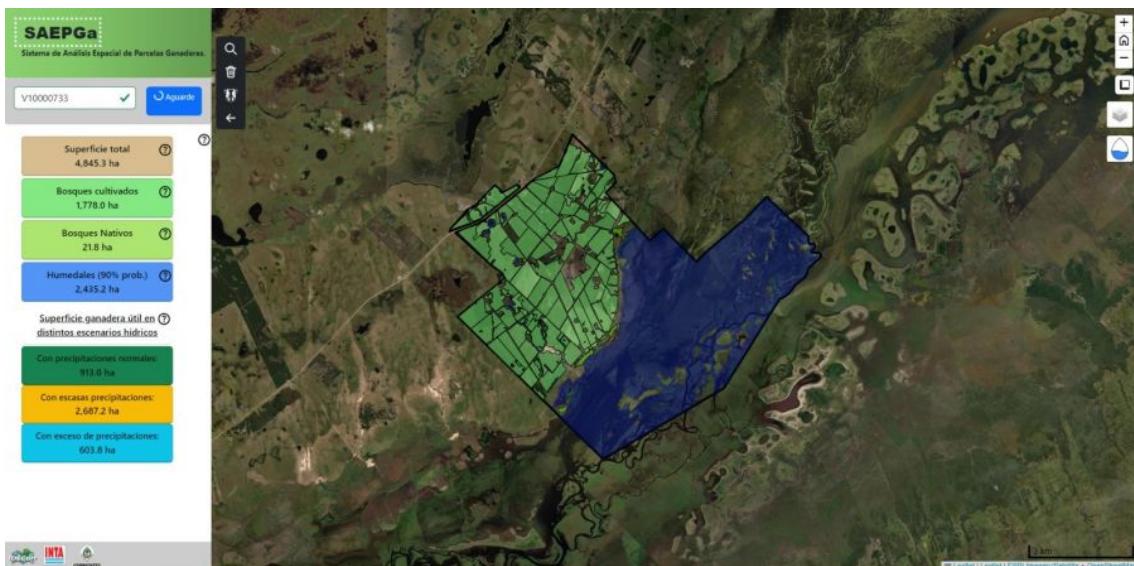
<https://ide.corrientes.gob.ar/inta/>

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/tecnologia-geoespacial-aplicada-la-eficiencia-ganadera>

https://www.momarandu.com/notix/noticia/49055_corrientes-participar-en-jornada-nacional-de-informacin-geoespacial.htm

<https://radiobellavista.com/presentaron-una-plataforma-para-el-analisis-espacial-de-parcelas-ganaderas/>

Anexo



Aspectos jurídicos vinculados a la producción vitivinícola en la provincia de Neuquén

Juan Carlos Fernández

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,
Universidad Nacional del Comahue
juan.fernandez@fade.uncoma.edu.ar

Resumen

La ponencia describe brevemente el sistema regulatorio de la producción vitivinícola en la República Argentina para, luego, analizar el desarrollo de la producción, industrialización y comercialización de vinos en Neuquén. Igualmente se menciona el impacto del enoturismo, de la actividad hidrocarburífera, y del régimen jurídico de indicaciones geográficas en la producción de la norpatagonia.

Palabras clave

Vitivinicultura, indicación geográfica, Neuquén.

Abstract

This paper briefly describes the regulatory system for wine production in Argentina and then analyzes the development of wine production, processing, and marketing in Neuquén. It also discusses the impact of wine tourism, oil & gas activity, and the legal regime for geographical indications on wine production in northern Patagonia.

Keywords

Viticulture, certificate of origin, Neuquén.

1. El régimen jurídico de la producción vitivinícola en Argentina

El objeto de la presente ponencia es describir el estado actual de la producción y comercialización vitivinícola en la provincia de Neuquén. Para ello, entendemos necesario previamente describir los rasgos básicos del régimen jurídico nacional en la materia, dado el acentuado carácter regulatorio del mismo, con alcance a todas las provincias argentinas.

1.1. La creación del Instituto Nacional de Vitivinicultura a través de la ley nacional 14.878. El 23 de octubre de 1959, durante el gobierno de Arturo Frondizi, se sancionó la ley nacional

14.878, aún vigente -con determinadas reformas-, que reglamentó la producción, industrialización y comercio vitivinícola en el territorio de la Nación. A tal fin, la ley derogó las preexistentes leyes nacionales 12.372 y 14.799 y creó el Instituto Nacional de Vitivinicultura, sobre la base de la por entonces Dirección de Vinos y otras Bebidas.

Su sede se encuentra en la ciudad de Mendoza. La composición del Consejo Directivo demuestra la importancia relativa de las distintas provincias vitivinícolas al momento de su creación, pues el mismo está integrado por 2 representantes de la provincia de Mendoza, 2 de San Juan, 1 de Río Negro, 1 de la Rioja, 1 de los productores, 1 de los industriales, 1 de las cooperativas vitivinícolas, 1 del resto de las provincias vitivinícolas por orden de producción, 1 de los obreros vitivinícolas y 1 de los fraccionadores de vino, que son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de cada una de las provincias y de las entidades representadas.

Las funciones del Instituto incorporan competencias propias de la actividad administrativa de control y fiscalización -de una parte- y de fomento -de otra-, resultando particularmente relevante la insistencia en que las medidas de control o fomento no podrán implicar en ningún caso una restricción o regulación de la expansión de la producción y comercialización vitivinícola, ni una creación de privilegios de una o más zonas respecto de otras.

1.2. La actividad de fomento del Instituto Nacional de Vitivinicultura. En el marco de la actividad de fomento, la ley originariamente estipulaba que con una afectación de hasta el 20% de los recursos anuales, el Instituto crearía un fondo destinado a la promoción de la vitivinicultura, la construcción de bodegas regionales y habilitación de las mismas, en función del acrecentamiento y mejoramiento de la calidad de los vinos de consumo. Y que adquiriría patentes de procedimientos y maquinarias que pondría a disposición de los industriales y de los talleres metalúrgicos de las zonas vitivinícolas para modernizar y mejorar la producción.

Posteriormente, con la reforma realizada en el año 1989 a través de la ley 23.683, se estableció que con una afectación del cincuenta y siete por ciento (57 %) de sus recursos anuales como mínimo, el instituto crearía un fondo destinado al fomento de la vitivinicultura, entendiéndose por tal la diversificación de los usos de la uva, la reconversión vitivinícola, el fomento de las exportaciones, el apoyo a la tecnificación e investigación, erradicación de viñedos, fraccionamiento en origen, integración de productores, sanidad vegetal, uso

publicitario y adquisición de vinos bloqueados. Indicaba la ley que en la aplicación de los fondos para la actividad de fomento, el Instituto Nacional de Vitivinicultura debería respetar la proporción del aporte al fondo de cada provincia productora.

También, como norma transitoria, se preveía en la reforma de 1989 que el noventa por ciento (90 %) de las sumas afectadas durante los dos primeros años sería destinado a la adquisición de excedentes vínicos. Durante el tercer año, los recursos afectados, en un porcentaje no inferior al noventa por ciento (90 %) de los mismos, se destinarían al pago de las indemnizaciones por erradicación voluntaria de viñedos o reconversión en las zonas y condiciones que el Consejo Directivo determine, no pudiendo en ningún caso entrar en este régimen los viñedos considerados decrétitos por el Instituto Nacional de Vitivinicultura.

Asimismo, en el marco de estas actividades de fomento que estamos describiendo, el Consejo Directivo podría asignar subsidios a las provincias vitivinícolas, universidades nacionales, escuelas o institutos especiales de estudios técnicos vitivinícolas, con fines de investigación y con cargo de rendir cuenta detallada de la inversión, a condición de que la entidad se hubiera acogido al régimen de coordinación de la investigación científica, que se establecería por el Consejo Directivo.

1.3. La actividad de fomento del Instituto Nacional de Vitivinicultura. Respecto a la actividad administrativa de control, la ley establece que los productos que ella regula no podrán librarse a la circulación sin el previo análisis que establezca su genuinidad y aptitud para el consumo, y que el número del certificado de análisis que corresponda a los productos deberá acompañarse siempre como elementos de identificación. Los análisis a que se refiere la ley y sus reglamentaciones así como la clasificación de los productos, los realizará y habilitará el Instituto Nacional de Vitivinicultura.

1.4. La apreciación de las posteriores normas que incidieron en el sistema regulatorio vitivinícola. Sin modificar las bases de este régimen regulatorio nacional, durante el gobierno de Levingston, el 31 de diciembre de 1970, se sancionó la ley 18.905 y finalizando el gobierno de Raúl Alfonsín, se sancionó la ley 23.550, que implementó un régimen para la implantación, reimplantación y/o modificación de los viñedos de todo el territorio de la Nación. En ambos casos se trató de un aval al modelo regulatorio, puesto que se incorporaron mayores funciones al Instituto Nacional de Vitivinicultura.

Posteriormente, al inicio del gobierno de Carlos Saul Menem, y conforme al paradigma de privatización y liberalización de los mercados que impusiera, se emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia 2284/1991, que en sus artículos 52, 53 y 54 liberó la plantación de viñedos en todo el territorio de la Nación, así como la producción y comercialización de vino, eliminando toda modalidad de cupificación y bloqueo, y limitó las facultades conferidas al Instituto Nacional de Vitivinicultura exclusivamente a la fiscalización de la genuinidad de los productos vitivinícolas, prohibiendo que el ente interfiriera, regulara o modificara el funcionamiento del mercado libre.

Si bien las facultades del Instituto se vieron, así, reducidas, es notable que a diferencia de muchos otros entes de regulación que fueron eliminados por el Decreto 2284/1991, éste se mantuviera vigente.

Por último, resulta especialmente remarcable que el DNU 70/2023 emitido por el Presidente Javier Milei apenas asumido su mandato, y con una expresa intención desregulatoria, al decir que “(...) no hay solución alternativa a un urgente ajuste fiscal que ordene las cuentas públicas y, como contrapartida, un programa general de desregulación de la economía que saque al país del pozo en el que lo sumió la administración anterior (...)”, sin embargo sostiene en sus considerandos que “(...) resulta necesaria una modernización del Instituto Nacional de la Yerba Mate, previsto en la Ley N° 25.564, que lo equipare con el Instituto Nacional de la Vitivinicultura, focalizando sus actividades en las verificaciones de calidad, al tiempo de impedir su intromisión en un mercado competitivo, replicando así el exitoso modelo de la industria del vino que ha logrado una mayor inserción internacional(.)”, avalando así el actual modelo del Instituto.

1.5. El régimen nacional de nombres geográficos. Adicionalmente a la escueta descripción del modelo regulatorio en la industria del vino, resulta pertinente recordar la sanción de la ley 25.163, por la que se estableció un sistema de reconocimiento, protección y registro de los nombres geográficos argentinos, para designar el origen de los vinos y de las bebidas espirituosas de naturaleza vírica.

Con tal fin, la ley estableció las siguientes categorías de designaciones: Indicación de Procedencia (IP) - reservado exclusivamente para los vinos de mesa o vinos regionales-, Indicación Geográfica (IG) – que es el nombre que identifica un producto originario de una región, una localidad o un área de producción delimitada del territorio nacional no mayor que

la superficie de una provincia o de una zona interprovincial ya reconocida, y que se justifica cuando determinada calidad sea atribuible fundamentalmente a su origen geográfico, quedando reservada exclusivamente para los vinos o bebidas espirituosas de origen vírico de calidad que haya sido elaborado y envasado en tal área geográfica-, y Denominación de Origen Controlada (DOC) – que es el nombre que identifica un producto originario de una región, de una localidad o área de producción delimitada del territorio nacional, cuyas cualidades se deben exclusiva o esencialmente al medio geográfico, abarcando los factores naturales y humanos, quedando reservadas exclusivamente para los vinos de variedades selectas o bebidas espirituosas de origen vírico, de calidad superior, producidos en una región cualitativamente diferenciada y determinada territorio nacional, cuya materia prima y elaboración, crianza y embotellado se realizan en el mismo área de producción delimitada.

2. El desarrollo de la actividad vitivinícola en la Provincia de Neuquén

2.1. La evolución de la actividad entre los años 2000 y 2024 en Neuquén. Según el informe del Instituto Nacional de Vitivinicultura de 2024, la Provincia de Neuquén tenía una superficie total de vid de 1.792 hectáreas a ese año, lo cual representaba el 48,2% del total de la Patagonia y el 0,9% del país. El 90,4% de la superficie de vid de Neuquén corresponde al departamento de Añelo, el 7,5% a Confluencia, el 1,2% a Picún Leufú, y 0,9% al resto.

Al analizar la evolución de la superficie en el período 2000-2023, se puede observar el crecimiento de las hectáreas cultivadas en un 901%, yendo desde 179 hectáreas plantadas en 2000, a 1.792 en 2024, con mayor crecimiento en el período 2000-2014 (873%), que en la década 2014-2023 (2,9%).

Si comparamos la evolución de la superficie de Neuquén y la del país, se observa que, mientras en el período 2000-2014, ambas superficies crecieron; en el período 2014-2023, Neuquén creció un 2,9% mientras la superficie del país disminuyó un 9,5%.

Es importante resaltar la importancia de la participación de Neuquén en la vitivinicultura patagónica, ya que mientras en el año 2000 representaba solo el 0,4% de la producción regional, en el año 2023 representó el 69,2%.

Con respecto al tipo de establecimientos elaboradores presentes en Neuquén, se observa que hay más elaboradores de vino casero y/o artesanal – son 43- que bodegas elaboradoras -son

9-. Estas últimas predominan en el departamento Añelo, mientras que Confluencia y Chos Malal tienen la mayor cantidad de elaboradores caseros y artesanales de la provincia.

Según datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura, en el año 2023 Neuquén destinó 45.682 hl de vino al mercado interno, lo que representa un 74,7% del total de vino despachado por la Región Patagónica. El 60,7% de los vinos despachados al mercado interno en 2023 fueron con la IG “Patagonia Argentina”, mientras que solo el 2,5% del volumen enviado al mercado local usó algún tipo de Designación de Origen.

En lo que respecta al mercado externo, Neuquén exportó en 2023 un total de 10.770 hl de vino, lo cual representa el 72,5% del total de vinos exportados por la región patagónica.

2.2. La normativa provincial en que se basó el desarrollo vitivinícola. Este importante desarrollo, que implica que la Provincia de Neuquén cuenta con el área de producción vitivinícola más joven de la República, se forjó en virtud de programas de fomento implementados por el gobierno provincial en dos tramos temporales distintos.

En un primer período, comprendivo de las décadas de 1990 y 2000 aproximadamente, los programas de fomento se enfocaron en la generación de un polo vitivinícola de alta calidad, en general desarrollado por empresarios tradicionales de la industria, y asentados en el sector ubicado entre San Patricio del Chañar y Añelo.

El programa de fomento de esta etapa generó la mayor superficie implantada de viñedos, que en consecuencia corresponde a plantaciones de menos de 20 años, habiendo existido financiamiento de órganos nacionales como el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y provinciales como el Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP). Se caracteriza por ser altamente tecnificada, dado que más del 80% de la superficie presenta riego presurizado.

El marco normativo que habilitó el programa provincial de desarrollo durante esta primer etapa estuvo constituido básicamente por la vieja, pero aun vigente, Ley 263 de Tierras Fiscales, con el acompañamiento de las leyes 1964 de creación del Fondo de Desarrollo Provincial y 2247 del Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP).

En efecto, la Ley 263 de Tierras Fiscales establece que el Poder Ejecutivo promoverá el cumplimiento de la función social de las tierras fiscales, mediante su arrendamiento y/o enajenación, habilitando la adjudicación a precios de fomento de tierras rurales para la radicación de establecimientos industriales y comerciales.

Por otra parte, la ley 1964, de 1992, que creó el Fondo de Desarrollo Provincial y luego la ley provincial 2247, de 1998, que la derogó y creó el Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP), tuvieron por objeto asistir y promover el desarrollo y la transformación de la estructura económica de la Provincia, habilitando el aporte de recursos financieros públicos al sector privado para la ejecución de estos proyectos.

Según la ley 2247, el objeto del IADEP es prestar asistencia financiera a los proyectos encuadrados en las actividades, sectores económicos y en las zonas declaradas promocionables o elegibles por la Legislatura Provincial, así como a las actividades complementarias y tareas de apoyo a las mismas. También podrá prestar asistencia a obras de infraestructura que ejecute o promueva el Estado provincial, o bien tenga participación por cualquier modalidad legalmente procedente o a través de cualquiera de sus organismos, entidades o empresas, cuya concreción se requiera para el desarrollo de las actividades descriptas en el párrafo anterior y cuyo beneficio sea general para el sector que se desea promocionar. Estableció la ley que a los fines de declarar el carácter de “promocionable” o “elegible”, sería requisito la previa aprobación del “Marco General del Desarrollo Productivo”.

Y ya la misma ley 2247 incluía un Anexo A, a través del cual se aprobaba el Marco General del Desarrollo Productivo para el año 1998, que declaraba elegibles para recibir asistencia a los proyectos que se encuadren en las actividades de fruticultura, horticultura, ganadería, forestación, turismo, minería e industria.

En un segundo período, durante el decenio 2010 y 2020, el Programa de Desarrollo Vitivinícola del Centro PyME-Adeneu permitió que se desarrollaran nuevas zonas como el Norte Neuquino y la zona de Picún Leufú, además de la zona Confluencia. Sin embargo, en este período se modificó fuertemente el perfil del fomento estatal, ya que se dirigió a sectores viñateros más artesanales, tanto en lo que respecta a la producción de uvas como de vinos.

2.3. La vinculación con el enoturismo y la actividad hidrocarburífera. Hay dos aspectos relevantes para integrar en la descripción del sector vitivinícola en la provincia de Neuquén.

En primer lugar, recordamos que su desarrollo se ha ido consolidando de la mano del enoturismo o turismo del vino, que es una de las manifestaciones del turismo temático cuya motivación principal consiste en visitar regiones vitivinícolas y consumir productos turísticos asociados al vino. Si bien el polo vitivinícola neuquino se encuentra dentro de la Patagonia -

que es una marca por sí misma convocante-, constituye una de las últimas zonas vitivinícolas en crearse, y ofrece servicios en bodega comparables con ciudades como Mendoza, aún no atrae a un turismo masivo, siendo la Ruta del Vino de Neuquén operada mayormente para residentes del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

En segundo lugar, el hecho de que el polo vitivinícola más importante de la provincia se haya radicado entre las localidades de San Patricio del Chañar, y Añelo –centro del desarrollo logístico de Vaca Muerta y de la actividad hidrocarburífera-, genera un escenario con aptitud para desacreditar la Indicación Geográfica Patagonia, pues cuestiona el ideal de pureza al cual se pretende asociar dicha Indicación Geográfica, a la cual nos referiremos mas adelante.

Durante la década del 2000/2010, se desarrollaron incluso procesos judiciales que dieron cuenta de esa tensión. Uno de los casos es el caratulado “Cofruva c/ YPF SA s/ cumplimiento de contrato”, en el que mediante resolución interlocutoria de fecha 01 de febrero de 2009, la Cámara Civil de Neuquén resolvió que la bodega actora debía limitarse a reclamar la reparación de los daños que le provoque una eventual recomposición del ambiente, y subsidiariamente, los daños y perjuicios que le hubiera generado la hipotética imposibilidad de realizar aquella recomposición, dado que la petición original de cumplimiento de un convenio de recomposición ambiental celebrado entre la actora y la demandada, quedaría incluida dentro del proceso colectivo tramitado por entonces ante la Corte Suprema, «Asociación Superficiarios de la Patagonia c/ YPF y otros s/ Daños ambiental» [causa CSJ 1274/2003 (39-A)], que tenía por objeto la recomposición de la totalidad de daños ambientales generados por la industria hidrocarburífera en territorio patagónico.

Otro es el tramitado bajo carátula “Cofruva SA c/ Total Austral y otros s/ Daños y Perjuicios”, en el que la bodega actora reclamaba los daños y perjuicios derivados de la presunta ejecución clandestina de un oleoducto que le habría impedido a la empresa vitivinícola utilizar dos hectáreas para construcción de las instalaciones. En el caso la demanda fue rechazada en primer y segunda instancias por no haberse acreditado el carácter clandestino del ducto.

Ambas causas dan cuenta de la tensión que puede darse entre el impacto de la actividad hidrocarburífera de la zona y la pretensión de pureza asociada a los vinos allí producidos.

2.4. La Indicación Geográfica “Patagonia” reclamada por los bodegueros. Apenas sancionada la ya referida Ley 25.163, el Instituto Nacional de Vitivinicultura en su carácter de autoridad de

aplicación de la ley, emitió la Resolución 23/1999, en la cual de oficio generó la Indicación Geográfica Patagonia. Sin embargo, posteriormente y dado que el Instituto de la Propiedad Intelectual había registrado la marca “Patagonia” a favor de un privado bajo el régimen marcario de la ley nacional 22.362, y dado que el art. 32 inciso c) de la ley 25.163 prohíbe establecer como indicación geográfica una marca registrada que identifique productos de origen vitivinícola, entonces mediante Resolución C.10 de 15 de abril de 2009, el Instituto Nacional de Vitivinicultura vedó el uso del término “Patagonia” como tal, habilitando en su lugar la Indicación Geográfica “Patagonia Argentina”.

Sin embargo, esta situación generó que en los mercados extranjeros, el término Patagonia fuera utilizado por vinos elaborados en territorio chileno, no pudiéndolo hacer los productores argentinos, lo que instó a un establecimiento bodeguero de la Provincia de Río Negro a iniciar una acción judicial a efectos de que se declarara la nulidad de “Patagonia” como marca registrada a favor de un titular privado, como paso previo a lograr luego que el Instituto Nacional de Vitivinicultura pudiera reincorporar a “Patagonia” como Indicación Geográfica utilizable por todos los vinos de la Patagonia Argentina.

Así, en los autos “Establecimiento Humberto Canale S.A. c/ Munetta, Patricio s/ ceso de uso de marcas-daos y perj.”, mediante sentencia de fecha 09 de setiembre de 2014, la Cámara de General Roca declaró la nulidad del registro de la marca “Patagonia” que constaba a nombre del demandado en el Instituto de la Propiedad Intelectual.

La razón por la cual la Cámara resolvió como lo hizo, es que conforme a la ley de marcas 22.362, se prohíbe una que sea “susceptible de inducir a error respecto de la naturaleza, propiedades, mérito, calidad, técnicas de elaboración, función, origen de precio u otras características de los productos o servicios a distinguir” (inc. d) del art.3 de la ley 22.362).

Sostuvo la Cámara que las denominaciones que denotan procedencia no pueden ser registradas como marcas si son susceptibles de producir confusión en cuanto al origen de los productos. Es por ello que registrar el vocablo “Patagonia” como marca de muebles de oficina, por ejemplo, no sería cuestionable, pero sucedería lo contrario si esa marca pretendiese emplearse para identificar un vino, pues resulta evidentemente evocativo de las cualidades que ostentan los productos vínicos producidos en el norte patagónico.

Dijo la Cámara textualmente que la marca “Patagonia” para un producto vínico “(...) da por sentado no sólo que el producto es originario de este ámbito sino que evoca con ello las características que se atribuyen comúnmente a la región patagónica: la pureza en sus suelos y en sus aguas, la ausencia de factores de polución o contaminación y la existencia de sistemas energéticos que utilizan recursos renovables, entre otras. (...)” y concluyó así que la marca “Patagonia” no puede ser registrada para un producto alimenticio –en este caso particular, para vinos– porque tiene la aptitud potencial de inducir a engaño al consumidor no únicamente sobre su origen –ya que nada impediría al titular de la marca comercializar con ella vinos originarios de otras regiones – sino sobre las cualidades que el inconsciente colectivo consumidor atribuye a los productos patagónicos.

Una vez que judicialmente se había decretado la nulidad de la marca “Patagonia”, otorgada a favor de un privado conforme al régimen de la ley marcaria 22.362, luego el Instituto Nacional de Vitivinicultura, a solicitud de la Cámara de Bodegas Exportadoras de la Patagonia Argentina, mediante Resolución 01/2022 de 01 de febrero de 2022, rehabilitó la Indicación Geográfica Patagonia.

Incidentalmente destacamos que la aludida Resolución INV 01/2022 mantuvo la IG “Patagonia” que había originalmente establecido mediante Resolución INV 23/1999. No obstante, la Cámara Federal de General Roca, al resolver en el caso “Establecimiento Humberto Canale” había sostenido que “Patagonia” no podría constituir una Denominación de Origen en el marco de la ley 25.163 dado que la diversidad geográfica, climática y cultural que presenta a lo largo de su amplísima extensión la región patagónica impide entenderla como un terreno homogéneo en punto al cultivo de la vid y a la elaboración de vinos. Dicha referencia judicial al sistema de Denominacion de Origen sería tambien aplicable a la Indicación Geografica, no obstante lo cual el Instituto Nacional de Vitivinicultura -que, cabe aclarar, nunca fue parte en aquel proceso y por ende la sentencia no le resulta oponible- mantuvo la Indicacion Geográfica “Patagonia”.

Bibliografia

DNU 70/2023 (B.O. 21/12/2023)

DNU 2284/1991 (B.O. 01/11/1991)

Ley nacional 14.878 (B.O. 25/11/1959)

Ley nacional 18.905 (B.O. 19/01/1971)

Ley nacional 23.550 (B.O. 21/04/1988)

Ley nacional 23.683(B.O. 13/07/1989)

Ley nacional 25.163 (B.O. 12/10/1999)

Ley Provincial 263 (B.O. de Neuquen, 16/02/1962)

Ley Provincial 1964 (B.O. de Neuquen, 07/08/1992)

Ley Provincial 2247 (B.O. de Neuquen, 31/07/1998)

Sentencia “Establecimiento Humberto Canale S.A. c/ Munetta, Patricio s/ cese de uso de marcas-daos y perj.”, Cámara Federal de General Roca, 09/09/2014

https://drive.google.com/drive/folders/1CvhhlIlgK0JO_Zfb4WLOWkrmo4hPohB5p?usp=sharing

Sentencia “Cofruva c/ YPF SA s/ cumplimiento de contrato”, Cámara Civil de Neuquén, 01 de febrero de 2007,

https://drive.google.com/drive/folders/1CvhhlIlgK0JO_Zfb4WLOWkrmo4hPohB5p?usp=sharing

Sentencia “Cofruva SA c/ Total Austral y otros s/ Daños y Perjuicios”, Cámara Civil de Neuquén, 07 de mayo de 2009.

https://drive.google.com/drive/folders/1CvhhlIlgK0JO_Zfb4WLOWkrmo4hPohB5p?usp=sharing

Informe “Region Patagonica. Provincia de Neuquen”, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Mendoza, 2024, https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/10/neuquen_2023_0.pdf

Informe Oficial de la Provincia de Neuquen, “La vitivinicultura neuquina lleva 20 años de crecimiento sostenido”, 07 de julio de 2019

<https://www.neuqueninforma.gob.ar/noticias/2019/07/07/133880-lavitiviniculturaneuquina-lleva-20-anos-de-crecimiento-sostenido>

Iuvaro, M. J. (2013). Mendoza. Ordenamiento territorial en *II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*, 4 y 5 de octubre de 2013, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP, ISBN: 978-950-34-1020-2

Pastorino, L. F. (2009). *Derecho agrario argentino*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Vitivinicultura en la provincia de Buenos Aires.

Indicación Geográfica Tandil

Alfredo Gustavo Diloreto

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,

Universidad Nacional de La Plata

adiloreto@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

A partir de la declaración de la Indicación Geográfica Tandil solicitada por la Bodega Cordón Blanco para los vinos que se elaboran allí y como consecuencia de las condiciones de su geografía, clima y precipitaciones que determinan una estructura agraria regionalizada que le brinda características distintivas de calidad a sus productos, se analizará la normativa nacional y provincial que rige la actividad. Así, se tratará entre otras la ley nacional 25.163 que establece las normas generales para la Indicación Geográfica y la ley provincial 15.404, que crea el Régimen de Promoción e Incentivo para la industria y el comercio vitivinícola.

Palabras clave

Vitivinicultura, indicación geográfica, Tandil, promoción vitivinícola

Abstract

Based on the declaration of the Tandil Geographical Indication requested by the Cordón Blanco Winery for the wines produced there, and as a result of the geographical conditions, climate, and rainfall that determine a regionalized agricultural structure that provides distinctive quality characteristics to its products, the national and provincial regulations governing the activity will be analyzed. Among other matters discussed will be National Law 25,163, which establishes the general standards for Geographical Indications, and Provincial Law 15,404, which creates the Promotion and Incentive System for the wine industry and trade.

Keywords

Viticulture, geographical indication, Tandil, wine production.

1. Introducción

En la Provincia de Buenos Aires la vitivinicultura estuvo presente desde el siglo XIX, pero esta actividad se interrumpió a partir del año 1935 a raíz de la sanción en 1934 de la Ley 12.137 (B.O. 11/01/35) que crea la Junta Reguladora de Vinos, la que debía adoptar las medidas convenientes para que la producción vitivinícola nacional no siga excediendo los requerimientos normales de la población y que en su artículo 8º preveía que a partir de su vigencia sólo podría elaborarse vino genuino dentro de la provincia o territorio nacional en que se produjese la materia prima empleada y que las bodegas ubicadas fuera de las zonas productoras de uva cuya elaboración anual supere 20.000 hectolitros, podrán seguir elaborando vinos genuinos con uvas traídas de aquellas. En consecuencia, al prohibirse toda comercialización del vino procedente de cualquier región que no fuera Cuyo y las provincias cordilleranas del norte, hizo languidecer una industria que cobraba fuerza en la provincia y que la ubicaba en el cuarto lugar del ranking nacional.

En las décadas de 1940-1950 el crecimiento del consumo se encuentra con una producción restringida por la acción reguladora de la década anterior, se empieza a desarrollar nuevamente la plantación masiva de variedades comunes y la instalación de las plantas de fraccionamiento en los centros de consumo, conformándose un modelo de vitivinicultura masiva dividida entre viñateros, bodegueros y fraccionadores, es así que en la década siguiente se busca asegurar la calidad de los vinos mediante la sanción de una ley general –la 14.878- que establecía fuertes sanciones para la adulteración y la creación de un organismo especializado, el Instituto Nacional de Vitivinicultura (Díaz Araujo e Iuvaro, 2006).

Esta prohibición concluye a fines de la década del '90 en la que queda liberada la plantación, reimplantación y modificación de los viñedos de la Argentina con la sanción de la Ley 23.550 (B.O. 21/04/88) por la que el Instituto Nacional de Vitivinicultura debía en el término de dos años a partir de la sanción de la presente ley, efectuar, con la participación de los gobiernos de las provincias vitivinícolas, un censo de la totalidad de los viñedos del país, con verificación efectiva en los lugares de ubicación de los mismos que permita conocer extensión, composición varietal, estado vegetativo y productividad probable de cada uno.

Dicha ley en el artículo 9 establece como fecha de liberación al consumo de vino interno, de los vinos de mesa nuevos para todas las provincias vitivinícolas o zonas dentro de ellas, el 1º de agosto de cada año. El Instituto Nacional de Vitivinicultura podrá modificar las referidas fechas para alguna zona o provincia cuando razones de mercado vuelvan insuficientes los volúmenes existentes de cosechas anteriores para atender los respectivos despachos, previa consulta a los gobiernos de las provincias respectivas.

Es a partir de ese momento que empiezan a surgir distintos emprendimientos vitivinícolas en la provincia de Buenos Aires, entre otras en la zona de Tandilia, lo que concluyó en que, en el año 2024 se reconociera, protegiera y registrase a través del Instituto Nacional de Vitivinicultura la Indicación Geográfica Tandil. De esta manera, en el presente trabajo, se analizará la producción vitivinícola y su normativa, tanto nacional como provincial y la situación actual de esta producción en una provincia donde no es una actividad principal.

2. Marco normativo

Respecto de la producción vitivinícola, a nivel nacional, nuestro país cuenta con la Ley 25.163 (B.O. 12/10/99) que establece las normas generales para la designación y presentación de vinos y bebidas espirituosas de origen vírico de la Argentina, indicación de procedencia, geográfica y denominación de origen controlada.

Para ello y en base al caso analizado, en su artículo 2 dicha ley establece entre otras categorías Indicación Geográfica (IG), la que se entiende como el nombre que identifica un producto originario de una región, una localidad o un área de producción delimitada del territorio nacional no mayor que la superficie de una provincia o de una zona interprovincial ya reconocida; que se justificará cuando determinada calidad y las características del producto sean atribuibles fundamentalmente su origen geográfico.

Por producto originario se considera el elaborado y envasado en el área geográfica determinada, empleando uvas provenientes de cepas de *Vitis vinifera L*, en el caso que éstas hayan sido totalmente producidas, cosechadas y envasadas en la misma.

Área geográfica es la definida por límites globales a partir de límites administrativos o históricos y área de producción la constituida por un terreno o conjunto de terrenos, situados en el interior de un área geográfica, que por la naturaleza de sus suelos y su situación ambiental, sean reconocidos aptos para la producción de vinos de alta calidad (art. 4).

El empleo de una Indicación Geográfica queda reservada exclusivamente para los vinos o bebidas espirituosas de origen vírico de calidad. El procedimiento para la determinación del área de producción de una Indicación Geográfica, las condiciones de empleo y el control son competencia exclusiva del Instituto Nacional de Vitivinicultura en su carácter de Autoridad de Aplicación (art. 5).

Para poder llevar la indicación geográfica los vinos o bebidas espirituosas de origen vírico, deberán cumplir con los siguientes requisitos: que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 4º de la ley y que cumplan con las reglamentaciones que fijan las condiciones de producción y elaboración correspondientes en vigencia o las que se dicten en el futuro al respecto, conforme a la Ley N° 14.878 (B.O. 25 de noviembre de 1959).

En cuanto al procedimiento para reconocer las Indicaciones Geográficas se reunirán los informes, antecedentes y/o estudios que contemplen, en principio, los siguientes elementos: la evidencia que el nombre de la Indicación Geográfica es conocida a nivel local y/o nacional, la posibilidad histórica o actual de delimitar las fronteras de la Indicación Geográfica conforme a los datos geográficos fácilmente identificables, la prueba en términos de clima, calidad de suelo, altitud, aspecto u otras cualidades geográficas o físicas que diferencian la región de otras adyacentes, y otorgan características particulares a los vinos producidos en esa área, la identificación del o los productores que postulan para el reconocimiento de la IG, el catastro de los viñedos y establecimientos asentados en la zona, susceptibles de ser alcanzados por la misma en el futuro (art. 7).

La solicitud para la obtención del reconocimiento y registro de una Indicación Geográfica de los peticionantes previstos en los incisos respectivos, se presentará a la Autoridad de Aplicación, acompañada de los informes, antecedentes, estudios y demás requisitos exigidos por la presente ley (Art. 9).

El Estado Nacional, por intermedio de la Autoridad de Aplicación de esta ley, y a fin de garantizar su protección, confiere a los usuarios el derecho al uso de los nombres de las áreas geográficas o de producción, utilizados para una IP, IG o DOC, conforme a las condiciones que para cada caso se establecen, y a los reglamentos y demás normas complementarias que en su consecuencia se dicten.

El empleo de una IP, IG o DOC, está reservado exclusivamente a los vinos y bebidas espirituosas de origen vírico, definidos conforme al artículo 17 de la Ley N° 14.878, en el que se considera vinos genuinos a los obtenidos por la fermentación alcohólica de la uva fresca y madura o del mosto de la uva fresca, elaborados dentro de la misma zona de producción. A este efecto la reglamentación fijará los grados beumé ($^{\circ}\text{Bé}$) mínimos de las uvas, según las zonas y las condiciones climáticas, y sólo las personas físicas o jurídicas que hayan inscripto sus viñedos y/o instalaciones en las áreas definidas a tal efecto, podrán producir uvas con destino a la elaboración de vinos y/o bebidas espirituosas de origen vírico, protegidos por la presente ley (art. 29).

Los vinos y bebidas espirituosas de origen vírico, amparados por el régimen de esta ley, gozarán de los siguientes beneficios: derecho de exclusividad y protección legal en el uso de la Indicación Geográfica debidamente registradas, derecho al uso de las siglas, logotipos, marbetes y etiquetas que hayan sido autorizados por la autoridad de aplicación de la ley para identificación y certificación de genuinidad y garantía de calidad, expedida por la autoridad de aplicación.

El artículo 50 de la Ley 25.163 en sus disposiciones complementarias prevé que el Instituto Nacional de Vitivinicultura elaborará el padrón básico de las áreas geográficas y áreas de producción preliminares que por sus aptitudes para la producción de uvas puedan pretender acceder a una IG. Este padrón fue aprobado por la Resolución C. 23/99 del 22 de diciembre de 1999, en la que el Anexo I que fuera sustituido por la Resolución C. 18/2012, incorpora como nuevas áreas de la Provincia de Buenos Aires entre otras en el Partido de Tandil, las de Tandil y María Ingracia.

3. La vitivinicultura en la Provincia de Buenos Aires

Actualmente la provincia se ubica en el décimo puesto en el ranking por superficie cultivada en el país respecto de la actividad vitivinícola, contando con 182,8 hectáreas distribuidas en 64 viñedos, participando con el 0,09% del total de la vid cultivada en el país y con el 0,3% del total de los viñedos. El tamaño medio de los viñedos es pequeño, 2,9 hectáreas, siendo más extensas las plantaciones nuevas implementadas con variedades de alta calidad enológica, conforme surgen de los datos aportados por el Instituto Nacional de Vitivinicultura (2022).

También está creciendo en cantidad de bodegas y en volumen elaborado de vino, siendo en 2024 mil novecientos treinta y siete hectolitros, que representa el 0,018 del total del país, en este contexto, se ha aumentado el área cultivada en un 49,8 % respecto del año 2015 predominando la elaboración de vinos blancos sobre los tintos.

La provincia al 2024 registra diez bodegas inscriptas, veintiocho elaboradores de vino casero o artesanal y dos fábricas de espumantes, de las que, en Tandil se halla una bodega y un elaborador de vino casero o artesanal, conforme datos aportados por el Instituto Nacional de Vitivinicultura (2022).

4. Reconocimiento como IG Tandil

La bodega Cordón Blanco, en el año 2008 comenzó con la implantación de un viñedo en el oeste de Tandil como un emprendimiento familiar, luego de un estudio de suelo y clima para la determinación de la factibilidad del desarrollo vitivinícola en la zona y en 2011 se comenzó con el segundo viñedo al sur de la ciudad.

En dicha zona existe una influencia marítima sumada a la amplitud térmica, con el frío invernal y el régimen de lluvias que supera los 90 milímetros anuales, lo que genera un *terroir* distintivo. A raíz del crecimiento de la actividad se creó la Asociación de Vitivinicultores de Tandil que en la actualidad reúne a once productores.

A través de la asistencia del INTI, el INTA, la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y el CONICET, esta bodega realizó la petición para obtener la indicación geográfica I.G. Tandil, el equipo así conformado, durante dos años abordó cuestiones de clima, suelo, geología, agronomía, tecnología en alimentos y enología, que culminaron con la Resolución RESOL-2024-APN-INV-MEC, por la cual se reconoce finalmente la indicación geográfica.

De esta manera, con el dictado de la Resolución RESOL-2024-24-APN-INV del 8 de julio de 2024 (B.O. 17/7/24) el Instituto Nacional de Vitivinicultura reconoce, protege y registra el área solicitada bajo el nombre de TANDIL como una indicación geográfica de la República Argentina perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, delimitando el área de conformidad al mapa y localización presentados por la firma solicitante siendo la primera de la región en obtener dicho reconocimiento.

Este reconocimiento es dado por las características de su geografía, clima y precipitaciones, que determinan una estructura agraria regionalizada, y que en particular en el sistema de Tandilia que se ubica con orientación NO-SO y constituye una cadena de sierras con alturas que no superan los 500 metros snm. donde el régimen climático es subhúmedo-húmedo con precipitaciones medias anuales de 800 milímetros, siendo la estación más húmeda el verano y las más seca el invierno y las temperaturas más extremas son -7,1° C en julio y 28,6 en enero y donde las heladas se producen desde mediados de mayo hasta principios de octubre (Ministerio de Asuntos Agrarios, 2006).

Es así que, en la localidad serrana de Tandil, la producción vitivinícola posee condiciones propias por su ubicación geográfica, geología y clima de la región que le confieren características distintivas para la obtención de vinos de calidad y que hoy en día sus productos cuentan con una indicación geográfica que le permite obtener un reconocimiento y mayor valor a los mismos elaborando hoy vinos de varietales Cabernet Franc, Carmenere, Syrah, Merlot y Sauvignon Blanc.

5. Régimen de Promoción e Incentivo para la Industria Vitivinícola

Ante el crecimiento de la actividad vitivinícola en la provincia, luego de años de hallarse prohibida a partir de la Ley 12.137, a fines de la década de 1990 esta situación es revertida al liberarse la plantación, reimplantación y modificación de los viñedos, comenzando a surgir distintos emprendimientos, sobre todo en regiones colindantes a las sierras de Ventania y Tandilia.

En este sentido, Iuvaro (2022) señala que entre las deficiencias estructurales que enfrenta la vitivinicultura, se halla la poca difusión de la calidad de sus productos.

Sobre este aspecto es de señalar que en el año 2022, la provincia de Buenos Aires sanciona la Ley 15.404 (B.O. 09/01/23) que crea el Régimen de Promoción e Incentivo para la Industria y el Comercio Vitivinícola por medio del cual se busca, a través de distintas herramientas, potenciar el vino y las bebidas espirituosas de origen vínculo elaborados en la provincia, para ser protegida y mejorada en los aspectos de sostenibilidad social, económico, productivo, ambiental y cultural, creándose el Registro Provincial de Viñedos y Bodegas productoras de vino y bebidas espirituosas de origen vínculo producidos en el territorio provincial (art. 3).

Al presentarse las razones para la tutela la Ley incluye aspectos de sostenibilidad social, económica, productiva, ambiental y cultural en sintonía con las tendencias mundiales y las recientes innovaciones de la PAC y de distintas normativas que ligan el concepto de sostenibilidad a tres fases inescindibles y que deben realizarse conjuntamente como son la sostenibilidad ambiental, la económica y la social (Pastorino, 2023).

A su vez, se crea la marca “Vino de Buenos Aires” con la finalidad de promover la producción y comercialización de los vinos y bebidas espirituosas de origen vínculo producidas en las provincias a través de la incorporación en su sistema de etiquetado la leyenda “Vino de Buenos Aires” o el isologo que determine la autoridad de aplicación o en su defecto se podrá incorporar una estampilla que tenga la marca.

En el artículo 5 se determinan las acciones a llevar por el Poder Ejecutivo, enumerando las de celebrar convenios con organismos públicos y privados relacionados con la producción vitivinícola a nivel internacional, nacional, regional, provincial y municipal, a los efectos de promover, fomentar y proteger la producción de vinos y bebidas espirituosas de origen vírico, determinar incentivos para la instalación de nuevos viñedos y bodegas en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, brindar ayuda logística y asistencia técnica y económica a los productores vitivinícolas de la Provincia de Buenos Aires en lo que respecta a la inscripción, al envío de muestras y a la participación en premios y concursos nacionales e internacionales, realizar campañas de difusión sobre la ubicación y las características productivas, recreativas y culturales de los viñedos y bodegas, así mismo deberá brindar información sobre catas y premios en los que participen productores vitivinícolas; como toda otra información que sea de relevancia para la industria vitivinícola bonaerense y la de generar un sitio web administrado por la autoridad de aplicación correspondiente, donde los viñedos y bodegas sumen información y material fotográfico actualizado.

En sus fundamentos se expresa que el objeto es proteger y mejorar la industria vitivinícola en los aspectos de sostenibilidad social, económica, productiva, ambiental y cultural, teniendo en cuenta los distintos emprendimientos surgidos a partir de la década del noventa sobre todo en regiones colindantes a las sierras de Ventania y Tandilia, buscando a partir de distintas herramientas potenciar el vino y las bebidas espirituosas de origen vírico elaborados en la Provincia de Buenos Aires.

Esta ley a la fecha no ha sido reglamentada; sólo el Decreto 517/23 (B.O. 11/04/23) ha designado como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Agrario, considerando que el artículo 43 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que la provincia fomenta la investigación científica y tecnológica, la transferencia de sus resultados a los/as habitantes cuando se efectúe con recursos del Estado y la difusión de los conocimientos y datos culturales mediante la implementación de sistemas adecuados de información, a fin de lograr un sostenido desarrollo económico y social, que atienda a una mejor calidad de vida de la población.

Para ello, y a través de la creación de un Registro Provincial de Viñedos y Bodegas productoras de vinos y bebidas espirituosas de origen vírico ubicadas en el territorio de la provincia de Buenos Aires, se permitirá formalizar los establecimientos y productos existentes, fortaleciendo la trazabilidad sanitaria y la logística productiva, posibilitando mecanismos y estrategias de comercialización local y regional de los vinos producidos localmente.

El Decreto 517/23 en su artículo 2º faculta a la Autoridad de Aplicación a crear herramientas financieras para el desarrollo y la promoción de la vitivinicultura, las cuales tendrán, entre otros, los siguientes fines, diseñar, promover y desarrollar herramientas de financiamiento que propendan a la instalación de nuevos viñedos y bodegas, como así también al fortalecimiento y a la ampliación de los viñedos y bodegas ya existentes, realizar campañas de difusión para informar sobre la ubicación y las características productivas, recreativas y culturales de los viñedos y bodegas ubicados en la Provincia de Buenos Aires, brindar ayuda logística y asistencia técnica y económica a los/as productores/as vitivinícolas de la Provincia de Buenos Aires en lo que respecta a la inscripción, al envío de muestras y a la participación en premios y concursos nacionales e internacionales, realizar jornadas técnicas, financiar encuentros regionales y provinciales y financiar productos y materiales de difusión relativos a la promoción del “Vino Buenos Aires” y adquirir insumos para el fortalecimiento de unidades productivas afectadas por emergencias climáticas y otros incentivos para la instalación de nuevos viñedos y bodegas en el territorio de la provincia de Buenos Aires.

Y por último el artículo 3º faculta a la autoridad de aplicación designada en el artículo 1º a dictar las normas interpretativas, aclaratorias y/o complementarias, celebrar convenios o actos y desarrollar las acciones necesarias para la ejecución de la Ley.

6. La ruta del vino

El vino invita a experiencias singulares en la provincia por lo que se proponen diversas actividades turísticas como visitas guiadas, catas dirigidas, degustaciones, charlas técnicas y gastronomía temática con maridaje, la denominada “Ruta del vino” es un recorrido por viñedos y paisajes donde el contacto con la naturaleza y el disfrute son los protagonistas.

En la región centro provincial, la variedad de uvas predominantes son carmenere, cabernet franc, merlot, syrah, pinot noir, chardonnay, sauvignon blanc y semillón, los que adquieren las características de las sierras de Tandilia y los vientos del Atlántico, pudiendo recorrerse en Tandil la Bodega Cordón Blanco (www.buenosaires.tur.ar).

7. Conclusiones

Con la liberación de los viñedos a partir de fines de la década de los años noventa, como ya se ha dicho, se produjo un resurgir de la actividad vitivinícola en la provincia de Buenos Aires, retomando la actividad que se había truncado a partir de la década del treinta con la prohibición determinada con la sanción de la Ley 12.137.

Este crecimiento en las distintas regiones de la provincia, dadas las particularidades del suelo, régimen de lluvias, clima, etc., hizo que surgieran bodegas que, aprovechando dichas condiciones en cada terroir, produjeran vinos de calidad con características particulares dadas por cada zona.

Es así que en la región de Ventana y Tandilia comenzaron a implementarse viñedos aprovechando una influencia marítima, la amplitud térmica y el régimen de lluvias que genera un terroir distintivo.

Estas características hicieron que en el año 2024, la bodega Cordón Blanco obtuviera la Indicación Geográfica Tandil, la que también beneficiará a otros emprendimientos de la zona, siendo la primera en la región en obtenerla, ello toda vez que mediante la Resol-2024-128754405-APN-DD INV se autoriza de oficio el derecho al uso de las Indicaciones Geográficas (I.G.) departamentales y/o provinciales a aquellos establecimientos vitivinícolas radicados en el área.

Esta obtención, como señala Pastorino (2011), puede tener un efecto en el desarrollo de la zona que puede ser un instrumento de política agraria para incentivar al sector publicitando la región y atrayendo el interés turístico (convencional, agroturismo y turismo rural), lo que también fomentará el conocimiento de la región y su cultura.

En este sentido el nuevo rumbo hacia la territorialización, los nombres geográficos tienen una mayor legitimación en materia agraria. Esto, hizo que en la provincia, en el año 2022, viera la necesidad de valorizar estas producciones por lo que, a través de la sanción de la Ley 15.404 crea el Régimen de Promoción e Incentivo para la Industria y el Comercio de la Vitivinicultura, que a su vez crea la marca “Vino de Buenos Aires”.

Asimismo, se estableció la ruta del vino como una manera de fomentar el conocimiento de la actividad vitivinícola y el turismo de las zonas productoras como una política de desarrollo regional.

Por ello y siendo una actividad en permanente crecimiento, es de esperar que se sigan adoptando medidas que la fomenten, brindándose herramientas que coadyuven a ese fin y que posibiliten recuperar los niveles que existían al momento de su prohibición y que permitan un desarrollo sostenido, teniendo en cuenta las condiciones que se ofrecen para ello.

Bibliografía

Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires, Luis Vivona Senador Provincial (2022) *Vino Buenos Aires Anuario Internacional*,

<https://www.vinoba.com.ar/docs/libro-vinos-buenos-aires.pdf>

Instituto Nacional de Vitivinicultura (2022) *Provincias argentinas, Buenos Aires, Mendoza*,
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/10/buenos_aires_2024.pdf

Ministerio de Asuntos Agrarios (2009) *Nuestra Provincia, nuestro campo. El sector agropecuario de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata.

Díaz Araujo, E. e Iuvaro M.. J. (2006) *Vitivinicultura y Derecho*, Ed. Dunker, Buenos Aires.

Iuvaro, M. J. (2022), *Vitivinicultura e impulso digital* en XIII Encuentro Nacional de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario.

Pastorino L. F. (2023), La “guerra” del vino. Mercado – promoción – comunicación – tutela de la salud en *Aportes al VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*, recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/176086>

Pastorino, L. F. (2011). *Derecho agrario Argentino*. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires.

Producción y agroturismo.

Un caso de la provincia de Corrientes

José Silvio Quiñonez

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas,
Universidad Nacional del Nordeste.
josequinonez2014@gmail.com

Resumen

La idea del trabajo es tomar una experiencia de producción agraria en la provincia de Corrientes como disparador del tema, en la cual para hacer más rentable esa explotación, se le sumo la experiencia del agroturismo. Situación a la que nos referiremos y expondremos porque pensamos que es agraria esta actividad, lo que hace que forme parte del estudio de nuestra materia que extiende su contenido. No obstante, toda cuestión relacionada con el turismo, y más en nuestra provincia tiene un tinte ecológico, ligado a lo que se conoce como ecoturismo. Siendo tal la relevancia que la ley Provincial N° 6052 que se analiza en el presente escrito la expresa en su articulado, y además en el presente trabajo, veremos cómo esta actividad, tiene relación con los Objetivos del Desarrollo Sustentable.

Palabras clave

Producción, agroturismo, desarrollo rural.

Abstract

The aim of this paper is to use an agricultural production experience in the Province of Corrientes as a trigger for the topic. In order to make this exploitation more profitable, the experience of agrotourism was added. We will refer to this situation and explain why we believe this activity is agrarian, and why it is part of our subject matter. However, every issue related to tourism, and especially in our province, has an ecological tinge, linked to what is known as ecotourism. Such is its relevance that Provincial Law No. 6052, analyzed in this paper, expresses it in its articles. Furthermore, in this paper, we will explore how it relates to the Sustainable Development Goals.

Keywords

Production, agrotourism, rural development.

1. Introducción. Presentación del caso

En la Provincia de Corrientes, a escasos kilómetros de la capital provincial se lleva adelante una producción que quizás no es típica de la zona, o bien, por las condiciones agroproductivas de esta parte del país, no están relacionadas con esa producción. Esta es la producción de quesos artesanales en varias formas y presentaciones, desde los gustos más comunes, como así también los quesos saborizados, contando con una amplia variedad.

Si bien es cierto que la misma no tendría nada de extraordinario, queremos resaltar que esta es una explotación agropecuaria, ya que si seguimos a Carrozza, citado por Brebbia y Malanos (2011), donde se expresa que

en su íntima esencia la actividad 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, la que se resuelve económico con la obtención de frutos (vegetales o animales), destinados al consumo directo, o bien previa una o más 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 ellos 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 (p. 80).

Como mencionamos anteriormente, creemos que esta producción es agraria, tal lo mencionado por el maestro Carrozza, con respecto al manejo del ciclo biológico en este caso de un animal para la obtención de productos primarios o previa una o más transformaciones por parte del que explota la producción agraria.

El hecho técnico en la agricultura, como el avance de las nuevas producciones que en nuestro país se están ofreciendo como alternativas o complementarias a los pequeños productores, como así también los avances tecnológicos, permiten a algunos de ellos transformar el producto para agregar valor, lograr eficiencia y rentabilidad, ofreciendo un nuevo límite a la calificación jurídica de la actividad agraria.

Ahora bien, el mismo Brebbia, siguiendo a Luna Serrano, señala que “el alargamiento progresivo del contenido del Derecho Agrario” es debido a provisiones normativas de la legislación agraria y a la intensa elaboración científica a la que ha sido sometida (Brebbia, 2011, p. 82).

Esto último que mencionamos, lo hacemos en virtud de que la producción de quesos que se llevan adelante en el establecimiento mencionado, es completado (si se me permite la expresión) con visitas guiadas hasta inclusive cabañas para descansar y pasar la noche, ofreciendo cenas con degustación de quesos y vinos, explotando la faz del agroturismo, que se añade a la explotación principal.

Esto también podría considerarse agrario o agrario por conexión, conforme los lineamientos del decreto legislativo 228/01 italiano que, dentro de los cambios que introdujo al art. 2135 del Código Civil italiano, agrega la prestación de servicios, no sólo la producción de bienes agrícolas. El artículo 3 de dicho decreto, menciona al “agriturismo” porque existía como agrario desde una ley de 1985 que lo definía, pero el decreto del 2001 le agrega las cabalgatas, etcétera, siempre que se parte de una oferta que nace de una empresa agraria y donde siempre haya un nexo con una efectiva actividad agraria principal.

Ahora bien, si mencionamos que se desarrollan actividades conexas, ligadas al turismo, no podemos negar la relación que las mismas tienen con la forma en que se realizan y la necesidad de que las mismas tienen que realizarse con sustentabilidad, ya que estas actividades están ligadas a normativas y acuerdos internacionales que las regulan y protegen, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Me gustaría mencionar que, si se dan situaciones donde dos actividades, una vinculada a la actividad agraria y otra al turismo, que se entremezclan se podría decir que son parte del estudio del derecho agrario, esto es por el “alargamiento” que hemos mencionado del mismo y que creemos que se da “no solo por el hecho político que sufre estas modificaciones que a la postre actúan como factor de la nueva especificación de los confines de la agrariedad” (Casella, 1992, p. 169). Como es el caso de la ley italiana mencionada.

Un aspecto importante ligado al hecho técnico es la nueva conciencia mayoritaria en los empresarios agrarios, de la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales, luego de

que el deterioro del suelo y la degradación del ambiente han comenzado a acarrear problemas en la producción (Casella, 1992, p. 170).

Pero también la agricultura, base fundamental para el desarrollo de países con las características del nuestro, puede ser sostenida como establecía la Ley italiana 730 de 1985, reemplazada por la Ley 96 del 2006, mediante “idóneas formas de turismo en la campaña”. Nos enfrentamos así con el agroturismo, lo que para nosotros podrá ser un factor de desarrollo. Un fenómeno que es capaz de enlazar los aspectos económicos que hacen a todo desarrollo, con aquellos otros sociales y hasta culturales que permiten hablar de un desarrollo integral de las comunidades que lo llevan adelante (Malanos, 2002, p. 360).

2. Leyes relacionadas al turismo: Ley 6052 de la provincia de Corrientes

A nivel nacional, existe una ley que se refiere a la promoción del turismo en general, Ley 25.997, que en su artículo 1 declara de “interés nacional al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial para el desarrollo del país. La actividad turística resulta prioritaria dentro de las políticas de Estado”.

Ahora bien, si hablamos de políticas de Estado, necesariamente cada jurisdicción deberá llevarla adelante para poder efectivizarlas. Es así que, la Ley N° 6.309 de la provincia de Corrientes por su artículo 1º declara “de interés provincial al turismo como actividad socioeconómica estratégica y esencial para el desarrollo local sustentable, teniendo un rol prioritario dentro de las políticas de Estado de la Provincia de Corrientes. El Turismo receptivo es una actividad de exportación no tradicional de divisas, resultando la actividad privada una aliada estratégica del Estado”, mientras que en el segundo párrafo del mismo artículo establece que “son actividades directa o indirectamente relacionadas con el turismo las que conforman el Anexo I de la Ley Nacional de Turismo Nro. 25.997 conforme la clasificación internacional uniforme de las actividades turísticas de la Organización Mundial del Turismo; así como también las que se lleven a cabo en reservas naturales abiertas, corredores y circuitos turísticos; y las que la autoridad de aplicación mediante resolución fundada así lo determine en el futuro”.

Además, en lo que hace a nuestro trabajo, la ley provincial correntina de mayor importancia es la N° 6.052, ya que su artículo 1º tiene como objetivo: “...apunta a promover el

turismo rural de la provincia de Corrientes para diversificar la oferta turística de la zona, incrementar los ingresos a los propietarios y pobladores de estancias o predios rurales, mejorar la calidad de los productos regionales, favorecer el asentamiento de la familia rural y revalorizar el patrimonio cultural y ambiental de la región”; a su vez, conceptualiza al turismo rural como “... la actividad turística que se desenvuelve en los establecimientos rurales que desarrollan servicios sustentados en el medioambiente natural, la actividad agrícola-ganadera y la cultura del hombre de campo”, siendo sus modalidades: a) Ecoturismo; b) Cabalgata; c) Safari Fotográfico; d) Fiestas y eventos tradicionales del campo; e) Granja; f) Experiencias agropecuarias guiadas y las que en el futuro se reconozcan como tales.

De ese concepto, se desprende que la actividad debe llevarse a cabo necesariamente en establecimientos rurales, que sean sustentados en mediosambientes naturales o actividades agrícolas ganaderas, resaltando el criterio geográfico o el ámbito rural en donde debe ser llevada adelante la actividad, para que sea considerada turismo rural según esta ley.

3. Porqué es agraria?

El artículo 2135 del Código Civil italiano, modificado por el decreto legislativo N° 228 del 18 de mayo del 2001, extiende a las actividades que se tienen como agrarias y conexas, ya que comprende a “las actividades de valorización del territorio y del patrimonio rural y forestal, o sea la recepción y hospitalidad como son definidas por la ley”.

Nancy Malanos (2002), citando a Carrozza, refería que,

Antes de la reforma del Código Civil italiano se advertía que el agroturismo, se la clasificaba como una actividad conexa compleja, el mismo podía ser reconducido a la categoría de actividad conexa típica; esta atribución, no se presentaba difícil toda vez que se trataba de registrar una simple enajenación de productos hacienda, eventualmente precedida de transformación o manipulación. En cambio, sobrevendría alguna dificultad en la hipótesis de venta de productos, en todo o en partes ajenas a la hacienda, problema señalado como común por hacer a la materia de la actividad conexa y que podría resolverse según el criterio de prevalencia. Pero cuando el agroturismo se presentaba bajo la forma de servicios de hospitalidad, podía sostenerse que todas las

actividades conexas a través de las cuales se ejercitaba el agroturismo, quedaban comprendidas en la previsión más elástica e indeterminada del primer párrafo del artículo 2135, es decir dentro de la conexidad atípica o genérica. Esta solución, dice Carrozza, si bien era alentadora comportaría la consecuencia de aislar de aquellas otras este género de manifestaciones de agroturismo, desmembrando su noción (p. 361).

Al agroturismo se refieren leyes como la italiana, en particular la Ley 96 del 2006 y la española de 1995. La ley italiana, “Disciplina dell’agriturismo”, lo califica como: “las actividades de recepción y hospitalidad realizadas por empresarios las sociedades agrícolas a que se refiere el artículo 2135 del Código Civil, incluso bajo la forma de sociedades anónimas o sociedades colectivas, o asociados entre sí, a través del uso de su empresa en una relación conectada con actividades de cultivo de la tierra, silvicultura y ganadería”.

La ley española N° 19/95 en su título preliminar enuncia sus objetivos y brinda una serie de definiciones y al ocuparse del agricultor profesional distinguiendo entre actividades agrarias y otras complementarias y considera a estas últimas como aquellas de “participación y presencia del titular como consecuencia de elección pública en instituciones de carácter representativo, así como órganos de representación de carácter sindical, cooperativo o profesional, siempre que estos se hallen vinculados al sector agrario, las de transformaciones y venta directa de su explotación y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, al igual que las turísticas, cinegenéticas y artesanales realizadas en su explotación”, tomando como base al nuevo artículo 2135 del Código Civil Italiano que ya mencionamos.

Hoy en día luego de la reforma y siguiendo a Malanos (2002), como afirma Galloni, queda inmutable la vieja distinción entre actividades conexas innominadas y atípicas, que quedan indicadas en el primer párrafo del artículo en análisis y actividades específicamente nominadas o típicas, estas últimas han sido notablemente ampliadas (p. 359).

Creemos que el agroturismo como tal, puede ser tomado como una actividad conexa agraria o propiamente agraria, ya que en la legislación comparada es receptada tal cual lo mencionamos en los párrafos precedentes.

4. Turismo sustentable

Como dijimos, toda actividad turística, debe estar relacionada a lo sustentable o llevado adelante protegiendo al ambiente donde se desarrolla. La Asamblea General de la ONU ha adoptado la resolución denominada “Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y protección del medio ambiente” (Resolución 69/233 aprobada por la Asamblea General del 19/12/2014).

En ella se reconoce la contribución del turismo sustentable a la erradicación de la pobreza, el desarrollo de las comunidades y la protección de la biodiversidad, haciendo hincapié en la necesidad de optimizar los beneficios económicos, sociales, culturales y ambientales que se derivan del turismo sustentable, especialmente en los países en desarrollo (Devia, Krom, Nonna, 2020, p. 516).

La Organización Mundial del Turismo, oficina dependiente de la ONU, dedicada a proteger y promocionar el turismo sustentable, en palabras de su Secretario General Talef Raifai: “El organismo se congratula de este importante reconocimiento de la capacidad del turismo de promover el desarrollo sustentable en el mundo”, “el amplio apoyo al mismo, es el fiel reflejo de la creciente sensibilización respecto al papel vital que el turismo desempeña en un futuro sostenible para todos y abre las puertas a políticas nacionales propicias y a que la financiación internacional pueda llegar al turismo sostenible (OMT. PR N°: 15001 New York, Madrid, 14 y 15 de enero. Recuperado de: www.unwto.org.es).

En consecuencia con los ODS propuestos, en el Día Mundial del Turismo del año 2014, que se celebró ese año bajo el lema “Turismo y desarrollo comunitario”, ha destacado la contribución del turismo a uno de los pilares fundamentales para conseguir un futuro más sustentable para todos: la dimensión comunitaria. No podemos dejar de mencionar que el turismo representa el 9 % del PBI mundial, genera uno de cada 11 puestos de trabajo en el mundo y es un sector fundamental de generación de ingresos en las economías emergentes y en desarrollo, y está ampliamente reconocido por su capacidad para responder a los desafíos mundiales. Se destaca que la consolidación de la influencia económica del turismo ha aumentado su responsabilidad social y relevancia política, por

lo cual cada vez más países otorgan mayor peso al turismo en la planificación de sus políticas económicas y de desarrollo (Devia, Krom, Nonna, 2020, p. 517).

Creemos interesante mencionar que el turismo debe desarrollarse prestando especial atención a la comunidad, haciendo hincapié en como el mismo puede propiciar y potenciar el desarrollo sustentable a nivel comunitario involucrando a la población en los procesos de toma de decisiones en función de las prioridades de cada destino, contribuyendo al empoderamiento de las comunidades (Devia, Krom, Nonna, 2020, p. 517).

La oportunidad de formar parte de la cadena de valor del sector turístico hace participes a las comunidades anfitrionas que intervienen de forma activa en el proceso de desarrollo. De esta forma, el turismo se convierte en un catalizador de la cohesión social y va más allá de la repercusión inmediata en la creación de empleo y sus consecuencias económicas positivas. El turismo contribuye a mejorar por ejemplo la capacidad de gobernanza local, que multiplica aún más el efecto del turismo (OMT, 2014).

Todo lo anteriormente mencionado, debe ser llevado adelante teniendo en cuenta lo que son los ODS. Los 17 objetivos que se basan en los logros de los Objetivos del Desarrollo Sostenible. ¿Por qué decimos esto? porque las mismas incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible, la paz y la justicia entre otras prioridades, cuestiones estas que están mencionados en los párrafos precedentes.

5. Conclusión

Tal como señala la Dra. Malanos, "...la agricultura está actualmente comprometida con el cumplimiento de nuevos deberes y desafíos. En tal sentido para alcanzar el tan mentado objetivo de una mejor calidad de vida con todo lo que ella implica, inexorablemente habrá que decidirse a condicionar la productividad a una adecuada conservación de los recursos naturales abarcados por la actividad agraria". (Malanos, 2002, p. 358).

El agroturismo en primer lugar permite contener la dispersión de la población y por ende la permanencia de los agricultores, entre ellos jóvenes y mujeres en las zonas más difíciles de cultivar. Además, la subsistencia de las explotaciones familiares traerá consigo la recuperación

de los edificios rurales inutilizados, la revalorización de sus tradiciones y hasta la cultura gastronómica enfrentando entre otras cosas, la estandarización alimentaria de las ciudades.

Por otro lado, el cuidado y conservación del medio ambiente rural, de la diversidad biológica y el mantenimiento del paisaje, serán su lógica consecuencia (Malanos, 2002, p. 361).

Hemos presentado el caso en cuestión y si bien hicimos hincapié en algunas cuestiones específicas, que merecían un poco más de atención, creemos que el camino empezado por estos productores es el correcto, ya que como se mencionó, el mismo se enmarca en los que es el lote de las producciones familiares a baja escala (ya hemos mencionado en algunos trabajos anteriores porque pensamos que la agricultura a baja escala, o de pequeños productores casi siempre está ligado a lo agroecológico, y por ende tiene muy en cuenta lo sustentable), y si a ello le sumamos el turismo sustentable todo marcha en sintonía con los ODS.

La Carta Mundial de Turismo Sostenible+20, hace un llamamiento a la acción de todos los sectores implicados en el turismo y delinea en sus distintos acápite los aspectos fundamentales del enfoque. Debemos preservar nuestro patrimonio común, manteniendo la biodiversidad con el turismo ante el cambio climático. Redistribuyendo la riqueza y buscando la paz, siendo el turismo uno de los vehículos hacia la consecución de los 17 ODS (Devia, Nonna, Krom. 2020, p. 523).

De la definición brindada por el artículo 2 de la ley Provincial 6.052, podemos decir que para que exista turismo rural según nuestro pensamiento, necesitamos tanto del criterio profesional, ya que menciona que tiene que haber una actividad agrícola ganadera aunque esta no es excluyente, ya que también puede sustentarse en el medioambiente rural. Lo que si no puede quedar fuera de las características o criterios de definición según esta ley, es el ámbito geográfico en el que se desarrolla, ya que necesariamente debe ser llevado adelante en el ámbito rural.

Está de más decir que el agroturismo puede ser un motor de desarrollo para la zonas rurales de la provincia, ya sea “completando” los ingresos de las pequeñas producciones agropecuarias, poniendo en valor el trabajo y la cultura de los pobladores, promocionando el arraigo de los más jóvenes, todo ello en el marco de una nueva ruralidad.

Bibliografia

- Brebbia, F., Malanos, N. (2011). *Derecho Agrario*. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires.
- Casella, A.P. (1994). El Derecho agrario argentino entre tradición y modernidad en Las grandes tendencias del Derecho Agrario moderno (características entre tradición y modernidad). https://www.union-umau.org/_files/ugd/9ec9d3_6301802e19684db4ae75285a4d0f01ea.pdf
- Malanos, N. (2002). Agroturismo: un factor para el Desarrollo Rural en *IV Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*. Rosario, Santa Fe.
- Nonna, S., Krom B., Devia, L. (2020). *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*. Editorial Estudio. Buenos Aires.
- OMT. PR N°: PR 14061 Guadalajara Madrid 29 de septiembre 2014. Recuperado de: www.unwto.org/es.
- <https://corrientes.tur.ar/fiscalizacion/reglamentaciones>.
- <https://www.saij.gob.ar/LPW0006052>.

Desarrollo rural en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires: el caso de la “Ruta del Olivo”

María Victoria Diloreto

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad Nacional de La Plata
mdiloreto@jursoc.unlp.edu.ar

Resumen

Actualmente, Argentina es el principal productor y exportador de aceite de oliva y aceitunas de América del Sur, concentrándose la producción en San Juan, La Rioja, Catamarca, Mendoza y en menor medida, Buenos Aires.

Si bien la producción olivícola primeramente se expandió sobre la región de Cuyo, desde la década de 1940 que en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires se cultivan olivares, siendo una región que posee características adecuadas para alcanzar aceites de alta calidad. Ante el incremento de la producción, los productos de esta región están empezando a ser reconocidos tanto en el mercado interno como en el internacional. Por esta razón, el anuncio de fines de 2024 de la creación de una “Ruta del Olivo” se presenta como una política no sólo de desarrollo rural, sino también de desarrollo regional, ya que lo que se busca no sólo es promocionar un producto específico por las características del territorio sino también fomentar el conocimiento del lugar y su cultura,

generando otras alternativas en materia de turismo además de actividades económicas.

Palabras clave

Actividad olivícola, aceite de oliva, sudoeste bonaerense, desarrollo rural, agroturismo.

Abstract

Argentina is the leading producer and exporter of olive oil and olives in South America, with production concentrated in San Juan, La Rioja, Catamarca, Mendoza, and, to a lesser extent, Buenos Aires.

Although olive production initially expanded to the Cuyo region, olive groves have been cultivated in the southwest of the province of Buenos Aires since the 1940s, a region with the appropriate characteristics for producing high-quality olive oils. Given the increase in production, products from this region are beginning to be recognized both in the domestic and international markets. For this reason, the announcement of the creation of an "Ruta del

Olivo" in late 2024 is presented as a policy not only for rural development but also for regional development. The aim is not only to promote a specific product due to the characteristics of the territory but also to foster knowledge of the area

and its culture, generating alternative tourism options in addition to economic activities.

Keywords

Olive growing, olive oil, southwest Buenos Aires, rural development, agritourism.

1. Introducción

La actividad olivícola consiste en el cultivo y explotación de olivos para producir aceitunas, que pueden ser destinadas tanto al comercio o ser transformadas en aceite de oliva. En este caso, la plantación de olivos constituye una actividad agraria propia, que puede contener actividades conexas, como la transformación de las aceitunas en aceite de oliva o ser las mismas destinadas para la venta, tal como clasifica Vivanco a las actividades (Vivanco, 1967).

Nuestro país, actualmente, es el principal productor y exportador de aceitunas y aceite de oliva de América del Sur y, concentrándose la producción en las provincias de San Juan, La Rioja, Catamarca, Mendoza y en menor medida, Buenos Aires.

Asimismo, coexisten dos modelos productivos: el tradicional, caracterizado en su mayoría por un bajo grado de mecanización y pocos avances en los sistemas de riego y el moderno, con explotaciones de alta productividad y esquemas intensivos, con un mayor grado de mecanización, aunque no se ha logrado avanzar en la mecanización integral.

La provincia de Buenos Aires, especialmente la región del sudoeste bonaerense, en base a las características del suelo, clima y sistema de riego, ha ido aumentando su producción olivarera, que comenzó en la década de 1940, lo que posibilitó que esta actividad fuera emergiendo por sobre las actividades tradicionales de la región, como la agricultura o ganadería. Es así que, durante los últimos años, se ha dado un incremento en este tipo de actividad sumando más hectáreas de cultivo del olivo e incluyendo los medios para transformar la producción en aceite de oliva de calidad, permitiendo al productor participar en toda la cadena de producción.

Este tipo de actividad permite no sólo poner atención en la producción olivícola sino también que, a través de otras actividades como el turismo, da cabida a que los espacios rurales diversifiquen sus usos, enfocándose también en la sostenibilidad.

En el presente trabajo, se realiza un recorrido sobre la producción olivícola en nuestro país, sus características y su marco normativo, para luego analizar puntualmente el caso de Buenos Aires, provincia donde esta actividad se encuentra en auge, especialmente en la región del sudoeste, su normativa y cómo a través de políticas de desarrollo rural se busca el fomento de la actividad, incorporando además, al turismo, con el ejemplo del anuncio de la creación de una “Ruta del Olivo” en la región.

2. Producción olivícola en Argentina

En nuestro país, el olivo se introdujo en la época colonial alrededor del año 1550, principalmente en la región de Cuyo, donde el cultivo del mismo tuvo una gran difusión. Esto ocasionó que, ante la preocupación de los españoles y durante el reinado de Carlos III se ordenaran medidas restrictivas, como no plantar olivos o no reponer los que se perdían por algún motivo ya que, si existía suficiente aceite para proveer a la región, disminuiría el comercio con los reinos españoles. Luego de esta decisión, el cultivo de olivos se mantuvo estacionario por más de medio siglo, durante y después de declarada la independencia (Estos datos surgen de <https://olinews.com/2022/06/22/a-casi-100-anos-de-la-primera-ley-de-fomento-olivicola/>).

A principios de 1930 se produjo una crisis olivarera a nivel mundial, ocasionada por la competencia de aceites a base de semillas oleaginosas. Como consecuencia de ello, Argentina en el año 1932 sanciona la Ley 11.643 de fomento al cultivo del olivo y en la cual incluyó un mapa que indicaba la región económica del olivo.

Esta ley, que aún sigue vigente, establecía como región del olivo a las provincias de La Rioja, Catamarca, San Juan y norte de Corrientes, además de distintos departamentos de las provincias de San Luis, Córdoba, Mendoza, Tucumán, Salta, Entre Ríos, Santa Fe, Río Negro y Buenos Aires, comprendiendo esta última a Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino y Patagones. Para determinar esta región como especialmente apta para el cultivo, considera como tierra cultivable la que disfruta de una media anual de precipitación pluviométrica de 400 milímetros o que tenga los beneficios de la irrigación.

Al tratarse de una ley de fomento, la misma preveía créditos hipotecarios para plantadores que se acojan a sus beneficios, cuyo incumplimiento comprobado para con las obligaciones aceptadas sobre plantación y cuidado de los olivos será causa suficiente para la

anulación de estos créditos; concede por una sola vez y como estímulo, un premio consistente en 50 pesos moneda nacional por hectárea a cada uno de los plantadores que haya contribuido a cubrir las primeras 5.000 hectáreas plantadas en el país, cuyos árboles tengan un desarrollo normal y se hallen en buen estado sanitario al décimo año de su plantación y para las provincias con jurisdicción territorial dentro de la región económica del olivo que deseen acogerse a los beneficios de la ley, establece una exención de la contribución territorial e impuestos provinciales durante diez años en la superficie de tierra que se plante con olivos.

Esta ley no se cumplió en forma estricta y, a pesar de que sigue vigente la misma no es de aplicación, lo que hizo que el crecimiento de la producción olivícola fuera en forma paulatina pero que no impidió que se expandiera hasta convertirse en un cultivo relevante en varias provincias, como Mendoza, San Luis, Catamarca, San Juan, La Rioja y en menor medida, Buenos Aires, convirtiendo así a Argentina como el principal productor y exportador de aceite de oliva de América del Sur.

Nuestro país, a través de la Ley 26.433 del año 2008, adhirió al Convenio Internacional del aceite de oliva y las aceitunas de mesa del año 2005 y desde el año 2009 forma parte del Consejo Olivícola Internacional (COI), siendo el único organismo intergubernamental en el mundo que nuclea a los países productores o consumidores de aceite de oliva y aceitunas de mesa.

En el año 2012 se sancionó la Ley 26.839 que declara al aceite de oliva argentino como alimento nacional, estableciendo una definición del mismo y con el objetivo de fomentar su consumo mediante promociones en eventos culturales, sociales y deportivos de carácter oficial y orientar así su incorporación a la canasta alimentaria de los argentinos dado sus importantes aportes nutricionales.

Además de estas leyes, también se contó con distintos programas nacionales que tenían como objetivo el aumento de la producción y las exportaciones, tanto de aceitunas como de aceite de oliva pero que perdieron vigencia por falta de propuestas y acciones que los acompañaran, como es el caso del Plan Estratégico Olivícola 2020 del año 2007 o la Mesa Olivícola Nacional del año 2016.

Actualmente se encuentra vigente el Programa Nacional de Fiscalización de aceite de oliva del año 2017, cuyo objetivo es verificar los parámetros de genuinidad y calidad de los

aceites de oliva en establecimientos elaboradores, así como también de las buenas prácticas de manufactura en los mismos, de acuerdo con las exigencias del art. 535 del Código Alimentario Argentino.

Asimismo, en el año 2022 se reconoció la indicación geográfica al “Aceite de oliva virgen extra de Mendoza” a través de la Resolución 31/2022 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca por sus características típicas de la zona donde se produce, delimitando el área para el uso de la misma.

Si bien Argentina cuenta con un clima ideal para el desarrollo del olivo, la actividad olivícola está atravesando un proceso de transformación, vinculado a la reconversión de plantaciones tradicionales por otras de alta productividad y rentabilidad, como las plantaciones intensivas y superintensivas que permiten una mecanización integral del cultivo. Esta transformación va de la mano con la pérdida de rentabilidad que atraviesa el modelo tradicional, siendo la reconversión de las producciones hacia otros esquemas superintensivos y de mayor margen de rentabilidad una opción para adaptarse al nuevo paradigma productivo.

3. Olivicultura en la provincia de Buenos Aires

3.1 Inicios de la producción olivícola en la provincia de Buenos Aires

Si bien la producción olivícola primeramente se expandió sobre la región de Cuyo, en provincias como Mendoza o La Rioja, en la provincia de Buenos Aires las primeras plantaciones de olivos comenzaron a fines de 1940, especialmente en el sudoeste bonaerense, una región que posee características adecuadas para alcanzar aceites de alta calidad, tal como se mencionara en la Ley 11.643, tratada en el punto anterior, ya que en el mapa de la región económica del olivo la misma incluyó a los municipios de Coronel Dorrego, Bahía Blanca, Villarino y Patagones, que, a su vez, forman parte de la región del sudoeste provincial.

Al principio, las plantaciones se realizaban con sistemas tradicionales, de menor escala, más artesanal y con marcos de plantación altos mientras que hoy en día también existen cultivos con sistemas superintensivos, con plantas organizadas en setos y una mecanización casi total, desde la cosecha hasta la poda. Ambos modelos productivos coexisten actualmente, buscando la integración de los mismos, ya que la migración de productores hacia modelos de producción más sostenibles está en aumento como estrategia para acceder a mercados internacionales.

Por último, se destaca el desarrollo de otras actividades agrarias que van transformando la matriz de la producción de la provincia hacia la obtención de productos no tradicionales, que poseen un valor agregado y que puede ser realizado por el mismo productor, como una actividad conexa a la principal, que puede ser desarrollada a fin de agregar valor a la producción.

3.2 Programa para el Desarrollo del Sudoeste Bonaerense

Esta región del sudoeste provincial comenzó a reconocerse a partir del año 2005 con la celebración de una asamblea regional en la que participaron diferentes representantes, que daban cuenta de cómo durante los últimos años se había declarado a la región en emergencia agropecuaria por reiteradas sequías, concluyendo que era momento de considerar al sudoeste bonaerense como una región naturalmente seca en lugar de que se hallara en continuo estado de emergencia y que se reservara la condición de emergencia por sequía para eventos de excepción dentro del clima habitual de la región, que no es el típico de la pampa húmeda que ocupa mayormente la geografía provincial.

De esta manera, en el año 2007 se sancionó la Ley 13.647, creando un Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense, que, tal como se explica en sus fundamentos, busca diferenciar a esta región, por sus características climáticas, edáficas y de potencial productivo al formar parte de la región semiárida, árida y subhúmeda seca del país, apoyar a los sistemas considerados sustentables, a través de diversos instrumentos de política, ya sea crediticia, beneficios impositivos o de acceso a tecnología y crear un marco legislativo e institucional que le dé permanencia a la diferenciación regional y a las políticas de apoyo.

Así entonces, esta ley buscó adoptar una mirada integral sobre las condiciones necesarias para generar sustentabilidad en los sistemas de producción y sus cadenas de valor, desarrollando ventajas competitivas y reconociendo las potencialidades y limitantes de la región.

A lo largo de 10 artículos, delimita los partidos que integran la región a la cual va dirigida la ley con la finalidad de diseñar políticas públicas debido a sus características “edafoclimáticas” y productivas, para lo cual crea el Consejo Regional para el Desarrollo del Sudoeste de la provincia de Buenos Aires, que va a estar conformado por representantes de los diversos ministerios provinciales, de la legislatura, de los municipios que integran la región y de entidades a las que invita la misma para formar parte, como la Universidad Nacional del Sur,

INTA, CONINAGRO, Federación Agraria Argentina, entre otras. Este consejo tendrá como función proponer a la autoridad de aplicación las acciones necesarias para impulsar y promover el desarrollo de los sistemas de producción y sus cadenas de valor, sobre las bases de sustentabilidad social y económica, describiendo políticas y acciones de fomento de naturaleza tecnológica, productiva, financiera, impositiva, de educación o toda otra política que fuera conducente.

Esta ley, fue reglamentada a través del Decreto 2585/07, que aprobó dos anexos y designó como autoridad de aplicación al Ministerio de Asuntos Agrarios, hoy en día de Desarrollo Agrario. El Anexo I se encarga de establecer las finalidades del Consejo Regional del Plan así como la forma de funcionamiento; dispone que las acciones para impulsar y promover el desarrollo serán implementadas a través de Programas del Plan de Desarrollo, pudiendo estos ser específicos a una actividad, genéricos cuando abarquen varias actividades con condiciones comunes o transversales, cuando sean de aplicación en distintos programas específicos y/o genéricos para lo que subdivide la región en 4 subregiones, la subregión Ventanía, Semiárida, Corfo y Patagónica, que conformarán un Subconsejo Regional cada una. Además, crea Comisiones Municipales a fin de facilitar la gestión y aplicación de los distintos Programas. Ante la creación de las subregiones, el Anexo II se encarga de la delimitación de las mismas.

Esta ley apuntó a una política de desarrollo rural, basada en las características propias de la región, en las actividades y producciones regionales y en la búsqueda de diferenciaciones de calidad mas allá de cantidad, contemplando no sólo una política que parte del interés económico de la actividad agraria sino también de necesidades ambientales (Pastorino, 2011, p. 382).

De acuerdo a una nota de la Asociación de Ganaderos y Agricultores de Bahía Blanca del año 2020, se realizó un relevamiento sobre la aplicación de la ley de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense en el cual se señaló que los productores casi nunca vieron beneficios, manifestando la falta de representación de productores locales en el Consejo Regional, lo cual demuestra que si bien dicho organismo actualmente se encuentra en funcionamiento y se adoptaron programas como la Línea de Financiamiento para la Implantación de Pasturas y la adaptación del Programa Buenas Prácticas Agrícolas al Sudoeste, esto resulta insuficiente al no haber medidas específicas que diferencien a la región en la práctica, no cumpliéndose así en parte con los objetivos de la

ley (<https://www.agabahia.com.ar/nota/ley-del-sudoeste-bonaerense-el-senador-hirtz-solicita-definiciones>).

3.2 El caso del sudoeste bonaerense y la producción olivícola

La región del sudoeste bonaerense por sus características del suelo y el clima, posee ventajas para la producción olivícola ya que permite elaborar productos de oliva con propiedades distintivas, generándose durante los últimos años un crecimiento sostenido en la superficie cultivada, lo que implicó una diversificación productiva de la agricultura y la ganadería y el uso de tecnología especializada. Se destaca la producción especialmente en los partidos de Bahía Blanca, Patagones, Coronel Dorrego, Coronel Rosales, Púan, Saavedra, Tres Arroyos y Villarino aunque, la mayor parte de las explotaciones se concentran en el partido de Coronel Dorrego.

De esta manera y siguiendo la línea de la Ley 13.647, buscando fomentar la olivicultura y contribuyendo al desarrollo y promoción de la cadena productiva del olivo en este ámbito geográfico, se sanciona la Ley 14.289 en el año 2011 que instituye la “Fiesta Provincial del Olivo” que se celebrará anualmente durante el mes de abril en la ciudad de Coronel Dorrego, partido del mismo nombre, una fiesta que se venía realizando allí desde año el 2008.

A fines del año 2024, el Ministerio de Desarrollo Agrario bonaerense presentó un plan para crear en el sudoeste bonaerense una “Ruta del Olivo”, cuya estrategia consiste en posicionar a la provincia como referente en la producción de aceites, promover el agroturismo y la gastronomía de la región, a través de la realización de eventos y festivales temáticos relacionados con el aceite de oliva como catas, talleres y visitas guiadas, incentivando la interacción entre productores, turistas y la comunidad local. También se propuso trazar un mapa turístico con ofertas de experiencias, con sistemas de cupones y beneficios para los visitantes. Finalmente, con fecha 11 de abril de 2025 se dictó la Resolución 142/2025 que creó la Ruta del Olivo y que fue publicada en el Boletín Oficial provincial el 21 de abril. Esta resolución cuenta con 7 artículos, a través de los cuales establece los objetivos de la Ruta y a la tercera semana del mes de marzo de cada año como la “Semana del Olivo Bonaerense”, previo a la Fiesta provincial.

Ya en el año 2023 la Municipalidad de Coronel Dorrego, a través de su Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza Municipal Nº 4469/23 que creó la ruta turística y productiva

del olivo y la miel, incluyendo de esta manera también a la actividad apícola, al entender que el turismo puede elevar la cadena de valor de las producciones locales y diversificar la oferta turística de la región, tomando como eje a la producción rural en el marco de la reactivación de las economías locales.

Este tipo de propuestas turísticas que incluye tanto al turismo rural, vivencial y gastronómico permiten crear rutas productivas relacionadas con el desarrollo rural como política de tierras en nuestro país, ya que, si bien el eje central es la actividad agraria ésta debe actuar en sinergia con otras actividades como son el turismo rural, la actividad artesanal, promoción de culturas o gastronomías regionales, entre otras (Pastorino, 2011, p. 361).

En este caso y por tratarse de una región con características distintivas, reconocida desde el año 2007, la creación de rutas del olivo consisten en una clara política de desarrollo regional, ya que lo que se busca no sólo es promocionar un producto específico por las características del territorio sino también fomentar el conocimiento del lugar y su cultura, generando otras alternativas en materia de turismo además de actividades económicas, repercutiendo no sólo en el sector agrícola sino también en el resto de la población rural.

Si bien hoy en día la “Ruta del Olivo” cuenta con un marco normativo, el mismo resulta ser reciente, aunque como política agraria resulta interesante para fomentar no sólo la producción en sí, sino también al desarrollo local, algo que actualmente se ve reflejado en la provincia de Mendoza, por ejemplo, con el circuito turístico que se generó a través de la producción vitivinícola.

4. Conclusiones

Si bien la provincia de Buenos Aires no cuenta con una tradición olivícola como las provincias de Mendoza, La Rioja y San Juan, la olivicultura, especialmente en el sudoeste de la misma, se presenta como una alternativa a producciones tradicionales de la región, como son la agricultura y ganadería, pudiendo ser a su vez, complementaria de estas mismas.

Es así que, esta actividad, fue abriéndose paso tanto en el mercado interno como en el internacional, ya que sus productos, especialmente el aceite de oliva virgen extra, están empezando a ser reconocidos por los distintos mercados debido a su calidad.

La generación de políticas de desarrollo rural, que fomenten tanto la producción como el agroturismo, son clave para el crecimiento de la región, que posee características óptimas para el cultivo del olivo y permite elaborar productos diferenciados.

La actividad olivícola presenta buenas oportunidades a futuro, pero, una cuestión a tener en cuenta, es el bajo control de la producción y cumplimientos de los estándares de calidad establecidos por el Comité Olivícola Internacional y el escaso nivel de diferenciación y agregado de valor de estos productos, por lo que, se debería avanzar en estrategias de distinción para obtener productos con una indicación geográfica, como es el caso de Mendoza, que le agreguen valor y mejoren la participación de estos productos en el mercado internacional.

Bibliografía

- Carciofi, I., Guevara Lynch, J.P. y Maspi, N. (2022). *Olivicultura en Argentina. Aprendiendo de la experiencia internacional: políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector*. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/olivicultura_-_arg._productiva1.pdf
- Palma, L., Argentina en el Consejo Oleícola Internacional. Recuperado de <https://alimentosargentinos.magyp.gob.ar/contenido/revista/pdfs/60/2.pdf>
- Pastorino, L.F. (2011). *Derecho Agrario Argentino*, 2da ed., Ed. Abeledo Perrot. CABA.
- Vivanco, A. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ed. Librería Jurídica. La Plata
- <https://olineWS.com/2022/06/22/a-casi-100-anos-de-la-primera-ley-de-fomento-olivicola/>
- <https://www.agabahia.com.ar/nota/ley-del-sudoeste-bonaerense-el-senador-hirtz-solicita-definiciones>

Agricultura familiar en la provincia de Corrientes:

Ley N° 27.118 y políticas públicas

Elina Itatí Ramírez

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas,
Universidad Nacional del Nordeste
ramirez.elina10@gmail.com

Resumen

La agricultura familiar históricamente ha sido objeto de múltiples intervenciones; en diferentes épocas se han regulado aspectos como la producción, comercialización e industrialización. En el 2015 se sanciona la Ley N.º 27.118 declarando de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena. En 2016, la provincia de Corrientes se adhiere por Ley N.º 6371. A través de la autoridad de aplicación, el Instituto de Desarrollo Rural de la provincia de Corrientes busca la difusión de la agricultura familiar en coordinación con instituciones vinculadas al desarrollo rural y por medio de diversos instrumentos se procura su promoción. Por lo cual, este trabajo tiene como finalidad indagar las políticas públicas en la región frutihortícola de la provincia de Corrientes.

Palabras clave

Soberanía y seguridad alimentaria, fomento al desarrollo rural.

Abstract

Family farming has historically been the subject of multiple interventions; at different times, aspects such as production, marketing, and industrialization have been regulated. In 2015, Law N° 27.118 was enacted, declaring family, peasant, and indigenous agriculture as being of public interest. In 2016, the province of Corrientes adhered through Law N° 6371. Through the implementing authority, the Rural Development Institute of the province of Corrientes seeks to promote family farming in coordination with institutions linked to rural development, and through various instruments, it aims to promote it. Therefore, the purpose of this work is to investigate public policies in the fruit and vegetable region of the province of Corrientes.

Keywords

Food sovereign and food security; promotion of rural development.

1. Introducción

La agricultura familiar (AF) se ha caracterizado históricamente por ser proveedora de alimentos para las ciudades y las poblaciones. Su vínculo con el ambiente y el espacio geográfico la convierte en custodia de la conservación de alimentos tradicionales y la posiciona como protectora de la biodiversidad agrícola y en un claro ejemplo de uso sostenible de los recursos naturales, contribuyendo de manera significativa a la tan mentada “soberanía alimentaria”.

Sin embargo, a partir de la irrupción del modelo productivo de la revolución verde que se extendió más allá de la pampa húmeda, la AF se ha visto gravemente afectada: se han perdido alrededor de tres cuartas partes de la diversidad genética de los cultivos agrícolas, situación que representa una potencial amenaza para el acceso a una alimentación saludable, variada y accesible (Boza López, 2004, p. 97).

A nivel nacional, la ley N° 27.118 y, en el ámbito de la provincia de Corrientes, la ley N° 6371 buscan proteger al sector. En virtud de estas disposiciones se verifican políticas públicas provinciales orientadas a fomentar el desarrollo de cultivos tradicionales característicos del territorio citrícola y hortícola, de acuerdo con los Objetivos del Milenio definidos por la Organización de las Naciones Unidas y en consonancia con lo previsto en la Constitución Nacional, y también conforme a lo dispuesto en la Primera Disposición Transitoria, punto 1 y siguientes de la Constitución de la provincia de Corrientes (Secretaría de Agroindustria, 2016). Por lo que este trabajo tiene como finalidad indagar las políticas públicas desarrolladas en la región frutihortícola de la provincia de Corrientes.

2. Agricultura Familiar, Soberanía Alimentaria y Biodiversidad: conceptualizaciones

La AF es un actor significativo de la matriz económica nacional. Sus contribuciones no se limitan al ámbito económico, sino que también aportan servicios ecosistémicos, favorecen el poblamiento del territorio, ofrece diversidad de alimentos tradicionales y protegen la biodiversidad, la cultura y la soberanía alimentaria (Feito, 2020, p. 474).

El agricultor familiar es quien habita en el medio rural y quien trabaja la tierra junto a su familia, formando una empresa agraria donde lo económico y lo familiar están estrechamente vinculados. Las empresas agrarias así constituidas funcionan inspiradas en valores, presentan vocación de continuidad e intentan sobrevivir a las diferentes crisis económicas por su ínsita vocación de permanencia (Bellés de Sanmarco y Victoria, 2016).

Como medio de producción de alimentos, la AF se relaciona intensamente con la biodiversidad y la variabilidad de semillas, para contribuir a la seguridad y a la soberanía alimentaria.

En primer lugar, para los agricultores, contar con semillas para el año siguiente es un aspecto central de su economía. A su vez, esto puede relacionarse con el acceso y el ejercicio de los derechos de uso y gestión de la tierra, la valorización de los saberes y prácticas locales, y con la determinación de los pueblos a decidir qué producir y qué consumir (Arias, 2018).

En segundo lugar, la biodiversidad es central en la diversidad de semillas, y por tanto de cultivos y alimentos. Actualmente, la biodiversidad se encuentra cada vez más amenazada. La modernización de la agricultura y la mecanización, impulsadas por la intensificación de la producción, han llevado a depender de un número cada vez más limitado de cultivos, lo que aumenta la vulnerabilidad y, por tanto, la inseguridad alimentaria. Esto “resulta preocupante dado que a lo largo del último siglo se ha perdido aproximadamente tres cuartas partes de la diversidad genética de los cultivos agrícolas, situación que limita las posibilidades de una dieta saludable y variada” (Boza López, 2004, p. 97), así como culturalmente adecuada y soberana.

Y, en tercer lugar, cabe mencionar la relación entre seguridad y soberanía alimentaria.

Esta última surge como una respuesta crítica a la primera, en la medida en que la seguridad alimentaria ha sido abordada por el régimen alimentario corporativo a través de normativas orientadas al libre comercio. En contraposición, la soberanía alimentaria ha evolucionado en una concepción más flexible e inclusiva comprendiendo lo rural y lo periurbano. También reivindica el derecho a la autogestión de las sociedades sobre sus sistemas alimentarios mediante el fortalecimiento de los productores rurales, garantizando la producción de alimentos sanos y la satisfacción de las necesidades alimentarias nacionales (Mc Michael, 2017, p. 48).

Dentro del contexto de conceptos y problemáticas que hemos descripto en este apartado, se enmarcan las leyes y las políticas públicas provinciales que analizaremos a continuación.

3. Leyes y políticas públicas (PP) de la agricultura familiar en la provincia de Corrientes

Como relata el historiador Maeder (1981) “en la economía de la región del Litoral, históricamente, la agricultura desempeñó un papel fundamental de subsistencia de las pequeñas ciudades y pueblos, permitiendo el estrecho contacto de los pueblos originarios con la tradición labradora española, enriqueciendo las variedades de cultivos” (p. 253).

En este contexto, resulta imperioso contar con legislaciones que protejan y promuevan a la AF. En este sentido, opinan Bellés de Sanmarco y Victoria (2016) que, para valorizar al pequeño productor agrario, es imprescindible promover el consumo de dietas saludables. Las autorías relacionan este concepto con el consumo de alimentos de temporada y de producción local que se comercializan a través de circuitos cortos.

Sabemos asimismo que “históricamente, la agricultura ha sido objeto de múltiples intervenciones. En diferentes épocas se han regulado aspectos como la producción, comercialización e industrialización de los productos agrarios” (Powell et al. 2020, p. 33).

Es así que, en 2015, con la sanción de la Ley Nº 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, se declaró de interés público la AF, campesina e indígena, 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 (art. 1).

Declarar de interés público a la AF, campesina e indígena, implica que deben ser tanto sujeto como objeto de políticas públicas destinadas a proteger, promover y garantizar los derechos e identidades ancestrales. Esto va más allá de pretender la subsistencia, ya que busca proteger a un 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 (art. 2).

Por medio de esta legislación se crea el Régimen de Reparación Histórica de la AF con la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria (art. 2).

El autor Douwe van der Ploeg (2017) considera que, cuando se habla de AF, los conceptos como crecimiento, desarrollo y productividad merecen una clara especificación dado los complejos mecanismos de la agricultura.

El autor afirma que la productividad del trabajo no es lo mismo que la productividad de la tierra (o de los recursos naturales implicados en la producción agrícola) o de la productividad de todos estos recursos en conjunto, ya que el crecimiento de uno puede ir en detrimento del otro. Por lo cual, considera pertinente una clara especificación al referirse a ellos.

Del análisis de la ley se desprende que resulta prioritario el arraigo rural y las políticas públicas vinculadas a la soberanía y seguridad alimentaria, conservación de la biodiversidad, de las semillas y saberes culturales, los cuales mencionaremos someramente a continuación.

El art. 3 establece los objetivos generales a saber: inc. b) Corregir disparidades del desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones con mayor atraso (...); c) Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria; f) Valorizar la AF en toda su diversidad, como sujeto prioritario de las PP; g) Promover el desarrollo de los territorios rurales de todo el país, reconociendo a la AF como sujeto social protagónico en el espacio rural (...) a través de PP activas y la interacción con el conjunto de la sociedad.

El art. 6 establece como obligatoria para la AF la registración en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, ya sea en forma individual o asociativa, a efectos de ser incluidos en los beneficios de dicha ley. El art. 10 define las condiciones y las temáticas para el fomento del desarrollo rural integral y sustentable, de participación, de actividad agropecuaria, fomento forestal para el óptimo uso de la tierra, créditos, insumos, asistencia técnica, etc., definiendo en su inc. 7) a los instrumentos de promoción.

En el título IV, Procesos productivos y de comercialización, la ley hace alusión a las acciones y programas que se orienten a incrementar la productividad y competitividad en el ámbito rural a fin de fortalecer el empleo (...) a) la conservación y mejoramiento de los suelos y demás recursos naturales (...) b) la preservación, recuperación, multiplicación artesanal y en escala, así como la provisión y acceso de las semillas nativas, las que tendrán prioridad en los planes y programas productivos (...).

La AF ha demostrado históricamente una notable resiliencia. Según Bordás (2015), la AF tuvo que atravesar distintos gobiernos con diversas ideologías, que implementaron diferentes políticas, pero sin perder su estructura esencial de elaboración de alimentos primarios desde el núcleo familiar para satisfacer necesidades básicas y vender el excedente. Asimismo, Bordás destaca que en la provincia de Corrientes se llevaban a cabo políticas para el sector agropecuario en el marco de otras leyes, pero sin soluciones duraderas o estables, por lo que considera imprescindible la adhesión al cuerpo normativo para una protección diferenciada.

Así fue que, en el año 2016, la provincia de Corrientes adhirió por Ley N.º 6371, en la que, además, se estipula como autoridad de aplicación al Instituto de Desarrollo Rural de la provincia de Corrientes (IDERCor) creado por Ley N.º 6124, cuya función es la difusión de la AF, campesina e indígena en coordinación con instituciones vinculadas al desarrollo rural (art. 2). Asimismo, el art. 7 invita a los municipios a adherirse.

Diversos son los instrumentos a través de los cuales se puede promover el desarrollo rural y sustentable de la AF. Para su conceptualización seguimos a Ander-Egg, citado en Gutiérrez Linares (S.F.), que menciona:

Planes: Son instrumentos de carácter técnico-político que definen lineamientos, prioridades, metas y estrategias de acción, funcionando como marco rector para programas y proyectos.

Proyectos: Conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, orientadas a producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas.

Programas: Conjunto organizado, coherente e integrado de proyectos y actividades afines para alcanzar objetivos comunes.

Seguidamente, detallaremos los planes que surgen a partir del año 2021 vinculados con estas leyes. En primer lugar, el Plan Estratégico Participativo 2021 tiene como objetivo dar cumplimiento al mandato de la Constitución provincial, en la que se dispone la conformación de un Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social (Secretaría de Agroindustria, 2016). Este plan busca promover el consenso y la participación colectiva de diferentes actores e instituciones, que a tal fin conformaron las mesas de debate de los talleres regionales, e impulsa políticas económicas y sociales.

En el ámbito de la región de Santa Lucía se precisan los programas y/o proyectos, así como los problemas dirigidos a pequeños productores de la localidad de Bella Vista. En esta región se producen tabaco, cítricos y hortalizas. Una de las acciones que llevan a cabo las municipalidades es trabajar en conjunto con instituciones públicas, privadas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de brindar apoyo no solo a la AF, sino también a otros actores.

En lo que refiere a las políticas productivas se puede mencionar el Proyecto Procitrus, desarrollado en convenio con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Promociona la regularización de los viveristas y la implementación de material de propagación certificado, en línea con el Plan Estratégico Citrícola. También contempla la reconversión de viveros y brinda asistencia a los viveristas citrícolas de la provincia por medio de capacitaciones conjuntas con el Instituto Nacional de Tecnología Argentina (INTA), el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo (MPTYT). Se retomó el Programa Mosca de los Frutos, acompañando a los reclamos del sector.

Para el sector hortícola, se contó con el apoyo en la implementación del Bio Control en pimiento correntino, el cual incluye la certificación del protocolo de producción mediante el Sello Argentino. A través de esta iniciativa se brinda asistencia técnica y financiamiento.

Participaron del encuentro representantes del Ministerio de Agricultura de la Nación, del Ministerio de Producción de Corrientes, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), así como también técnicos y productores. Este programa incorporó tecnologías de manejo integrado de plagas y ofreció financiamiento para afrontar nuevos desafíos productivos mediante la conformación de grupos cooperativos. Uno de los convenios de asistencia financiera fue suscripto por la Cooperativa Santa Lucía Limitada y el sector de viveros cítricos (Bicentenario, Bella Vista, 2017).

Sin embargo, se observa un bajo nivel de asociativismo entre los pequeños productores, lo cual repercute negativamente en sus posibilidades de acceder a herramientas, financiamientos y modalidades más eficientes de producción. En tal sentido, factores como el éxodo de mano de obra calificada, el deterioro del medio ambiente por uso indiscriminado de recursos naturales, la contaminación de napas por el uso de agroquímicos utilizados por la agroindustria (como en el caso de las arroceras), la insuficiente transformación de productos

primarios, entre otros, (Órgano Ejecutivo Sistema Provincial de Planificación, pp. 88-91) repercuten de manera negativa en el desarrollo de este modelo de unidad familiar.

Otros planes productivos que van dirigidos específicamente a pequeños productores, y directamente vinculados con la AF, son: el Plan Limón, el Plan Nuez Pecán y el Plan Palta.

En efecto, entre los requisitos para acceder a los recursos previstos en el marco de estas políticas, se establecen, por ejemplo, para el Plan Nuez Pecán: 1. Ser titular del terreno; 2. No poseer más de tres hectáreas, debiendo encontrarse el inmueble dentro de los departamentos de Esquina, Goya, Sauce, Lavalle y Bella Vista.

Plan Limón: 1. Ser titular del terreno; 2. Poseer no más de cinco hectáreas; 3. El inmueble debe encontrarse dentro de las localidades y alrededores de Saladas, Lomas de Vallejos, Caá Catí, Paraje Zapallo, Paraje Cerrito, Aguará, San Miguel, Palmar Grande, San Antonio, Paraje El Caimán, Bella Vista, Tres de Abril, San Lorenzo, Empedrado, El Sobrero, Loreto, San Cosme, Ramada Paso, Paso de la Patria, Mburucuyá, Matilla, San Roque, Concepción, Riachuelo y San Luis del Palmar.

Plan Palta: 1. Ser titular del terreno; 2. Poseer una hectárea; 3. El inmueble debe encontrarse en las localidades de: Paso de los Libres, San Martín, General Alvear, Ituzaingó y Santo Tomé (Cadena de radios, 2021). Todos estos planes exigen que el agricultor posea un derecho legítimo sobre la tierra que ocupa, lo cual representa el principal obstáculo para acceder a dichos beneficios.

En la provincia de Corrientes, los obstáculos para acceder al título de propiedad que enfrentan los agricultores son análogos a los del resto del país. Un 40% alega no poder cubrir los costos de confección de la documentación necesaria para iniciar el juicio de usucapión o del proceso mismo; un 49% manifiesta que desconocen cuáles son sus derechos y que les falta asesoramiento adecuado. Entre otras dificultades, los agricultores están geográficamente alejados y les cuesta trasladarse a los centros urbanos para realizar los trámites necesarios; a eso se suma el temor de que sus reclamos generen represalias por parte de los políticos locales (Gapel Redcozub, 2018, p. 148).

4. Reflexiones finales

Sucintamente, podemos afirmar que, en relación a lo que preceptúa la ley N.º 27.118, la ley de adhesión provincial y los planes analizados en consecuencia, no resultan suficientes para la promoción de la AF. Corregir los atrasos de las regiones, impulsar transformaciones, contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria, etc., conlleva atender efectivamente las diferentes demandas de la AF en general y de las regiones en particular. La condición de derecho legítimo sobre la tierra es uno de los principales obstáculos. Esta condición menciona Gapel Redcozub (2018), excluye a un amplio sector de la AF que queda al margen de los beneficios, profundizando la desigualdad estructural del sector.

El autor, siguiendo a Slutzky, menciona que las problemáticas vinculadas a la tenencia de la tierra no se reducen exclusivamente a la falta de títulos de propiedad; esta carencia origina situaciones básicas de inestabilidad por potenciales desalojos, además de acotar la posibilidad de acceder a créditos para incorporar capital, dificultando enormemente la consolidación productiva de los pequeños establecimientos familiares. Específicamente en relación a la inseguridad generada por la ausencia de títulos, indica que el 58% de las familias correntinas que han participado del estudio han sufrido amenazas o presiones de desalojo por problemas de tierras, y que solo el 6% ha contado con la representación de un abogado.

Por tanto, se vuelve necesario atender la regularización dominial de la tierra y promover programas de transferencia, a fin de otorgar seguridad jurídica durante un período determinado que permita el fortalecimiento del sistema productivo y el fortalecimiento de los medios para su organización. Todo ello, en tanto derechos orientados a reducir la incertidumbre del agricultor y evitar pérdidas de oportunidades para generar crecimiento y desarrollo local, asegurar su arraigo, reconociendo el valor de quienes producen alimentos sanos, en armonía con la naturaleza y conservación de saberes tradicionales.

Antes de la reglamentación de la ley N.º 27.118, Quiñonez (2021) reflexionaba sobre “la expresión del deseo plasmado en la misma y que la provincia intenta de alguna manera solucionarlo; lo cierto es que no se tiene en cuenta a la AF como sujeto prioritario a la hora de llevar adelante planes de regularización dominial”. Por ello, a pesar de su reconocimiento formal, se requiere que la formulación de planes, programas y proyectos públicos incluya la

participación del destinatario por su experiencia y conocimiento en la AF. Esto demuestra que tanto la sanción de una ley como la adhesión a la misma y los planes estratégicos no transforman por sí solos a la realidad.

Por ello, es imprescindible avanzar hacia políticas públicas integrales y sostenidas en el tiempo que reconozcan a la AF como sujeto clave y garanticen su protagonismo real en la toma de decisiones, asegurando transformaciones concretas y duraderas en su calidad de vida y como custodia de alimentos tradicionales que aseguren la soberanía alimentaria. Para cerrar, si bien se han identificado avances y limitaciones sobre AF y PP, nos proponemos continuar profundizando en el estudio del caso con el objetivo de generar aportes concretos e incorporar nuevas dimensiones de análisis que contribuyan a propuestas superadoras.

Bibliografía

- Arias, C. M. (2018). Conservación e intercambio de semillas criollas. La contribución de los agricultores familiares en la Feria de semillas del Valle de Uco, Mendoza, Argentina, a la conservación de la agrobiodiversidad. Tesina de grado. Facultad de Cs. Agrarias U. N. de Cuyo. https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/11571/tesis-irnr-arias-candela-2018.pdf
- Bellés de Sanmarcos, L.; Victoria, M. A. (2016, septiembre, 12 al 14). Importancia y rol de la agricultura familiar como instrumento necesario en el desarrollo de la seguridad alimentaria, políticas públicas concretas en la República Argentina. XIV Congreso Mundial de Derecho Agrario. Unión mundial de agraristas universitarios. San José de Costa Rica.
- Bordás, C. I. (2015). La agricultura familiar y la aplicación de políticas agrarias locales diferenciadas, en la provincia de Corrientes. En III Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/49712>
- Boza López, J. (2004). Biodiversidad y seguridad alimentaria. ANALES. Vol. 17. pp. 93-112. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7464546.pdf>
- Cadena de radios (2021, abril 08). Requisitos y zonas geográficas para poder acceder a los planes limón, nuez pecán y palta. https://www.cadenaderadios.com.ar/noticia/09299_requisitos-y-zonas-geograficas-para-poder-acceder-a-los-planes-limn-nuez-pecn-y-palta.htm

Douwe van der Ploeg, J. (2017). Crecimiento agrícola dirigido por el campesinado y la soberanía alimentaria. En soberanía alimentaria: Un diálogo crítico.

https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Soberania_alimentaria_un_dialogo_critico

Feito, M. C. (2020). La agricultura familiar en la cuestión alimentaria en Argentina. Proveedores fundamentales del mercado interno. Cap. 14. <https://notablesdelaciencia.conicet.gov.ar/>

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*, (20), 145-160. <https://doi.org/10.30972/rfce.0203259>

Gutiérrez Linares, D. (S.F). Planeación y formulación de programas (diapositiva 22-36-47). <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/112123/Conceptos%20y%20diferencias%20de%20plan%20programa%20y%20proyecto.pdf>

Bicentenario Bella Vista (2017, septiembre 21). Presentaron el programa pimiento correntino. Intendente. <https://www.bellavista.gob.ar/noticias/presentaron-el-programa-pimiento-correntino/>

McMichael, P. (2017). Historizar la soberanía alimentaria; una perspectiva del régimen alimentario. En: Soberanía alimentaria: Un diálogo crítico.

https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Soberania_alimentaria_un_dialogo_critico

Quiñonez, J.S. (2021). Regularización dominial de la agricultura familiar en Corrientes. En XVII Jornadas y VII Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas UNNE.

https://repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/50845/RIUNNE_FDCSP_AC_Qui%c3%b1onez_JS.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Secretaría de Agroindustria. (2016). Plan de implementación provincial (PIP) Corrientes. Ministerio de Producción y Trabajo, Presidencia de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pip_corrientes.pdf

Plan Estratégico Provincial. (2021). Diagnóstico participativo. <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/planes-prov/CORRIENTES/Plan-Estrategico-Provincial-Corrientes-2021-Diagnóstico.pdf>

Powell, C.; Peretti, M.; Bourges, L. y Facciano, L. (2020). Cap. II: Intervención del estado en la agricultura. Manual de Derecho Agrario, parte general. Nova Tesis.

CUESTIONES AGROAMBIENTALES

Huella de carbono en la legislación provincial argentina

María Adriana Victoria

Profesora Extraordinaria Emérita y Doctora Honoris
causa de la Universidad Nacional
de Santiago del Estero
mariaadrianavictoria@gmail.com

Resumen

A partir del marco doctrinario de la Huella de carbono (HdC) y el rol que cumple la misma, ya que se trata de una importante herramienta para cuantificar las emisiones de Gases efecto invernadero (GEI), se efectúa un análisis normológico comparado de las principales normas provinciales de Argentina, que regulan la HdC: Catamarca, Misiones, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Se centra el análisis en los siguientes criterios: disposiciones generales; temas comunes y temas especiales. Se concluye que, si bien el derecho provincial argentino ha iniciado un camino normológico sobre la HdC, se hace necesario que en general, las demás provincias argentinas la regulen, fundamentalmente para el sector agrario, con las características propias de sus actividades, acompañadas de sellos y etiquetados, proyectos, programas, incentivos, que den cuenta de su adopción. Todo ello, previa difusión, capacitación, participación ciudadana, posibilitando su registración voluntaria y, con

todo esto, dar combate a la incontrolada producción de GEI, causante del acuciante CC que hoy aqueja a los diferentes modos de vida y a todos.

Palabras clave

Huella de Carbono, medición, cálculo, compensación, bonos de carbono, legislación provincial argentina.

Abstract

Based on the doctrinal framework of the Carbon Footprint (HF) and the role it plays, since it is an important tool for quantifying greenhouse gas (GHG) emissions, comparative normological analysis of the main provincial regulations of Argentina, which regulate the HF of: Catamarca, Misiones, Córdoba and the Autonomous City of Buenos Aires (CABA) is performed. The analysis focuses on the following criteria: general provisions; common issues and special issues. It is concluded that, although Argentine provincial law has started a normative path on the HF, it is necessary that in general, the other Argentine

provinces regulate it, fundamentally for the agricultural sector, with the characteristics of their activities, accompanied by seals and labels, projects, programs, incentives, that account for its adoption. All of this, after dissemination, training, citizen participation, enabling voluntary registration and, with all this,

combating the uncontrolled production of GHG, causing the pressing CC that today affects different ways of life and everyone.

Keywords

Carbon Footprint, measurement, calculation, compensation, carbon credits, argentine provincial legislation.

1. Introducción

No cabe duda que el cambio climático (CC) representa uno de los grandes retos para la humanidad. En este contexto, el CO₂ es el mayor responsable del CC. Sus emisiones deben reducirse, lo que ha sido la exigencia principal en protestas de distintos países.

Así, el CO₂ es el principal GEI de larga duración y que, además, está relacionado con actividades humanas, a lo cual no escapa la actividad agraria en sus diversas especializaciones.

Una importante herramienta para cuantificar las emisiones de dichos gases es la Huella de carbono (HdC) y la importancia de conocer dicha huella radica en la posibilidad de saber con más certeza la manera en que los GEI contribuyen al calentamiento global y aceleran el CC.

En el presente trabajo, a partir de un marco doctrinario, se efectúa una tipificación y análisis normológico comparado de las principales normas provinciales y locales argentinas que regulan la HdC: Ley N° 5880 del año 2024, de medición, compensación y reducción de la huella del carbono de Catamarca (DIGESTO Catamarca); la Ley XVI-165, de 2023, Programa Provincial Huella de Carbono de Misiones (Digesto Misiones); la Resolución de la Secretaría de Ambiente N° 98 de 2023, Registro Huella de carbono, de Córdoba (Boletín Oficial de Córdoba) y Sello HdC de la Agencia de Protección Ambiental de la Secretaría de Ambiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Buenos Aires Ciudad). Se centra el análisis en los siguientes criterios: disposiciones generales; temas comunes y temas especiales. Con ello se pretende aportar a la reducción de carbono como causante del CC. Todo ello, a fin de contribuir desde el derecho a revertir, en parte, el CC.

2. Marco doctrinario

Es consenso que conocer la HdC permite identificar rutas para controlar, reducir o mitigar las emisiones y su impacto. Comúnmente la HdC se define como la cantidad de GEI emitidos a

la atmósfera derivados de las actividades de producción o consumo de bienes y servicios de los seres humanos, variando su alcance, desde un mirada simplista que contempla sólo las emisiones directas de CO₂, a otras más complejas, asociadas al ciclo de vida completo de las emisiones de GEI, incluyendo la elaboración de materias primas y el destino final del producto y sus respectivos embalajes (Schneider, E. Samaniego, J.L., 2010). La relevancia que implica conocer más sobre el concepto de HdC, queda de manifiesto además en las conclusiones propuestas por el informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2007) que demuestra que las emisiones siguen creciendo aún en un escenario de compromisos de reducciones en el marco del Protocolo de Kyoto, con un evidente liderazgo de los países desarrollados miembros de la OCDE (IPCC, 2007) y, posteriormente del Acuerdo de París (2015).

Además, la ONU considera la HdC como una herramienta fundamental para abordar el CC y alcanzar los ODS para el 2030.

El rastro de GEI que dejan las actividades humanas que se conoce como HdC. Este indicador ambiental mide tanto las emisiones directas como indirectas de compuestos como el metano (CH₄), el óxido de nitrógeno (N₂O), los hidrofluorocarburos (HFCs), los perfluorocarburos (PFCs), el hexafluoruro de azufre (SF₆) y, sobre todo, del más abundante y que más ha contribuido al calentamiento global desde 1990: el dióxido de carbono (CO₂).

3. Marco normativo

El mismo comprende la tipificación y el análisis normológico comparado.

3.1. Tipificación

Hay normas especiales sobre HdC de contenido general: Ley N° 5880 de 2024 – Decreto N° 1172 de Catamarca. Por otra parte son de contenido particular: El Programa Provincial Huella de Carbono, Ley XVI-165 de Misiones; el Registro Huella de carbono. Secretaría de Ambiente, Resolución N° 98/2023 de Córdoba; el Sello HdC de la Agencia de Protección Ambiental de la Secretaría de Ambiente de CABA.

3.2. Análisis comparativo

Se efectúa el mismo a partir de las disposiciones generales, los temas comunes y temas especiales.

3.2.1. Disposiciones generales

Respecto a la disminución del CC, en Catamarca, se impone contribuir con las medidas de mitigación del CC mediante la reducción de las emisiones de GEI y el incremento de absorciones por los sumideros de GEI, de acuerdo a los compromisos internacionales asumidos en materia de CC (art. 3, pto. 4). Mientras que en Misiones, se dispone establecer programas de mitigación o compensación a fin de reducir la emisión de GEI (art. 4, pto.4); tender a la disminución del CC y el calentamiento global (art. 4, pto.5). Además se debe establecer la situación del estado actual de la Provincia, en la liberación de GEI (art. 7, pto. 4).

3.2.1.1. Finalidad

La ley de Catamarca establece como finalidad: reconocer la importancia de establecer medidas de sostenibilidad y uso responsable de los recursos naturales para el logro de los objetivos de carbono neutralidad, resiliencia climática y desarrollo bajo en carbono (art. 3 pto. 3); disponer los parámetros para la estandarización de un sistema uniforme de medición, reporte y verificación de la HdC (art. 3 pto. 5); alentar la transformación de actividades hacia el uso racional, eficiente y sostenible de los recursos y el desarrollo neutro en carbono (art. 3 pto. 6). A su vez, en Misiones la finalidad es: reducir los GEI, la contaminación ambiental y promover la protección del ambiente (art. 2).

En CABA, el fin de esta iniciativa es divulgar la metodología, y generar conciencia sobre cómo realizar un inventario organizacional de la HdC para alinear al sector privado y público a las iniciativas del Plan de Acción Climática de la Ciudad, y reducir sus emisiones de GEI en el tiempo.

3.2.1.2. Sujetos

En Catamarca la ley comprende a las personas físicas y jurídicas públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, y organizaciones sin fines de lucro que realicen actividades industriales, energéticas, agrícolas, ganaderas... (art. 2). Asimismo en la ley de esta provincia cuando habla de los bonos de compensación, alude a los productores ubicados en la Provincia que realicen actividades forestales o agrícolas cuyos resultados arrojen una HdC positiva (art. 9).

En Misiones, se estima que abarca a los sujetos que realizan actividades cada sector sea urbano, rural, de servicios y productivo (art. 5, pto. 2).

En Córdoba, no se especifica cuál es el ámbito de los sujetos alcanzados (rural, urbano, etc.), solo se detalla que a los fines de la inscripción en el Registro, se trata de personas humanas o jurídicas cuya actividad sean generadoras de emisiones de GEI, con actividad en el territorio provincial, que de forma voluntaria calculen su HdC, realicen actividades dirigidas a su reducción y/o compensación de sus emisiones; las personas humanas o jurídicas que voluntariamente realicen y sean titulares de proyectos de captura de emisiones de GEI y de emisiones de GEI evitadas situados en cualquier punto del territorio provincial (art. 4). En CABA, se alude a los establecimientos dedicados a actividades administrativas, productivas y de servicios, públicos y privados, radicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3.2.1.3. Objeto

La ley de Catamarca establece como objeto: medir la HdC y establecer metas de compensación y reducción de emisiones de los GEI dentro del territorio provincial, para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al CC en todo el territorio nacional en los términos del Artículo 41 de la Constitución Nacional, y la Ley N° 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global (art. 1).

La ley de Misiones, además de la finalidad señalada en el programa, tiene por objeto crear el Programa Provincial HdC, el cual brinda un marco normativo para establecer un sistema de medición de los GEI (art.1). En Córdoba, el objeto de la ley es la creación del Registro de HdC (art. 1).

CABA, alude al otorgamiento del Sello de “Huella Calculada” junto con el “Certificado de Compromiso con la Iniciativa de Cálculo de HdC”.

3.2.1.4. Actividad

En Catamarca la ley, cuando habla de los bonos de compensación, se refiere a los productores ubicados en la Provincia que realicen actividades forestales o agrícolas cuyos resultados arrojen una HdC positiva (art. 9). En Misiones se estima que el Programa incluye lo agrario ya que en el artículo 5 pto. 2, alude a: establecer los criterios de implementación del cálculo de HdC para cada sector sea urbano, rural, de servicios y productivo (art. 5, pto. 2). En Córdoba no se especifican las actividades que deben inscribirse en el Registro de HdC. En general se refiere a las actividades que sean generadoras de emisiones de GEI, con actividad en el territorio de la provincia (art. 4).

En CABA, se señalan actividades administrativas, productivas y de servicios, públicos y privados, radicados en su ámbito.

3.2.2. Temas comunes

- Definiciones HdC: para Catamarca, es la medida de la totalidad de emisiones de GEI producidas directa o indirectamente por personas, organizaciones, productos, eventos o estados, que permite encontrar eficiencias internas y externas para disminuir emisiones de dióxido de carbono y mejorar procesos (art. 4 pto. 9). En igual sentido que la ley de Catamarca, Misiones (art. 3 pto. 3).
- Control de emisiones. Medición, metodología: en Catamarca, se utiliza: las normas ISO-IRAM 14064; el Protocolo de Gases de Efecto Invernadero (GHG Protocol, por su denominación en inglés); Disclosure Insight Action CDP y las metodologías y directrices del IPCC, entre otras, con sus respectivas actualizaciones, o en su defecto fijar estándares, parámetros y metodologías propias de cálculo de GEI. Los pequeños productores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) comprendidas... (art. 6). Asimismo se estipula disponer los parámetros para la estandarización de un sistema uniforme de medición, reporte y verificación de la HdC (art. 3, pto. 5).

En Misiones, a los fines del Programa de HdC, se dispone respecto a adoptar y promover una de las fórmulas internacionales para el cálculo de HdC con el objeto de cuantificar y optimizar emisiones de GEI, en procesos industriales y productos y servicios destinados al consumidor (art. 4 pto. 1). La implementación y difusión del cálculo de la HdC se hace a través de la metodología científica y técnica que determine la autoridad de aplicación, en forma progresiva (art. 6). Además la Autoridad de Aplicación debe considerar los criterios y variables para cuantificar la HdC adoptando las fórmulas reconocidas científicamente para su cálculo (art. 7, pto. 5).

En Córdoba, la ley del Registro, establece que el cálculo de HdC, su metodología, deberá realizarse siguiendo los lineamientos establecidos en la norma ISO 14064-1 (Especificación con orientación, a nivel de las organizaciones, para la cuantificación y el informe de las emisiones y remociones de GEI), y en el Protocolo de GEI (GHG Protocol) (art. 3).

- Campañas de difusión: a través de los medios de comunicación masiva, radiales, televisivos y de las tecnologías de la información y comunicación, respecto de los objetivos de la ley y de la reducción del nivel de contaminación y liberación de GEI (Catamarca, art. 24, pto. 3).

En Misiones, en igual sentido que Catamarca (art. 7, pto. 3). Además en la ley de esta provincia, se dispone respecto a establecer un programa específico para lograr el compromiso, y la concientización de la sociedad de los efectos nocivos de la emisión de Dióxido de Carbono (CO₂) (art. 4, pto. 2).

3.2.3. Temas especiales

- Neutralidad de carbono: Catamarca dispone alentar la transformación de actividades hacia el uso racional, eficiente y sostenible de los recursos y el desarrollo neutro en carbono (art. 3 pto. 6) y reconocer la importancia de establecer medidas de sostenibilidad y uso responsable de los recursos naturales para el logro de los objetivos de carbono neutralidad, resiliencia climática y desarrollo bajo en carbono (art. 3, pto. 6).
- Medición de la HdCL: en Catamarca, en la forma y periodicidad que establezca la reglamentación, los sujetos ya señalados, deberán reportar de forma obligatoria, en carácter de declaración jurada sus emisiones directas e indirectas de GEI y proporcionar la información y documentación requerida para la elaboración de inventarios de GEI. La información será de acceso público (art. 5).
- Estrategia de Mitigación de GEI: los sujetos ya aludidos, deberán elaborar planes paulatinos de reducción de emisiones de GEI y de incremento de las absorciones por los sumideros, necesaria para cumplir con los objetivos (Catamarca art. 7).
- Sumideros de carbono: en la ley de Catamarca, se define a los sumideros como: cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un GEI, un aerosol o un precursor de un GEI de la atmósfera (art. 4, pto. 4).
- Compensación de HdC: en la ley de Catamarca se la define como el mecanismo destinado a equilibrar las emisiones de GEI mediante el financiamiento y/o desarrollo en el territorio nacional de proyectos certificados de absorción relativos a la preservación, restauración y gestión sostenible de ecosistemas que constituyen sumideros de GEI y/o de reducción de emisiones indirectas significativas de GEI (art. 4, pto. 11).
- Bonos de Compensación: aquellos productores ubicados en la Provincia de Catamarca que realicen actividades forestales o agrícolas cuyos resultados arrojen una HdC positiva, de acuerdo a los parámetros que establezca la reglamentación. También podrán, los sujetos ya aludidos,

contribuir con inversiones directas en los emprendimientos de HdC positiva, absorbiendo de esta forma los bonos generados para la compensación de la HdC. (Catamarca art. 9).

La Ley de Misiones establece que la Autoridad de Aplicación debe promover mecanismos y modalidades que generen una disminución o compensación de los GEI (art. 7, pto. 7).

- Comercialización de los Bonos de Compensación: las utilidades generadas de este mercado serán integradas al Fondo Compensador Provincial de Huella de Carbono, para ser destinadas a las acciones de mitigación y adaptación al CC contempladas (Catamarca, art. 10).

- Mercados voluntarios de Bonos de Compensación: en Catamarca, la Autoridad de Aplicación podrá regular un esquema de mercados voluntarios de Bonos de Compensación. Para llevar a cabo esta compensación se pueden adquirir Bonos de Compensación participando como financiadores de proyectos que absorban y capturan GEI en la Provincia (art. 11).

- Fondo Compensador HdC: en Catamarca se crea el Fondo Compensador de la HdC (art. 12). Respecto a su destino, el mismo es administrado por la Autoridad de Aplicación, y sus recursos serán destinados a realizar exclusivamente acciones de mitigación de GEI, tales como: a) Financiar planes de reducción de GEI en el territorio provincial, según los parámetros que fije la reglamentación; b) Financiar actividades a corto, mediano y largo plazo cuyos resultados arrojen una HdC positiva; c) Financiar la emisión de bonos de compensación de la HdC (art. 13).

- Tratamiento fiscal diferencial: en Misiones, se faculta al Poder Ejecutivo a otorgar dicho tratamiento fiscal a las personas humanas o jurídicas que adopten las medidas dictadas por la autoridad de aplicación para la implementación del sistema de medición en la Provincia y acrediten el cumplimiento de los objetivos de la ley como así también incentivos financieros a través de los organismos competentes a partir del otorgamiento de créditos (art. 9).

En Córdoba, la ley establece un régimen de beneficios para aquellos inscriptos en el Registro de HdC, compensación y proyectos de remoción de emisiones de GEI y de emisiones de GEI evitadas, podrán ser incluidos en los diferentes programas, incentivos, exenciones, relacionados con la temática que se creen en el futuro (art. 8).

En CABA, respecto a los beneficios, los Sellos de “Huella de Carbono Calculada”, podrán ser utilizados por el establecimiento beneficiario en comunicaciones institucionales de carácter general o de difusión al público, pudiendo utilizar a estos fines cualquier medio gráfico, televisivo o radial, cartelera, folletos, o mediante su difusión en formato electrónico, quedando

excluida su utilización en etiquetas o envases de productos librados al consumo masivo o servicios de cualquier clase.

- Investigación: la ley de Misiones alude como objetivos del Programa promover la investigación científica con los distintos estamentos del Estado nacional, provincial y el sector privado a los efectos de obtener medidas tendientes a lograr la disminución de la emisión de GEI y fomentar el desarrollo, utilización y transferencia hacia tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el crecimiento económico social sustentable (art. 4, pto. 3). Además, la Autoridad de Aplicación debe investigar sobre los riesgos y oportunidades generales en la implementación del cálculo de la HdC (art. 7, pto. 6).
- Asistencia técnica: la Secretaría de Estado de Cambio Climático implementa un programa de asistencia técnica a los sectores de la sociedad que adopten el cálculo de la HdC en sus procesos y productos (Misiones, art. 8).
- Etiquetado de HdC: el Programa de Misiones promueve la valorización de los productos que contengan etiquetado de HdC, a través de políticas de promoción y difusión en su consumo (art. 4, pto. 6). Asimismo establece los criterios que permitan llevar adelante la inclusión del etiquetado de HdC, en procesos industriales, productos y servicios elaborados en la Provincia (art. 4, pto. 7).
- Creación del Registro de HdC: en el Registro de Córdoba, figura la compensación y proyectos de remoción de emisiones de GEI, el cual será de inscripción voluntaria y funcionará en la plataforma digital que disponga la Secretaría de Ambiente de la provincia o el organismo que en el futuro la reemplace (art. 1). La presentación del cálculo deberá realizarse de manera anual a fin de promover el seguimiento y reducción de la HdC (art. 3). Las inscripciones en el Registro serán de carácter gratuitas (art. 5).
- Sanciones: la ley de Catamarca regula un Régimen de Sanciones (arts. 14, 16 y 17).

4. Conclusiones

De lo expuesto se infiere que:

- La normativa provincial argentina existente sobre HdC tiene diverso alcance: las normas de Catamarca y Misiones tienen rango de ley, mientras que la de Córdoba sólo se trata de una Resolución ministerial y la de CABA una norma de dicho ámbito.

- Sólo la norma de Catamarca es la más completa al regular la medición, compensación y reducción de la HdC.
- Al desarrollo neutro en carbono, solo se refiere la ley de Catamarca.
- Las normas de Misiones y Córdoba aluden fundamentalmente a aspectos puntuales objeto de regulación, tales son el programa sobre HdC y el Registro de HdC, respectivamente. Mientras que la norma de CABA alude al otorgamiento del Sello de “Huella Calculada” junto con el “Certificado de Compromiso con la Iniciativa de Cálculo de HdC.”

No obstante lo señalado precedentemente, la norma de Misiones también regula aspectos como: la implementación y difusión del cálculo de la HdC; criterios y variables para cuantificar la HdC; campañas de difusión y la de Córdoba: el cálculo de HdC, su metodología. Aspectos también tratados en la ley de Catamarca.

- Como instrumentos técnicos utilizados, sólo la ley de Catamarca señala a la norma ISO-IRAM 14064. Además, la ley de esta provincia, conjuntamente con la de Córdoba, alude al Protocolo de Gases de Efecto Invernadero (GHG Protocol).

No obstante revestir el carácter de general, la ley de Catamarca no habla sobre el etiquetado, valorización de productos, programa de asistencia técnica a los sectores de la sociedad que adopten el cálculo de la HdC en sus procesos y productos; registro de HdC.

Por ello se hace necesario que, en general, las provincias argentinas regulen la HdC, fundamentalmente para el sector agrario, con las características especiales de sus actividades, acompañadas de sellos y etiquetados, proyectos, programas, incentivos, que den cuenta de su adopción. Todo ello, previa difusión, capacitación, participación ciudadana, posibilitando su registración voluntaria y, con todo esto, dar combate a la incontrolada producción de GEI, causante del acuciante CC que hoy aqueja a los diferentes modos de vida y a todos.

Bibliografía

Boletín Oficial de Córdoba. https://boletinoficial.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2023/05/1_Secc_170523.pdf
Buenos Aires Ciudad. <https://buenosaires.gob.ar/desarrolloeconomico/ba-pyme/sello-huella-de-carbono-calculada>

Digesto Misiones. https://digestomisiones.gob.ar/archivospdf/1702475039_Ley%20XVI%20-%20N%20165%20Texto%20definitivo.pdf

Digesto Catamarca. https://digesto.catamarca.gob.ar/ley/ley_detail/4541
https://digestomisiones.gob.ar/archivospdf/1702475039_Ley%20XVI%20-%20N%20165%20Texto%20definitivo.pdf

IPCC (2007), Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change En línea
<http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4-wg3-frontmatter.pdf>

OMS. Organización Meteorológica Mundial, Comunicado de prensa (28 de octubre de 2024).
<https://wmo.int/es/news/media-centre/las-concentraciones-de-gases-de-efecto-invernadero-se-disparan-una-vez-mas-n>

Schneider, E. Samaniego, J.L. (2010). *La huella del carbono en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios*. CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Naciones Unidas.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f3677647-3a1c-4326-8342-5e10bfa2fc40/co>

De la tradición a la innovación: la necesidad de un

Derecho Agrario provincial sustentable

Giannina Nediani

Facultad de Ciencias Políticas, Sociales y Jurídicas,

Universidad Católica de Santiago del Estero

g.nediani@hotmail.com

Resumen

Santiago del Estero es una de las provincias argentinas con mayor vocación agropecuaria, destacándose en la producción de soja, maíz, algodón, alfalfa y ganadería bovina, entre otras actividades clave para la economía regional. Sin embargo, el crecimiento productivo ha venido acompañado de graves desafíos ambientales y sociales, como la desertificación, la pérdida de bosques nativos, el uso intensivo de agroquímicos y la falta de regulaciones adaptadas a las nuevas necesidades del sector.

La legislación agraria provincial, en gran medida basada en modelos tradicionales, no responde eficazmente a los retos actuales, como el cambio climático, la sostenibilidad de los recursos naturales y la incorporación de nuevas tecnologías en la producción agrícola.

Esta ponencia analiza la necesidad de modernizar el derecho agrario provincial, equilibrando la tradición con la innovación, promoviendo una legislación que impulse un modelo productivo sustentable y equitativo. Se

abordarán las limitaciones de la normativa vigente, los nuevos desafíos del agro en Santiago del Estero, la importancia de la innovación legal y propuestas concretas para lograr un marco regulatorio más eficiente, sostenible y adaptable a los cambios tecnológicos y ambientales.

A través del análisis de casos de éxito y estrategias aplicadas en otras regiones, se demostrará cómo un derecho agrario innovador y sustentable puede ser una herramienta clave para fortalecer la productividad, la resiliencia ambiental y el desarrollo económico de la provincia, asegurando un equilibrio entre la producción y la preservación de los recursos naturales.

Palabras clave

Derecho Agrario Provincial, innovación legal, sostenibilidad agrícola.

Abstract

Santiago del Estero is one of Argentina's provinces with the strongest agricultural vocation, excelling in the production of

soybeans, corn, cotton, alfalfa, and cattle farming, among other activities crucial to the regional economy. However, this productive growth has been accompanied by severe environmental and social challenges, such as desertification, loss of native forests, intensive agrochemical use, and the lack of regulations adapted to the sector's new needs.

The provincial agrarian legislation, largely based on traditional models, does not effectively respond to current challenges, such as climate change, the sustainability of natural resources, and the integration of new technologies in agricultural production.

This presentation analyzes the need to modernize provincial agrarian law, balancing tradition with innovation, and promoting legislation that fosters a sustainable and equitable production model. It will address the limitations of current regulations, the new

agricultural challenges in Santiago del Estero, the importance of legal innovation, and concrete proposals to establish a more efficient, sustainable, and adaptable regulatory framework in response to technological and environmental changes.

Through the analysis of successful case studies and strategies applied in other regions, this presentation will demonstrate how an innovative and sustainable agrarian law can be a key tool to strengthen the province's productivity, environmental resilience, and economic development, ensuring a balance between agricultural production and the preservation of natural resources.

Keywords

Provincial Agrarian Law, legal innovation, agricultural sustainability.

1. La situación actual del Derecho Agrario Provincial

El Derecho Agrario en la provincia de Santiago del Estero se encuentra regulado por un conjunto normativo que, aunque históricamente significativo, hoy resulta insuficiente para abarcar con eficacia las transformaciones que ha experimentado la estructura productiva y territorial agraria. Las principales leyes vigentes responden a concepciones normativas elaboradas en contextos socioeconómicos distintos, lo que genera una disociación entre la realidad rural actual y los instrumentos jurídicos aplicables.

El cuerpo normativo más antiguo y estructurante es el Código Rural de Santiago del Estero (Ley N° 1.734, año 1941), que clasifica la propiedad rural en agraria, pecuaria y forestal, y regula aspectos como la tenencia, el uso de suelos y aguas, y las obligaciones del propietario. Esta norma responde a un paradigma clásico del Derecho Agrario, centrado en la producción extensiva y en la defensa del dominio privado como eje regulador, sin integrar conceptos actualmente esenciales como la función social y ambiental de la propiedad, el uso racional de

los recursos naturales o la incorporación de tecnologías agrícolas emergentes. Además, no contempla derechos específicos de sujetos agrarios distintos del propietario individual, como las cooperativas, los arrendatarios o los ocupantes históricos.

Por otra parte, la Ley de Colonización Nº 5.402/1984, restituida en su vigencia mediante la Ley Nº 6.454/1998, tiene por objeto la adjudicación de tierras fiscales y privadas incorporadas al patrimonio del Estado, exigiendo que las parcelas resultantes constituyan unidades económicas de producción. Esta unidad se define legalmente como el predio que, racionalmente trabajado por una familia que aporta su propia fuerza de trabajo, permite cubrir sus necesidades y desarrollar un ciclo económico autónomo. Sin embargo, esta conceptualización de la unidad agraria ha quedado desfasada frente a las nuevas modalidades de producción y comercialización, que incluyen escalas variables, diversidad de estructuras familiares, cadenas de valor tecnificadas y uso intensivo de datos y automatización.

Adicionalmente, esta legislación no contempla formas de propiedad colectiva o comunitaria, ni establece normas específicas que incorporen criterios de sustentabilidad ambiental como condición para la adjudicación de tierras. Tampoco actualiza su articulado a los principios constitucionales locales, como la función social de la propiedad establecida en el artículo 102 de la Constitución Provincial reformada en 2005 (la función social de la propiedad, reconocida por el art. 102 de la Constitución Provincial, establece que el uso de los bienes no puede desvincularse del interés colectivo, principio central del derecho agrario contemporáneo).

En complemento, la Ley Nº 3.618/1971, que regula la unidad económica mínima en zonas irrigadas por el sistema de Los Quiroga (25 hectáreas), y la Ley Nº 6.516/2000, aplicable a tierras de secano (80 hectáreas), presentan criterios que responden a un paradigma de eficiencia productiva basado exclusivamente en la extensión superficial, sin adecuación a indicadores más complejos de productividad, impacto ambiental o integración territorial.

En el plano ambiental, si bien existen normas específicas como la Ley Nº 6.321 (Protección Ambiental Provincial) y la Ley Nº 6.942 (Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos), estas no se encuentran integradas funcionalmente al régimen jurídico agrario, lo que

ha generado vacíos de aplicación normativa e inseguridad jurídica en zonas rurales sujetas a usos múltiples.

Finalmente, si bien la Constitución Provincial consagra principios modernos como la función social de la propiedad (art. 102), el desarrollo agrario con acceso a la tierra (art. 103) y el uso racional de los suelos (art. 108), no existe un desarrollo reglamentario efectivo de estos preceptos en la legislación ordinaria vigente, lo cual impide su operatividad directa en sede administrativa o judicial.

En conclusión, el Derecho Agrario vigente en Santiago del Estero evidencia una marcada fragmentación, rigidez conceptual y falta de actualización normativa, lo que obstaculiza su eficacia como herramienta de regulación frente a las nuevas realidades rurales. Esta situación justifica la necesidad de una revisión integral del marco legal agrario provincial, orientado a modernizar sus institutos, armonizarlo con principios constitucionales actuales y dotarlo de instrumentos compatibles con una agricultura sostenible, inclusiva y técnicamente adaptada a los tiempos actuales.

2. Nuevos desafíos del Agro en la provincia de Santiago del Estero

El agro santiagueño enfrenta una serie de desafíos estructurales y productivos que interpelan directamente al marco legal vigente y que exigen su adecuación para promover una agricultura moderna, eficiente y sostenible. El informe técnico elaborado por la CEPAL (2021), en colaboración con autoridades nacionales y provinciales, proporciona un diagnóstico empírico preciso de estos retos, destacando aspectos críticos del sistema productivo agrario.

La provincia presenta una marcada dualidad geográfica entre el área de regadío (10% del territorio, con mayor densidad poblacional y actividad intensiva) y el área de secano (90%, con población dispersa y menor infraestructura). Esta diferenciación genera asimetrías estructurales que el Derecho Agrario actual no contempla adecuadamente, al no prever regímenes diferenciados de uso del suelo, acceso al agua ni incentivos a la localización productiva, según zona agroecológica.

Actividades históricamente centrales como el cultivo del algodón y la frutihorticultura muestran una reducción sostenida en superficie sembrada, empleo registrado y productividad, desplazadas por el avance de la soja y otros cultivos intensivos. Según CEPAL, más del 60% de la producción algodonera se realiza en minifundios de entre 6 y 10 ha, donde prevalece la informalidad, la baja escala y la dificultad para acceder a crédito, certificaciones y tecnologías. Esta situación exige una revisión del concepto legal de unidad económica de producción y la incorporación de modelos normativos de integración asociativa o cooperativa.

Las cadenas productivas en sectores como la producción caprina, frutihortícola y apícola presentan altos niveles de informalidad, dificultando su integración a mercados formales y limitando la agregación de valor. La normativa actual no establece mecanismos específicos de regularización para productores de subsistencia ni contempla regímenes simplificados que fomenten su formalización progresiva.

Las posibilidades de incorporar mejoras en eficiencia productiva y calidad son significativas, particularmente en los sectores tradicionales. Sin embargo, el uso de tecnologías como fertiriego, manejo integrado de plagas, genética animal, certificaciones de calidad o agricultura digital no encuentra correlato en la legislación agraria actual. El ordenamiento jurídico vigente carece de incentivos y regímenes que promuevan la adopción tecnológica, ni establece estándares mínimos de buenas prácticas ni mecanismos de control técnico-agroambiental.

El proceso de diversificación productiva identificado por CEPAL abarca sectores como la producción forestal, la carne porcina, la apicultura, los alimentos industrializados y la economía del conocimiento. Sin embargo, estos nuevos sectores carecen de reconocimiento específico en el Derecho Agrario provincial, lo cual dificulta su promoción normativa y su inclusión en políticas de fomento, crédito o infraestructura rural. Se requiere legislar nuevos sujetos agrarios y nuevas actividades productivas, incorporando cadenas de valor integradas y reconociendo formalmente la producción con valor agregado en origen.

En síntesis, los desafíos que enfrenta hoy el agro santiagueño ponen en evidencia las limitaciones del régimen jurídico agrario provincial, el cual resulta insuficiente para regular con

eficacia la complejidad productiva, tecnológica y territorial de la provincia. La adecuación legal del Derecho Agrario debe considerar esta heterogeneidad y transformarse en una herramienta promotora de desarrollo, innovación y sostenibilidad, bajo un enfoque normativo situado, dinámico e inclusivo.

3. Innovación legal y sostenibilidad: Hacia un nuevo Derecho Agrario Provincial

La evidencia empírica proporcionada por el estudio de la CEPAL (2021), sumada a las transformaciones tecnológicas, sociales y ambientales que atraviesan el agro santiagueño, exige una revisión profunda del marco normativo vigente. Esta revisión debe abandonar el paradigma fragmentario y obsoleto, para adoptar una visión integral que articule desarrollo productivo, inclusión social y sustentabilidad territorial.

En función de los problemas estructurales, normativos y territoriales identificados por la CEPAL, la norma que debe ser prioritaria y estratégicamente modificada es la Ley de Colonización N° 5.402/1984 (restituida por Ley N° 6.454/1998). Esta ley constituye el único instrumento jurídico que regula de manera directa el acceso a la tierra fiscal, aspecto central en un contexto donde más del 60% de las explotaciones rurales en Santiago del Estero son minifundistas, muchas de ellas en situación de informalidad y precariedad de tenencia. Por ello, su reforma se presenta como una condición estructural para reordenar el régimen agrario provincial en clave de justicia y desarrollo sostenible.

Una dimensión crítica de esta ley es su concepción de “unidad económica de producción”, basada en un modelo unifamiliar autosustentable, que no contempla escalas diversificadas, formas asociativas, incorporación de tecnología ni sostenibilidad ambiental, todos temas señalados como urgentes por el estudio técnico de CEPAL. Además, no prevé regímenes diferenciados para las zonas de regadío y secano, a pesar de que el 90% del territorio provincial corresponde al área de secano, con marcadas desigualdades estructurales y dificultades de acceso a servicios e infraestructura básica.

Carece también de integración con la legislación ambiental vigente –como la Ley de Bosques Nativos o la Ley de Áreas Protegidas–, de criterios socioambientales para la adjudicación y permanencia en la tierra, de reconocimiento de formas de propiedad colectiva o comunitaria, claves para las comunidades campesinas e indígenas, y de mecanismos eficaces de regularización de la tenencia informal. Por ende, se configura como un cuello normativo estructural que impide aplicar políticas públicas orientadas a la producción sustentable, el arraigo rural, la equidad territorial y la innovación.

Si bien otras normativas también requieren su actualización, el Código Rural (Ley N° 1.734/1941) no regula el acceso a la tierra ni las dinámicas actuales de adjudicación, lo cual limita su impacto transformador inmediato. Las leyes ambientales son más recientes y específicas, y aunque requieren armonización e implementación efectiva, no abordan de manera directa la problemática del acceso y distribución de la tierra. En tanto, la Ley de Unidad Económica Agraria (Ley N.º 3.618/1971), de alcance limitado a zonas irrigadas, solo cobra sentido como legislación complementaria dentro de un sistema agrario reformulado.

En este marco, la reforma de la Ley N° 5402 se presenta como una puerta de entrada prioritaria para construir un Derecho Agrario Provincial adaptado a las realidades territoriales y a los desafíos del siglo XXI. En lugar de evaluar a los sujetos agrarios solo por su capacidad productiva individual, el nuevo enfoque debería incorporar indicadores multidimensionales, que integren valor agregado, responsabilidad ambiental, inclusión social, eficiencia tecnológica, asociativismo, equidad de género, seguridad alimentaria y adaptación climática.

Asimismo, esta reforma no debe operar de forma aislada. Debe integrarse con otras leyes provinciales –como las de ordenamiento territorial, bosques nativos, agua y protección ambiental– y articularse con marcos nacionales y regímenes de fomento a la economía del conocimiento, la agricultura familiar y la agroecología. La inclusión de estándares ambientales, mecanismos de participación local y fortalecimiento institucional de los organismos de aplicación será esencial para asegurar la aplicación efectiva del nuevo régimen.

En definitiva, modernizar la Ley de Colonización N° 5402/1984 bajo un enfoque agrario sustentable es una reforma prioritaria e ineludible para que el Derecho Agrario Provincial deje

de ser un factor de exclusión y pasividad institucional, y se convierta en una verdadera herramienta promotora de desarrollo territorial, justicia agraria y resiliencia ambiental.

4. Modelos comparados de Acceso a la Tierra Sustentable

a) Escocia: Derecho comunitario de compra y función social de la propiedad.

Uno de los ejemplos más innovadores en materia de acceso a la tierra en Europa es el caso de Escocia, a partir de la Land Reform (Scotland) Act de 2016, ya que introdujo un derecho inédito en Europa, que reconoce legalmente la primacía del interés comunitario y ambiental sobre el derecho absoluto de propiedad, marcando una ruptura con la tradición liberal clásica. Esta ley establece el "Derecho Comunitario de Compra para el Desarrollo Sostenible", que permite a comunidades rurales adquirir tierras incluso sin un vendedor dispuesto, siempre que se demuestre que la compra promoverá el desarrollo local sustentable. Además, introduce la obligación de registrar públicamente la titularidad de las tierras, lo que refuerza la transparencia y limita la concentración opaca de grandes extensiones.

Este enfoque se basa en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad rural, y busca democratizar el acceso al suelo, empoderando a las comunidades para participar activamente en las decisiones sobre el uso del territorio. Desde su implementación, la ley ha permitido el traspaso de miles de hectáreas a grupos locales, quienes han desarrollado proyectos productivos, ambientales y culturales con fuerte impacto en el arraigo, la identidad territorial y la conservación del paisaje.

Aunque este modelo surge en un contexto institucional robusto, con organismos como la Scottish Land Commission, organismo autónomo creado por el Parlamento escocés, con el mandato de promover una gobernanza justa, inclusiva y responsable de la tierra en Escocia y que tiene como funciones principales investigar la concentración de la propiedad rural, formular recomendaciones de política pública, fomentar la transparencia en la titularidad de tierras y facilitar la participación comunitaria en el desarrollo territorial. Integra además al Tenant Farming Commissioner, encargado de mejorar las relaciones contractuales entre propietarios y arrendatarios agrícolas (<https://www.landcommission.gov.scot>).

Algunos principios de este organismo pueden ser adaptados a Santiago del Estero, entre ellos se destacan: a) el reconocimiento de formas comunitarias de tenencia y uso del suelo; b) la inclusión de criterios de sustentabilidad social y ambiental en la adjudicación de tierras fiscales; y c) la creación de registros provinciales transparentes de ocupaciones y adjudicaciones.

Sin embargo, su aplicación directa presenta un límite fundamental: el derecho de compra sin consentimiento del propietario no es trasladable al sistema constitucional argentino, que protege fuertemente el derecho de propiedad (art. 17 CN).

En conclusión, el caso escocés no debe replicarse literalmente, pero sí puede servir de referencia conceptual y normativa para guiar la modernización de la Ley de Colonización N° 5402/1984, introduciendo principios de función social, equidad territorial y sostenibilidad.

b) Francia: Regulación del uso del suelo y protección del suelo agrícola.

Francia también ha desarrollado una legislación agraria moderna que combina protección del suelo agrícola con sostenibilidad territorial, a través de normas como la Ley de Modernización Agrícola de 2010 y otras leyes complementarias sobre artificialización del suelo y ordenamiento rural. Se entiende por artificialización del suelo al proceso por el cual las tierras rurales o naturales pierden su capacidad productiva y ecológica debido a su cobertura con infraestructuras impermeables, como el cemento, el asfalto o la urbanización intensiva.

Una de las principales preocupaciones del modelo francés es evitar la pérdida de tierras productivas frente al avance de la urbanización. Para ello, ha fortalecido instrumentos como las Comisiones Departamentales de Protección de Tierras Agrícolas (CDPENAF), que evalúan y autorizan todo cambio de uso de suelo rural. Además, se promueve la agricultura sostenible, incentivando la conservación de la biodiversidad, el uso racional de recursos naturales y la planificación integral del territorio. Este modelo parte de la idea de que la tierra agrícola es un bien común estratégico, y por lo tanto, su uso debe estar orientado al interés colectivo, no solo al mercado o a intereses particulares. Además, promueve el acceso de jóvenes agricultores, establece incentivos para la transmisión generacional de las explotaciones y refuerza el papel del Estado en la regulación del uso y destino del suelo.

En el caso santiagueño, donde existen vastas áreas rurales sujetas a presiones extractivas o abandono, un sistema similar permitiría preservar su función productiva y ambiental,

articulando adjudicación de tierras fiscales con controles de uso responsable y sostenido. Sin embargo, para su implementación se requeriría fortalecer la institucionalidad agraria y ambiental provincial, y establecer mecanismos de ordenamiento territorial rural integrados con las leyes de colonización y conservación existentes.

c) Italia: Multifuncionalidad agrícola y custodia del territorio.

Italia ha construido en las últimas décadas un modelo normativo agrario orientado a revalorizar el rol de los agricultores como actores centrales del equilibrio territorial, ambiental y social. Este enfoque se consolidó con una serie de normativas que reconocen la multifuncionalidad de la agricultura, esto es, su capacidad no solo para producir alimentos, sino también para generar servicios ambientales, conservar el paisaje, preservar la biodiversidad y sostener comunidades rurales.

Uno de los avances más recientes en esta dirección fue la aprobación en 2024 de una ley nacional que define legalmente a los agricultores como “custodios del territorio”. Esta norma les atribuye funciones activas en la prevención de riesgos hidrogeológicos, la gestión de fenómenos meteorológicos extremos, la defensa frente a incendios forestales, y el mantenimiento de tierras en zonas en riesgo de abandono. Además, reconoce su papel en la conservación de los cultivos tradicionales y la promoción del valor cultural del paisaje rural, alineándose con los principios del Pacto Verde Europeo y los objetivos de desarrollo rural sustentable.

El marco italiano también fomenta el asociativismo rural, la cooperación intermunicipal y la implementación de contratos de custodia del territorio, mediante los cuales el Estado, las regiones o los entes locales pueden delegar la gestión de tierras públicas o marginales a agricultores, cooperativas u organizaciones ambientales, con objetivos productivos y de restauración ecológica.

Este enfoque italiano puede ofrecer lecciones valiosas para Santiago del Estero, especialmente en la integración de funciones ambientales, sociales y productivas en la gestión de tierras fiscales. La promoción de prácticas agrícolas sostenibles, el apoyo a las comunidades rurales y la protección del medio ambiente son aspectos que podrían ser adaptados al contexto provincial para fomentar un desarrollo rural equilibrado y sostenible.

d) Uruguay: El Instituto Nacional de Colonización.

Uruguay cuenta con una de las experiencias más sostenidas y coherentes de política pública en materia de acceso a la tierra en América Latina, a través del funcionamiento del Instituto Nacional de Colonización (INC), creado por la Ley N.º 11.029 de 1948, y reformulado en años recientes para incorporar criterios de equidad territorial, sostenibilidad y desarrollo rural inclusivo.

El objetivo principal del INC es adquirir tierras públicas o privadas para adjudicarlas en régimen de arrendamiento con fines productivos, sociales y territoriales. La tierra no se transfiere en propiedad, sino que permanece en manos del Estado, para asegurar el control estratégico sobre el uso del recurso. Los beneficiarios –que pueden ser productores familiares, trabajadores rurales organizados, cooperativas o grupos de mujeres– reciben parcelas bajo contratos con obligaciones de residencia, uso eficiente y cumplimiento de criterios ambientales y sociales.

Uno de los aspectos más destacados del modelo uruguayo es su enfoque en la colonización planificada, con acompañamiento técnico, infraestructura básica y mecanismos de evaluación periódica. El INC también prioriza el acceso a la tierra de jóvenes, mujeres rurales y familias desplazadas del agro por procesos de concentración.

El modelo del INC ofrece una referencia concreta para pensar: la adjudicación de tierras fiscales en régimen de uso condicionado y no de propiedad absoluta, la planificación territorial con enfoque social y ambiental, y la posibilidad de crear un organismo provincial autónomo que gestione el acceso a la tierra con criterios técnicos y participativos. Además, el modelo uruguayo refuerza el principio de que la tierra es un bien estratégico de interés público, cuya distribución debe responder a finalidades sociales, productivas y ambientales, en lugar de quedar sujeta únicamente a lógicas de mercado.

En los últimos años, se ha impulsado además una política de gestión ambiental del territorio rural, que articula la adjudicación de tierras con prácticas agroecológicas, rotación de cultivos y protección del suelo, en sintonía con los objetivos de sostenibilidad del desarrollo.

5. Propuestas de reforma

La transformación del agro santiagueño en las últimas décadas, sumada a los desafíos ambientales, sociales y territoriales que enfrenta la provincia, exige una revisión integral del Derecho Agrario Provincial. No se trata solo de actualizar normas puntuales, sino de reconstruir un marco legal articulado, inclusivo y sustentable, que permita regular con eficacia la complejidad del mundo rural contemporáneo.

En este proceso de modernización normativa, resulta imprescindible identificar núcleos estructurales que deben ser reformulados de manera prioritaria. En ese sentido, la Ley de Colonización constituye el eje más crítico y desactualizado del régimen agrario provincial. Su rediseño es condición necesaria para avanzar hacia una legislación coherente con los principios del derecho agrario moderno. Por ello, se propone una reforma integral de esta ley, en base a los siguientes principios rectores: a) Incorporación de la función social y ambiental de la propiedad rural, como eje de adjudicación y permanencia; b) Redefinición del concepto de unidad económica, pasando a un enfoque multidimensional que contemple sostenibilidad, inclusión, eficiencia y asociativismo; c) Reconocimiento de formas comunitarias y cooperativas de acceso a la tierra, incluyendo pueblos indígenas y comunidades campesinas; d) Establecimiento de regímenes diferenciados según zonas agroecológicas (regadío y secano), con criterios técnicos y ambientales específicos; c) Adjudicación en régimen de tenencia condicionada, con contratos periódicamente evaluables, inspirados en el modelo uruguayo; d) Creación de un Registro Público Provincial de Tierras Adjudicadas, con transparencia y control ciudadano; e) Participación comunitaria en la planificación y seguimiento, mediante la conformación de consejos locales de colonización.

Asimismo, se propone que esta reforma esté acompañada por la creación de un órgano técnico autónomo que gestione y monitoree el proceso, y se articule con un Plan Provincial de Arraigo y Desarrollo Rural Sustentable, vinculado a infraestructura, servicios públicos y conectividad.

Este rediseño normativo se inspira en modelos internacionales contemporáneos –como Escocia, Francia, Italia y Uruguay– pero adaptados a la realidad institucional y territorial de

nuestra provincia. Su objetivo es claro: transformar la tierra fiscal en una herramienta activa de inclusión, sustentabilidad y desarrollo con equidad.

En definitiva, la reforma de la Ley N.º 5402 debe ser el punto de partida para una transformación profunda del Derecho Agrario Provincial, permitiendo construir un marco legal situado, justo y alineado con los desafíos del presente y del futuro.

6. Conclusiones

La situación agraria de Santiago del Estero reclama con urgencia una revisión estructural del marco jurídico vigente, capaz de responder a las desigualdades territoriales, al deterioro ambiental y a la exclusión persistente de sectores rurales históricamente postergados. La reforma de la Ley de Colonización Nº 5402/1984 debe ser el punto de partida de un nuevo pacto normativo provincial que garantice el acceso justo a la tierra, la sostenibilidad productiva y la equidad territorial.

Este proceso no significa abandonar la historia agraria de la provincia, sino releer su tradición desde los desafíos del presente, incorporando nuevas herramientas jurídicas, criterios ambientales y mecanismos de participación comunitaria. La innovación legal no es ruptura, sino evolución con sentido: una evolución que reconozca la tierra como bien común y la ruralidad como territorio de derechos.

Solo integrando la fuerza de nuestra tradición con la visión transformadora de la innovación, podremos construir un Derecho Agrario verdaderamente sustentable y a la altura del futuro que merece nuestra tierra.

Bibliografía

Capelluto, M. F. (2016). *Manual de derecho agrario*. Ed. El Puente del Saber. ISBN 978-987-33-9926-8. Buenos Aires, Argentina.

CEPAL. (2021). *Transformaciones en la agricultura y desafíos del desarrollo rural en Santiago del Estero*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org> Argentina.

Comisión Europea. (2014). *Reforma de la Política Agrícola Común (PAC)*. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_es Unión Europea.

Facciano, L. A. (2021). *Manual de derecho agrario* (Edición actualizada). Ed. Córdoba: Nova Tesis. Argentina.

Gobierno de Escocia. (2016). *Land Reform (Scotland) Act 2016*. Scottish Government. <https://www.legislation.gov.uk/asp/2016/18/contents/enacted> Escocia.

Guerra Daneri, E. (2017). *Derecho agrario: Teoría general* (Tomo I). Ed. Fundación de Cultura Universitaria. ISBN 978-9974-2-1015-8. Montevideo, Uruguay.

Instituto Nacional de Colonización (Uruguay). (2022). *Recopilación normativa sobre colonización de tierras en Uruguay* (Edición 2022). Instituto Nacional de Colonización. Uruguay.

Leite, S. P., & Bessa, M. C. (Coords.). (2020). *Direito agrário e sustentabilidade: fundamentos para uma reforma agrária ambientalmente justa*. Ed. LTr. São Paulo, Brasil.

Ley Nº 11.029. (1948). *Ley de creación del Instituto Nacional de Colonización*. República Oriental del Uruguay. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay.

Ley Nº 5.402. (1984). *Ley de Colonización de la Provincia de Santiago del Estero*. Provincia de Santiago del Estero, Argentina.

Ley Nº 6.454. (1998). *Ley que restituye la vigencia de la Ley Nº 5402*. Provincia de Santiago del Estero, Argentina.

Ley Nº 6.942. (2009). *Ley de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos*. Provincia de Santiago del Estero, Argentina.

Ministerio de Agricultura y Alimentación de Francia. (2010). *Loi N° 2010-874 de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche*. <https://www.legifrance.gouv.fr> Francia.

Olive Oil Times. (2024). *New Law in Italy Establishes Role of Farmers in Protecting Environment.* <https://www.oliveoiltimes.com/business/europe/new-law-in-italy-establishes-role-of-farmers-in-protecting-environment/129270> Italia.

Schmidt, M., Tobías, M., Merlinsky, G., & Toledo López, V. (2023). *Conflictos por el agua y el uso de agroquímicos en Salta y Santiago del Estero, Argentina: un análisis desde la ecología política.* *Agua y Territorio*, 21, 85–102. <https://doi.org/10.17561/AT.21.5889> Argentina.

Scottish Land Commission. Land Rights and Responsibilities.
<https://www.landcommission.gov.scot> Escocia.

Zemán, C. R. *La colonización de tierras públicas en Santiago del Estero.* Universidad Católica de Santiago del Estero y Universidad Nacional de Santiago del Estero, Argentina.

Nuevos conceptos de protección que impactan en la propiedad rural: régimen del ambiente y de los recursos naturales en la nueva constitución de la provincia de La Rioja

Mabel Paez

Universidad Nacional de La Rioja

dramabelpaez@yahoo.com.ar

Resumen

Con la sanción de la Ley N°10.609/2024 se habilitó una reforma parcial de la Constitución de la Provincia con el objetivo de incluir en el texto constitucional nuevos derechos atento a los tiempos que vivimos y acorde a las consideraciones que se realizan a nivel mundial y continental respecto del ambiente y los recursos naturales a los que designa como bienes naturales comunes.

Palabras clave

Reforma, Constitución, nuevos derechos, recursos naturales, ambiente, bienes naturales comunes, derechos incorporados.

Abstract

The partial reform of the Constitution of the Province of La Rioja carried out in 2024, as expressed in the prologue, aims to incorporate new rights into the law that were not enshrined in the previous constitutional text. Without prejudice to other incorporated rights, it is contemplated in a novel way and in accordance with the considerations that are made at the global and continental level with respect to the environment and natural resources that it designates as common natural goods.

Keywords

Reform, Constitution of La Rioja, new rights, natural resources, environment, common natural goods, incorporated rights.

1. Introducción

En el preámbulo de este nuevo texto constitucional, se expresa que se promueve **el desarrollo sustentable de la naturaleza** de la provincia y se proclama el deber de los riojanos de ser custodios y protectores de la identidad y del patrimonio provincial natural y cultural, agregándose en el Artículo 5º del nuevo texto constitucional que el preámbulo es una enunciación de principios, fuente interpretativa y de orientación para garantizar derechos, alcance, significado y finalidad de las cláusulas de esta Constitución, lo que le da relevancia a las expresiones contenidas en el preámbulo. No parece correcta la expresión de “desarrollo sustentable de la naturaleza”.

2. Desarrollo

El concepto de desarrollo sustentable se refiere como todos sabemos, al desarrollo económico con sustentabilidad y no a desarrollo de la naturaleza. Quiero en este punto mencionar que hay autores, como Caferata (2015) que hablan de “sustentabilidad con desarrollo”. Esto ayuda para entender que existe o puede existir desarrollo sustentable pero no de la naturaleza ya que esta preexiste al desarrollo y lo condiciona para que sea sustentable.

Como mencione anteriormente, el objetivo de la reforma era incluir nuevos derechos, y podemos mencionar, a modo de ejemplo, algunas disposiciones en particular que se refieren a algunos de esos nuevos derechos; así tenemos en el Artículo 24 lo que se denomina “Renta básica Universal” estableciendo que el Estado Provincial garantiza a sus ciudadanos un ingreso mínimo, básico, universal, destinado a satisfacer sus derechos humanos fundamentales. Agregándose que una ley reglamentará las pautas de asignación, lo que hasta la fecha no se encuentra reglamentado; y por lo tanto ese nuevo derecho que garantiza el Estado no existe. Lo mismo podemos decir respecto de lo dispuesto en el Artículo 38, que se refiere a los “Derechos y deberes Digitales” que el Estado debe garantizar para reducir las asimetrías y lograr el bien común en la economía del conocimiento, agregando en el Artículo 51 el derecho de acceso a la conectividad e Internet.

También parece importante marcar otro derecho de los habitantes de la Rioja que se incorpora en esta Constitución y es el “Derecho al Agua”, que se fija en el Artículo 48, que les asigna a todos los habitantes el derecho a acceder al agua en condiciones de consumo y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades a un valor asequible, lo que lleva preguntarse si se tiene ese derecho si no se paga el costo. Agregando que el estado debe garantizar la sostenibilidad en la gestión, planificación y provisión de agua. Existe antes de la reforma constitucional, diversa legislación de la Provincia que regula los usos del agua y la fijación de la política hídrica, pero nada se ha modificado o reglamentado hasta ahora sobre este nuevo derecho.

Sobre el mismo tema es importante destacar que en el anteproyecto de Código Civil y Comercial se había incluido una norma similar sobre el derecho al agua, la que fue eliminada del código por el Poder Ejecutivo Nacional antes de su elevación al Congreso.

En cuanto al tema específico de esta presentación tenemos en el Capítulo IV el título “Protección del Ambiente, Desarrollo sostenible y Régimen Económico Financiero”, y en el artículo 78 se establece la “Función Socioambiental de la Economía”, disponiendo que la actividad económica estará al servicio del hombre y se organizará conforme a los principios socioambientales de esta Constitución. El Estado garantiza la libre iniciativa privada, armonizándola con los derechos de las personas, la comunidad y el ambiente en el cual se desarollen los mismos, debiendo regular las actividades económicas a esos efectos, no existiendo hasta hoy ninguna iniciativa parlamentaria en ese sentido. Agrega además ese mismo artículo una referencia específica a la distribución de la tierra pública, el aprovechamiento sostenible de los bienes naturales comunes y la radicación de industrias, agregándose en el Artículo 83 “el Dominio de los Bienes Naturales Comunes”, donde fija que la provincia, en el ejercicio de la soberanía inherente al pueblo es dueña originaria de todos los bienes naturales comunes, sean de carácter renovable o no renovables o inagotables, incluyendo los recursos genéticos que existen en su territorio, siguiendo la publicación de Jorge Daniel IVARS, en el trabajo titulado ¿Recursos naturales o bienes comunes naturales? Algunas reflexiones, donde hace referencia a Helfrich (2008, p. 42) donde afirma que más allá de algunas terminologías concretas el concepto de bienes comunes nos sitúa en cuatro temas fundamentales: a) El control sobre el uso y manejo de recursos y bienes que conforman nuestro patrimonio social, natural y

cultural, b) El acceso a dichos recursos y bienes, c) El proceso de producción y reproducción social tanto de bienes como del bien común (Commonwealth) y d) La justicia distributiva en la repartición de los beneficios que emergen de nuestro acervo común. No existe ninguna aclaración formulada por los Convencionales Constituyentes que aclare el concepto de “bienes naturales comunes”.

La referencia que se incluye en este texto constitucional a los “Recursos Genéticos” es toda una novedad, ya que en la Constitución anterior no existía ninguna referencia, siendo por esto importante destacar que los recursos genéticos son el material hereditario de cualquier organismo, como plantas, animales, microorganismos y humanos, que contiene información sobre la herencia y la diversidad. Su importancia radica en la seguridad alimentaria, la biodiversidad, el desarrollo de nuevas tecnologías y la salud humana. Son una parte fundamental de la biodiversidad y son esenciales para la agricultura y la alimentación. Es decir, sirve para mejorar la calidad y productividad de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca. También es significativo resaltar que los recursos genéticos se están perdiendo a un ritmo alarmante. Esta pérdida puede limitar la capacidad de adaptación de la humanidad a nuevos cambios socioeconómicos y medioambientales.

En el texto de la Constitución anterior a esta reforma se hacía referencia en el Artículo 64 al Dominio de los recursos naturales asignando a la provincia el dominio originario de todas las sustancias minerales y fuentes naturales de energía incluidos los hidrocarburos. Si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Nacional que asigna el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio a las provincias y siendo las sustancias minerales y fósiles una clase de recursos naturales, parecería que el texto anterior estaba en concordancia con la Constitución Nacional de un modo más claro que el nuevo dispositivo, por cuanto no se define cuáles son los bienes naturales comunes. Se podría entender que son los recursos naturales, o puede entenderse que es una referencia más amplia, a toda la naturaleza.

Agrega el nuevo texto constitucional en el artículo 86 con el título “Protección del Ambiente” un texto igual al que contiene la Constitución Nacional en el artículo 41, agregando en otro párrafo que las Autoridades proveerán a la protección de este derecho al ambiente, a la utilización sostenible de los bienes naturales comunes y sus servicios ambientales; y en el

último párrafo de ese mismo artículo agrega la prohibición de la instalación de repositorios nucleares en el territorio provincial. Al respecto hay que tener en cuenta que según lo dispone la Ley de Gestión de Residuos Radiactivos N° 25.018, para la determinación de un sitio como repositorio nuclear o de disposición final de este tipo de residuos debe ser establecido por Ley del Congreso y aprobado por Ley de la provincia en donde se pretenda su ubicación, lo que no sería aplicable en el caso de la provincia de La Rioja, por cuanto en esta norma directamente se prohíbe su instalación.

En el artículo 87 “Ordenamiento Ambiental, Biodiversidad y Cambio Climático” se establece que las autoridades promoverán el ordenamiento ambiental del territorio y fijarán las políticas de desarrollo vinculadas a los bienes naturales comunes, que los animales son sujetos de protección y que el Estado podrá promover la creación del Gabinete Provincial de Cambio Climático cuyo objetivo primordial será el diagnóstico, la elaboración y ejecución de políticas públicas vinculadas a la emergencia climática global.

A modo de epílogo, quiero agregar una referencia a la disposición de los artículos 80 y 81 que se refieren a la función ambiental y social de la propiedad privada y a la política agraria, dando por establecido que la propiedad privada tiene una función ambiental y social vinculada a la consideración de la naturaleza como categoría de necesaria protección legal, en consecuencia la misma queda sometida a las restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de bien común, agregando el otro artículo que la tierra es considerada factor de producción y no de renta y debe ser objeto de políticas de desarrollo local sustentable, debiendo todas las actividades encontrar su límite en la no deforestación, la no desertificación y la no contaminación de manera de preservar las condiciones de productividad de los diferentes ecosistemas de la provincia.

Respecto de este tema y como conclusión agrego lo que publica Peretti, siguiendo a Antonio Benjamín, que expresa que,

al lado de la protección de los bienes individuales, el Derecho Ambiental también tiene por objetivo como dos caras de una misma moneda, la redefinición del propio Derecho de Propiedad. Es incompatible con la protección del ambiente la visión liberal-

individualista de un derecho de propiedad absoluto sobre los recursos naturales. En un primer momento histórico el legislador reconoce una función social al derecho de propiedad, legitimando por ejemplo la intervención del Estado para proteger ciertas categorías de sujeto, como los trabajadores; más recientemente se exige que la propiedad también cumpla su función socioambiental, como condición para que reciba la tutela del ordenamiento jurídico (2014).

Esto se refleja claramente en lo dispuesto por el Código Civil y Comercial en su artículo 14, donde distingue los derechos individuales de los de incidencia colectiva, agregando que la ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos cuando pueda afectar el ambiente y los derechos de incidencia colectiva en general.

Bibliografía

Cafferatta, N. A. (Dir.), Terzi, S. (Coord.) (2015). *Derecho Ambiental. Dimensión Social*. Ed. Rubinzal Culzoni. Buenos Aires.

Constitución Provincial de La Rioja (2024). Imprenta del Estado. La Rioja.

Gelli, M. A. (2022). Constitución de la Nación Argentina. Comentada. La Ley. 2 tomos. Buenos Aires.

Helfrich, S. (2008). Bienes comunes y ciudadanía: Una invitación a Compartir en *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. México.

Ivars, J. D. (2013). *¿Recursos naturales o bienes comunes naturales? Algunas reflexiones*. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural. Papeles de Trabajo Nº 26. Mendoza.

Peretti, E. (2014). *Ambiente y Propiedad*. 1 ed. Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires. V:155.

Evaluación de impacto ambiental en actividades agrarias en la provincia de Córdoba

Gustavo González Acosta

Facultad de Derecho,
Universidad Nacional de Lomas de Zamora
guacosta@senasa.gob.ar

Resumen

La producción agropecuaria tiene profundos efectos en el ambiente en su conjunto. Es una de las principales fuentes de contaminación del agua por nitratos, fosfatos y plaguicidas. En la Argentina, la Ley General del Ambiente 25.675 incorpora la Evaluación de Impacto Ambiental como uno de los instrumentos de política y gestión ambiental (artículo 8) y su alcance se desarrolla en el procedimiento descrito en los artículos 11 a 13. En la Provincia de Córdoba, la Ley 7343, denominada "Principios Rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente", establece que, por ejemplo, las personas, sean éstas públicas o privadas, responsables de obras y/o acciones que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente quedan obligadas a presentar, conforme el reglamento respectivo, un estudio e informe de evaluación de impacto ambiental. En el Anexo I de su Decreto reglamentario enumera las acciones sujetas al estudio aludido, que a nuestro entender incluye actividades tanto agrarias primarias como agroalimentarias. La agricultura afecta también a la base de su propio

futuro a través de la degradación de la tierra, la salinización, el exceso de extracción de agua y la reducción de la diversidad genética agropecuaria. Sin embargo, las consecuencias a largo plazo de estos procesos son difíciles de cuantificar, la evaluación de impacto ambiental intenta hacerlo.

Palabras clave

Impacto, riesgo, ambiental, evaluación.

Abstract

Agricultural production has profound effects on the environment as a whole. It is one of the main sources of water pollution from nitrates, phosphates, and pesticides. In Argentina, General Environmental Law 25675 incorporates the Environmental Impact Assessment procedure as one of the environmental policy and management instruments (Article 8), and its scope is developed in the procedure described in Articles 11 to 13. In the Province of Córdoba, Law 7343, entitled "Guiding Principles for the

Preservation, Conservation, Defense, and Improvement of the Environment," establishes, for example, that persons, whether public or private, responsible for works and/or actions that degrade or are likely to degrade the environment are required to submit, in accordance with the respective regulations, an environmental impact assessment study and report. Annex I of its regulatory decree lists the actions subject to the aforementioned study, which, in our understanding, includes both primary agricultural and agri-food activities.

Agriculture also affects the foundation of its own future through land degradation, salinization, excessive water extraction, and the reduction of agricultural genetic diversity. However, the long-term consequences of these processes are difficult to quantify, but the environmental impact assessment attempts to do so.

Keywords

Impact, risk, environmental, evaluation.

1. Introducción

Para la FAO (s/f): La agricultura representa la mayor proporción de uso de la tierra por el hombre. La producción agropecuaria tiene profundos efectos en el medio ambiente en su conjunto. Es la principal fuente de contaminación del agua por nitratos, fosfatos y plaguicidas. También es la mayor fuente antropogénica de gases responsables del efecto invernadero, metano y óxido nitroso, y contribuyen en gran medida a otros tipos de contaminación del aire y del agua. Los métodos agrícolas, forestales y pesqueros y su alcance son las principales causas de la pérdida de biodiversidad del mundo. Los costos externos globales de los tres sectores pueden ser considerables (p.1).

Por otra parte, desde la década de 1970, distintos países y organismos internacionales han dictado normativas específicas, adoptado prácticas relativas al uso de instrumentos preventivos de política y gestión ambiental aplicables a las actividades agrarias y/o agroalimentarias, por ejemplo el Estudio de Impacto de Ambiental con carácter obligatorio previo a la iniciación de algunas de dichas actividades.

Percibiendo el impacto ambiental de algunas actividades agropecuarias en la República Argentina e incluso hasta daños a la salud de la población y ambientales, nos propusimos la realización de lo que Goldsmidt, citado por Ciuro Caldani (1999) en su Teoría General del Derecho planteaba como, llevar a cabo: "un análisis de captaciones lógicas de la realidad social de un reparto proyectado hecha desde el punto de vista de un tercero" (42), a saber: diagnosticar

el corpus jurídico aplicable al estudio de impacto ambiental en las actividades agrarias, con especial referencia a la provincia de Córdoba desde una perspectiva exploratoria.

Este objetivo se ha abordado mediante la revisión de referencias bibliográficas comparadas y nacionales así como marcos jurídicos nacionales; la creación de un breve marco teórico-conceptual que sustentara nuestro análisis; la identificación de acciones previstas en los instrumentos de política y gestión contemplados en la normativa de la Provincia de Córdoba, la enumeración las actividades agrarias sujetas a dicha normativa y la caracterización del instrumento evaluación de impacto ambiental contemplados en las normas aludidas.

2. Antecedentes internacionales de la EIA

Para el Ministerio de Ambiente de la República Argentina (2023): Los inicios de la EIA se remontan a fines de los años 60, cuando países como Estados Unidos, Canadá y Australia comenzaron a dictar normativa específica al respecto y de cuya implementación fueron pioneros. Entre esas normas, se destaca la *National Environmental Policy Act* de Estados Unidos (conocida por sus siglas, NEPA), que entró en vigencia en enero de 1970 y fue fuente de referencia para el resto de la legislación internacional. En América Latina y el Caribe, México, Costa Rica y Brasil fueron los primeros países en legislar sus procedimientos de EIA.

En el contexto de las primeras regulaciones, durante la década de 1970, se realizaron una serie de conferencias internacionales que fueron creando y fortaleciendo un marco para la EIA. Cabe mencionar, entre ellas, el Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, suscripto en Finlandia en 1991, también conocido como “Convenio de Espoo”. Este funciona como marco referencial para los países de la Unión Europea, y establece el procedimiento que adoptarán los países miembros en caso de determinarse que una actividad puede llegar a tener un impacto ambiental transfronterizo.

En 1992, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, proclamada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluyó el Principio 17, que contempla que “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

Si bien los antecedentes de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea han sido tomados como referencias por cada uno de los países, hace ya más de 30 años que se cuenta con normativas nacionales en la materia en los países de América Latina y el Caribe (p.9).

3. Contexto nacional de la EIA

En la Argentina, las normas que determinan la competencia para el dictado y la aplicación de las leyes ambientales tienen su base en la Constitución Nacional, principalmente en sus artículos 1, 41, 43, 75 (incisos 17, 19, 22), 121, 122, 123 y 124.

A partir una interpretación armoniosa de los artículos 41, 121 y 124 de la CN, surge el reparto de competencias ambientales entre el ámbito nacional y local y se establecen nuevas relaciones enmarcadas en el federalismo de concertación, en el que las autoridades políticas nacionales y provinciales deben conjugar intereses para potenciar el cumplimiento del texto constitucional y legal, sin vaciar de contenido el modelo federal del Estado.

En consecuencia, la tutela ambiental en nuestro país, de organización federal, es un desafío común compartido: la Nación tiene la competencia de establecer el ordenamiento jurídico de presupuestos mínimos de protección ambiental y es su autoridad de aplicación nacional, y está a cargo de las provincias el dictado de las normas necesarias para complementarlas. A su vez, de acuerdo con las reglas de distribución de competencias de base constitucional en el orden federal, el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio.

La Ley 25.675, Ley General del Ambiente (LGA), ley marco en materia ambiental, consolida lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional, articula todo el sistema regulatorio de presupuestos mínimos de protección ambiental y normas ambientales, referencia la interpretación y aplicación de las leyes de presupuestos mínimos sectoriales y establece los objetivos, principios e instrumentos de la política y la gestión ambiental.

Dentro de los principios establecidos por la LGA para la política ambiental nacional y de otras fuentes, interpretamos, se destacan los de progresividad y no regresión. Ambos se complementan, ya que los objetivos y metas alcanzados en forma gradual no pueden ser luego

retrotraídos: una vez logrado un objetivo o meta, sean estos técnicos, jurídicos o sociales, no puede volverse para atrás o desconocerse.

La LGA incorpora el procedimiento de EIA como uno de los instrumentos de política y gestión ambiental (artículo 8) y su alcance se desarrolla en el procedimiento descrito en los artículos 11 a 13. El artículo 11 dispone que “toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución”.

En relación con los sujetos obligados, el artículo 12 establece que “las personas físicas o jurídicas darán inicio al procedimiento con la presentación de una declaración jurada, en la que se manifieste si las obras o actividades afectarán el ambiente. Las autoridades competentes determinarán la presentación de un estudio de impacto ambiental, cuyos requerimientos estarán detallados en ley particular y, en consecuencia, deberán realizar una evaluación de impacto ambiental y emitir una declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de los estudios presentados”.

Respecto del contenido de los estudios de impacto, el artículo 13 indica que “los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos”.

Como resultado de todo lo antedicho, existen en el país distintos niveles de exigencias, requisitos y contenidos específicos definidos para los procedimientos de EIA, considerando tanto la jurisdicción, el sector del que se trate y el grado de actualización normativa que promueva la autoridad ambiental competente.

Un aspecto a considerar que ya hemos recalcado (González Acosta, 2014) es la atribución de las autoridades de aplicación, de declarar zonas críticas de alto riesgo ambiental a las áreas donde existe peligro de afectar negativamente a poblaciones, vertientes de agua, ríos, arroyos, lagunas y lagos. Las mismas determinarán los casos e identificará las zonas críticas donde no podrán llevarse a cabo estos emprendimientos agropecuarios, a excepción de ciertos establecimientos (p. 92).

Para Franza (2020): La evaluación de riesgos no sólo mira a los posibles o conocidos impactos sino también a las posibilidades de un probable daño por la actividad propuesta. El riesgo es definido como la probabilidad o posibilidad de sufrir un daño por una contingencia, asumiendo que existe al menos una posibilidad de que aquél tenga lugar. La determinación del riesgo abarca, la identificación del posible daño, un análisis cualitativo y una medición cuantitativa, incluyendo la posibilidad de que suceda en comparación con otros riesgos (p. 178).

4. Actividades agrarias

Consideramos necesario identificar qué actividades son consideradas como agrarias para poder discernir cuales se sujetan a la obligatoriedad de evaluación de impacto ambiental.

Vivanco clasificaba las actividades agrarias: Propias: 1) Actividades productivas; 2) Actividades de conservación; 3) Actividades de preservación.

Por su parte Pastorino (2012) afirma, “Creo que el derecho agrario debe acrecentar sus confines al sector agroalimentario ya que una visión cada vez más usual de las cadenas de producción para regular la actividad introduce siempre más datos de esta propia visión en las normas agrarias. Esta visión de cadena, que es tanto para el sector alimentario como para otros sectores agroindustriales, debe asimilar los fundamentos de la actividad agraria que la justifican como sector débil y a proteger en las relaciones con los restantes sectores. Por ello es importante extender la influencia del derecho agrario hacia esos otros vínculos, más que replegarse en la visión que mantiene al derecho agrario como exclusivo de la actividad primaria” (p. 56).

Por nuestra parte recalcamos que las actividades agrarias y agroalimentarias que conforman nuestro sistema productivo, son complejas, al analizarlas debemos tener en cuenta un sinnúmero de factores biológicos, químicos, sociales, económicos, históricos, políticos y hasta éticos, para tratar de entender cómo las partes actúan en conjunto para formar el sistema.

Si nos remitimos a la definición de Spedding, citado por Viera Medina (2015): “Un sistema es un grupo de componentes que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común. Son capaces de reaccionar juntos al ser estimulados por influencias externas. El sistema no está afectado por sus propios egresos y tiene límites específicos en base de todos los mecanismos de retroalimentación significativos” (p.3).

Como veremos en el título siguiente de este trabajo la normativa cordobesa incluye tanto actividades agrarias primarias como agroalimentarias. Las mismas no agotan el universo de las actividades que podrían clasificarse de agrarias, sino que se enuncian sólo algunas de ellas pero con carácter no taxativo, interpretamos. V.g., se citan: explotaciones intensivas de especies animales: avícola, porcina, ovina o caprina; acuicultura; especies silvestres, tanto autóctonas como exóticas; producción bovina; proyectos forestales de 2 a 100 has de plantación anual; plantas de acopio de cereales, entendiendo como tales las que realicen almacenamiento, clasificación, limpieza y/o secado de granos, excepto aquellas instalaciones ubicadas en predios rurales a más de 5 km. de áreas urbanas; otras actividades de acarreo, selección, descascarado, lavado, trituración, quema u otras transformaciones de productos agropecuarios susceptibles de alterar el ambiente; campañas rurales de aplicación de plaguicidas las cuales constituyen actividades conexas y/o complementarias.

5. Provincia de Córdoba

La ley provincial N° 7343 denominada "Principios Rectores para la Preservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente", contempla en sus artículos 49 y 52 lo referente al impacto ambiental. En el artículo 49 establece que las personas, sean éstas públicas o privadas responsables de obras y/o acciones que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente, quedan obligadas a presentar, conforme el reglamento respectivo, un estudio e informe de evaluación de impacto ambiental.

En su artículo 21 establece que se entiende por Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) al procedimiento jurídico administrativo, dictado con la participación de la autoridad correspondiente, que tiene por objetivo la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto, obra o actividad produciría en caso de ser ejecutado.

En el artículo 32 se entiende por Estudio de Impacto Ambiental (ESIA) al estudio técnico, de carácter inter-disciplinario, que incorporado en el procedimiento de la Evaluación de Impacto Ambiental, está destinado a predecir, identificar, valorar y corregir las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones pueden causar sobre la calidad de vida del hombre y el ambiente en general.

En el decreto reglamentario 1751/2011 (artículo 72) se establece que “Las personas, sean públicas o privadas, responsables de proyectos incluidos en el presente Decreto, deberán contar en forma previa a toda implementación, ejecución y/o acción, con la correspondiente autorización expedida por la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado, que acredite la concordancia de los mismos con los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, establecidos en la Ley Nº 7343 y que se denominará licencia ambiental”.

Proyectos sujetos Obligatoriamente a presentación de Estudio de Impacto Ambiental (ESIA):

- Mataderos y frigoríficos cuando superen una capacidad instalada de faenamiento en una tasa total de producción final igual o superior a 10 toneladas por hora (tn/h).
- Proyectos forestales mayores de 100 has de plantación anual.
- Introducir especies exóticas.
- Proyectos de explotación (vegetal o animal) de recursos naturales que se encuentren oficialmente declarados en peligro de extinción, vulnerables y raras.

Proyectos de Producción Agropecuaria, Caza o Pesca

1) Explotaciones intensivas de especies animales:

- Avícola: planteles y establos de engorde, postura y/o reproducción de animales con capacidad para alojar diariamente una cantidad igual o superior a 100.000 pollos o 20.000 pavos.
- Porcina, ovina o caprina: planteles de crianza y/o engorde de animales con capacidad para alojar diariamente una cantidad, equivalente en peso vivo, igual o superior a cincuenta (50) toneladas
- Acuicultura
- Especies silvestres, tanto autóctonas como exóticas
- Bovina: planteles y establos de crianza y/o engorde para producción donde se mantengan confinadas, en patios de alimentación, por más de un mes, un número igual o superior a 300 unidades animal
- Otras

2) Proyectos forestales de 2 a 100 has de plantación anual

3) Desmontes sobre bosques protectores y/o permanentes. Destacamos aquí que en el art. 1º de la ley 9.219 se prohibió por el término de diez (10) años el desmonte total de bosques nativos en cada una de las parcelas -públicas o privadas- ubicadas en todo el ámbito de la Provincia de Córdoba. Como surge de la lectura, la prohibición es para el desmonte total, no el selectivo. La misma norma define: “Entiéndase por desmonte total la eliminación por completo de un bosque nativo con la finalidad de afectar esa superficie a actividades que impongan un cambio en el

uso del suelo”. Respecto al bosque selectivo el art. 2º de esta ley prevé: “El desmonte selectivo y toda otra intervención en el bosque nativo, queda sujeta al proceso de evaluación y autorización por parte de la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado o el organismo que en el futuro la sustituya, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la presente Ley”.

Por último el art. 3º de la norma aquí enunciada establece: “La prohibición prevista en la presente Ley se establece sin perjuicio de mayores restricciones impuestas por normativas referidas a Parques Nacionales, Parques Provinciales, Reservas Provinciales, Reservas Naturales, Reservas en creación, Reservas de Usos Múltiples, Refugios de Vida Silvestre y Corredores Biogeográficos, y otras que importen una mayor protección de áreas incluidas en esta norma”, las cuales pueden incluir, interpretamos bosques protectores y/o permanentes.

Sumado a lo antedicho recalcamos que el plazo de diez años venció este año.

- 4)** Proyecto de uso racional sobre bosques de producción cuando superen las 5 has
- 5)** Plantas de acopio de cereales, entendiendo como tales las que realicen almacenamiento, clasificación, limpieza y/o secado de granos, excepto aquellas instalaciones ubicadas en predios rurales a más de 5 km. de áreas urbanas.
- 6)** Otras actividades de acarreo, selección, descascarado, lavado, trituración, quema u otras transformaciones de productos agropecuarios susceptibles de alterar el ambiente.
- 7)** Mataderos y frigoríficas con una capacidad instalada de faenamiento en una tasa total de producción final menor a 10 tn/h, medida como el promedio del período de producción.
- 8)** Proyectos de explotación (vegetal o animal) de recursos naturales autóctonos y que no se encuentren comprendidos en Anexo 1.
- 9)** Campañas rurales de aplicación de plaguicidas.

Con carácter general se incluyen estas campañas que pueden ser nacionales (consideradas de interés nacional conforme a la Ley 27.233) llevadas a cabo por la Autoridad nacional o los Entes sanitarios por ella habilitados, provinciales o privadas. Respecto a las nacionales no hemos encontrado antecedentes de estudios de impacto ambiental ya que ellas pueden llevarse a cabo en virtud de declaraciones de emergencias sanitarias que no admiten dilación. En ellas nunca se omite la evaluación de riesgo respectiva.

Respecto a las privadas de productores o por distintas organizaciones que los nuclean deben cumplir además las disposiciones establecidas en la ley 9.164 y el decreto reglamentario

132/2015, los cuales regulan los productos químicos o biológicos de uso agropecuario y distintos sujetos obligados, entre ellos el usuario responsable es quien se beneficia con el empleo de productos fitosanitarios y por lo tanto, es responsable civil de los daños que el mal uso de estos productos pueda ocasionar. Es toda persona que explote un cultivo, sobre campo propio o alquilado. Incluye a acopiadores e industrializadores. Interpretamos aquí que los mismos son los responsables también de llevar a cabo el estudio de impacto ambiental previsto en la ley 7.343 y su decreto reglamentario ya citado.

Como habíamos expresado en relación a las actividades agropecuarias y conforme la enunciación contemplada en el Decreto reglamentario de la Ley 7343 las actividades contempladas incluyen aquellas de carácter agropecuario, agroalimentarias industriales, entre otras, incluidas las actividades conexas y complementarias.

6. Contenido del estudio de impacto ambiental

Conforme la Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental (2023 p.15) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina, se propone como capítulos de contenido: -Resumen ejecutivo – Presentación - Marco normativo e institucional – Descripción de proyecto – Alternativas – Área de estudio y área de influencia – Línea de base – Evaluación: identificación y análisis de impactos – Medidas de mitigación - Plan de gestión ambiental (PGA).

7. Integracion del cambio climático

Como explicáramos respecto a la necesidad de un enfoque transversal para integrar el cambio climático en las acciones públicas que incluirían la evaluación de impacto ambiental, en el análisis de los principios de política pública en materia de cambio climático contemplados en la Ley 27.520 (González Acosta, 2024): “La transversalidad deberá considerar e integrar, todas las acciones públicas y privadas, así como contemplar y contabilizar el impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos en el Cambio Climático” (p. 243). No es así en la legislación de la provincia mediterránea ya que esta variable no es considerada

En la actualidad se proponen dos enfoques principales para incorporar el cambio climático en la evaluación de impacto ambiental: el enfoque de adaptación, que evalúa cómo el cambio climático puede influir en el proyecto, y el enfoque de mitigación, que considera cómo el proyecto puede influir en la emisión de gases de efecto invernadero.

1. Adaptación: El cambio climático introduce una nueva dimensión dinámica a la línea de base estática previamente asumida, sobre la cual ocurrirán los impactos del proyecto (Farrell et al., 2013) y sobre la que deberán plantearse las consecuentes medidas de gestión adaptativa. Se debe evaluar cómo podría influir el cambio climático sobre el proyecto y su área de influencia, considerando los posibles escenarios y riesgos climáticos que podrían afectar al ciclo de vida previsto. Así, se debe evaluar de qué manera los efectos a largo plazo de los escenarios climáticos podrían influir en los componentes del proyecto, considerando las correspondientes medidas de adaptación del proyecto, a fin de lograr un proceso de operación resiliente y flexible mediante la incorporación de una gestión ambiental adaptativa.

2. Mitigación: El EslA deberá evaluar la potencial contribución del proyecto en las emisiones directas e indirectas de GEI para cada una de sus etapas (etapa de construcción, operación, mantenimiento y cierre), considerando para ello las acciones por parte de la persona proponente destinadas a evitar o reducir las emisiones de GEI o incluso ampliar su absorción a través de depósitos o sumideros.

8. Conclusión

La producción agropecuaria tiene profundos efectos en el ambiente en su conjunto. Puede ser la principal fuente de contaminación del agua por nitratos, fosfatos y plaguicidas, genera gases responsables del efecto invernadero, metano y óxido nitroso. Puede degradar suelos, producir salinización y reducir la biodiversidad, entre otros.

La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, 25.675 prevé el procedimiento de EIA como uno de los instrumentos de política y gestión ambiental (art.8) y su alcance se desarrolla en el procedimiento descrito en los artículos 11 a 13.

Respecto del contenido de los estudios de impacto, el artículo 13 indica que “los estudios de impacto ambiental deberán contener, como mínimo, una descripción detallada del proyecto

de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos”.

Actualmente, todas las provincias y la CABA tienen regulada la EIA. Cada jurisdicción evalúa el impacto de los proyectos sobre su territorio, y todas ellas cuentan con una norma específica relativa a ella, sin embargo algunas de ellas omiten la evaluación de impacto ambiental para las actividades agropecuarias.

La normativa local cordobesa incluye tanto actividades agrarias primarias como agroalimentarias que no agotan el universo de las mismas, sino que se enuncian sólo algunas de ellas. V.g. explotaciones intensivas de especies animales: avícola, porcina, ovina o caprina; acuicultura; especies silvestres, tanto autóctonas como exóticas; bovina; proyectos forestales de 2 a 100 has de plantación anual, plantas de acopio de cereales, entendiendo como tales las que realicen almacenamiento, clasificación, limpieza y/o secado de granos, excepto aquellas instalaciones ubicadas en predios rurales a más de 5 km. de áreas urbanas, otras actividades de acarreo, selección, descascarado, lavado, trituración, quema u otras transformaciones de productos agropecuarios susceptibles de alterar el ambiente. campañas rurales de aplicación de plaguicidas las cuales constituyen actividades conexas y/o complementarias.

Como explicáramos respecto a la necesidad de un enfoque transversal para integrar el cambio climático en las acciones públicas que incluirían la evaluación de impacto ambiental, todas las acciones públicas y privadas que impliquen la realización de actividades contempladas en la norma local deberían contemplar y contabilizar el impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos en el Cambio Climático. No es así en la legislación de la provincia mediterránea ya que esta variable no es considerada

Bibliografía

Ciuro Caldani. (1999). *Lecciones de Teoría General del Derecho*. Revista de Investigación y Docencia. Vol. 32.

FAO (s/f). *Perspectivas para el medio ambiente*. Recuperado de:
<https://www.fao.org/4/y3557s/y3557s11.htm>

FAO. *Definición de un sistema*. Cap. 3 Recuperado el 20 de febrero de 2025 de:
<http://www.fao.org/docrep/004/w7451s/w7451s03.htm>

- Farrell, L.; Burwell, A. & Mwangi, W. (2013). *Applying New IFC Standards on Climate Change Risk Analysis: Lessons from “early cases” of post-2012 ESIs aiming for IFC compliance.* Environmental Resources Management(ERM).
- Franza, J. (2020). *Tratado de Derecho Ambiental.* Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- González Acosta, G. (2025). *Evaluación de Impacto Ambiental de Actividades Agropecuarias.* Suplemento de Derecho Ambiental El Dial.com. recuperado: 12/03/2025 de: https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/v2/doctrina2.asp?base=50&id=15855&t=d
- González Acosta, G. (2024). Gobernanza Climática: Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global en la Ley 27.520 en la República Argentina en *Humanidades e ciências sociais [livro eletrônico]: perspectivas teóricas, metodológicas e de investigação:* vol. VI / Organizador Luis Fernando González-Beltrán. – Curitiba, PR: Artemis, 2024.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental - Edición 2023". ANEXO I (IF-2023-140353821-APN-DNEA#MAD). Recuperado el 19/03 de 2025 de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/299460/20231130?busqueda=1>
- Pastorino, L. (2012). *Objeto y extensión del derecho agrario* en Revista ANALES Nº 42. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, U.N.L.P. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26993/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Viera Medina, C. Definición Sistema. <http://es.scribd.com/doc/140435431/Sistema#scribd>
- Ley 7.343. Boletín Oficial Provincial. 27/11/1985
- Ley 9.164. Boletín Oficial Provincial. 28/06/2004
- Ley 9.219. Boletín Oficial provincial. 10/08/2010
- Decreto 1751/2011 Boletín Oficial Provincial. 01/12/2011
- Decreto 132/2015 Boletín Oficial provincial. 30/05/2005

La evaluación del desempeño agroecológico en las provincias de Misiones y Corrientes: el papel del derecho y de las políticas agrarias provinciales en la transformación institucional

Haraví Eloisa Ruiz

Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas,
Universidad Nacional del Nordeste
haraviruizdchnne@gmail.com

Resumen

La *transición técnico-institucional* es un aspecto determinante en las transiciones agroecológicas, siendo éste un proceso complejo y multidimensional (Ruiz, 2023). Frente a su ausencia, inadecuación o debilidad, los procesos de transición se encuentran limitados en sus posibilidades de expansión, afianzamiento e incluso, en épocas de crisis, corren riesgo de retracción y debilitamiento (Ruiz, 2023). Este trabajo tiene como objetivo profundizar la identificación y análisis de los marcos político- institucionales locales que se encuentran presentes en las experiencias de transición agroecológica ocurridos en las Provincias de Misiones y Corrientes, ampliando no sólo el estudio de la normativa y políticas provinciales implicadas, sino también mediante la incorporación del instrumento de evaluación TAPE (*Tool for agroecology performance evaluation*), el que adaptamos para evaluar el desempeño del marco normativo y las políticas

provinciales en la transformación institucional implicada en los procesos de transición agroecológica existentes en ambas provincias. Se propone que, a partir de los avances parciales que llevaremos a cabo, se tome esta propuesta y sus resultados como un punto de partida y contribución inicial al estudio y medición del desempeño de la agroecología en sus facetas legales e institucionales en los procesos de transición.

Palabras Claves

Agroecología, TAPE, marco normativo

Abstract

The technical-institutional transition is a determining factor in agroecological transitions, and is a complex and multidimensional process (Ruiz, 2023). In the absence, inadequacy, or weakness of these, transition processes are limited in their possibilities for expansion and consolidation, and even, in times of crisis, run the risk of retraction and weakening (Ruiz, 2023).

This work aims to deepen the identification and analysis of the local political-institutional frameworks present in the agroecological transition experiences that have occurred in the provinces of Misiones and Corrientes, expanding not only the study of the provincial regulations and policies involved, but also through the incorporation of the TAPE (Tool for agroecology performance evaluation) evaluation tool. We adapted it to evaluate the performance of the regulatory framework and provincial policies in

the institutional transformation involved in the agroecological transition processes existing in both provinces. It is proposed that, based on the partial progress we will make, this proposal and its results be taken as a starting point and initial contribution to the study and measurement of the performance of agroecology in its legal and institutional aspects in transition processes.

Keywords

Agroecology, TAPE, regulatory framework.

1. Introducción. La agroecología y las transiciones agroecológicas

En el VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial realizado en Azul, Buenos Aires el año 2023 ensayamos un breve análisis -a partir de los marcos conceptuales propuestos por Tittonell (2019) y Marosas *et al.*, (2015)- donde identificamos algunos de los factores político-institucionales locales (expresados mayormente a través de normas) que se encuentran presentes en las experiencias de transición agroecológica ocurridos en las Provincias de Misiones y Corrientes. En dicha oportunidad, enfatizábamos que la *transición técnico-institucional* es un aspecto determinante de este proceso complejo y multidimensional. Sosteníamos que frente a su ausencia, inadecuación o debilidad los procesos de transición se encuentran limitados en sus posibilidades de expansión, afianzamiento e incluso, en épocas de crisis, corren riesgo de retracción y debilitamiento (Ruiz, 2023).

Si embargo en aquella oportunidad quedó una tarea pendiente, que es la de evaluar comparativamente el desempeño de ese cambio institucional-legal a través de un instrumento con alto grado de aceptación en la comunidad científica. En base a ello, para este trabajo adoptamos el TAPE (FAO, 2021), realizando algunas adaptaciones propias de las limitaciones del análisis propuesto.

2. Instrumento para la evaluación del desempeño agroecológico (TAPE- Tool for Agroecology Performance Evaluation)

De acuerdo a la FAO (2021) el marco analítico tiene como objetivo proporcionar un diagnóstico del desempeño agrícola en muchas dimensiones, complejizando las mediciones

estándar de productividad (por ejemplo, rendimiento/ha) para, de ese modo, representar mejor la complejidad, los beneficios y las compensaciones de los diferentes sistemas agrícolas (FAO, 2021). La base de datos que se genere en consecuencia producirá evidencia sobre el desempeño de los sistemas agroecológicos en dimensiones como la ambiental, social y cultural, económica, sanitaria y nutricional y sobre la gobernanza de la sostenibilidad para apoyar transiciones agroecológicas.

TAPE se sustenta técnicamente en los marcos analíticos ya existentes y se considera complementario a estos (FAO, 2021). Se basa en 4 pasos: Paso 0: Descripción de los sistemas y el contexto; Paso 1: Caracterización de la transición agroecológica (CAET); Paso 1bis. (opcional) tipología de transición; Paso 2: Criterios básicos de desempeño, y Paso 3: Análisis conjunto de los pasos 1 y 2 e interpretación participativa (FAO, 2021).

En el **paso 0** incluye una descripción de las principales características y contextos socioeconómicos, ambientales y demográficos de los sistemas. Debido a las limitaciones de este estudio, solo incluiremos en esta oportunidad una descripción del entorno jurídico-institucional provincial-municipal propicio (o incapacitante) para la transición agroecológica en las escalas superiores (provincial o nacional) y no descripciones a nivel finca/unidad productiva. Se incluirán, entre otros, aspectos como: políticas relevantes para la agroecología (favoreciendo o limitando), marco institucional y legal y estructuras de mercadeo.

El **Paso 1** consiste en caracterizar el nivel de transición a la agroecología de los sistemas agrícolas (por ejemplo, granjas, hogares, comunidades/territorios) en base a los 10 elementos de la agroecología (FAO, 2018a, 2018b). Estos se utilizan como criterio para definir índices semicuantitativos que toman la forma de escalas descriptivas con puntajes de 0 a 4 (una escala modificada tipo Likert. El Anexo 2 de FAO (2021) proporciona detalles de las escalas descriptivas. Si bien no se define un umbral prescriptivo, se considera que los sistemas con puntajes altos en los 10 elementos están comprometidos con la transición agroecológica. En nuestro caso, tomaremos los principios de la agroecología que evaluemos con relación con la transición político institucional, adaptaremos los índices existentes y puntuaremos las transiciones ocurridas en Misiones y Corrientes a partir de la existencia o inexistencia de políticas, acciones o normas jurídicas vigentes relacionadas con cada principio. Omitiremos incluir en nuestro análisis aquellos principios que no evidencian relación clara con las normas

o políticas relevadas. En otras palabras, modificaremos el Anexo 2 aplicándolo a la existencia/inexistencia de normas, acciones estatales o políticas públicas específicas sobre el principio y no lo aplicaremos sobre el análisis de unidades productivas individualmente consideradas.

El **Paso 1bis** se propone como un paso opcional que consiste en analizar y categorizar los resultados del CAET mediante una tipología, que es relevante cuando se trabaja a nivel local, territorial o regional y cuando los recursos de muestreo son limitados y los diversos sistemas son homogéneos. En este caso, donde el análisis se hace sobre marcos normativos y políticas, omitiremos este paso.

El **Paso 2** consiste en evaluar el desempeño de los sistemas en las dimensiones clave que se consideran relevantes para la alimentación y la agricultura sostenibles y para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas son 5 dimensiones: medio ambiente y cambio climático, salud y nutrición, sociedad y cultura, economía y gobernanza, elaborándose una lista de 10 criterios básicos que constituye el mínimo indispensable que debe evaluarse sistemáticamente para generar evidencia sobre el desempeño multidimensional de la agroecología. Debido a que este trabajo contiene muchas limitaciones al acceso de información cuantitativa individual y dado que se considera solo como un modesto primer intento de adaptar TAPE a la evaluación de marcos normativos para la agroecología, nos hemos visto en la necesidad de omitirlo completamente.

Una vez completadas las etapas anteriores, el último paso (**Paso 3**) debe realizarse de manera participativa para (1) verificar la idoneidad y el desempeño del marco; (2) confirmar/revisar el análisis (incluido el muestreo y la ampliación de la granja al territorio y los umbrales utilizados en el Paso 2) e identificar sinergias y compensaciones; y (3) diseñar posibles formas de avanzar en el tiempo, utilizando potencialmente la herramienta para monitorear el progreso (FAO, 2021).

Se propone que, a partir de los avances parciales que llevaremos a cabo, se tome esta propuesta y sus resultados como un punto de partida y contribución inicial al estudio y medición del desempeño de la agroecología en sus facetas legales e institucionales en los procesos de transición que, en este caso, se verifican en la provincia de Misiones y Corrientes.

3. El desempeño normativo e institucional de la agroecología

Como anunciábamos antes y de acuerdo al paso 1 de TAPE, corresponde la “aplicación adaptada” de los principios de la agroecología (FAO 2018b) y los índices del ANEXO 2 de FAO (2021) al marco legal e institucionales descripto.

De la lista del mencionado anexo, solo evaluaremos la existencia de normas, acciones estatales o políticas que contengan regulaciones sobre: 1) Principio 3 “Eficiencia”, 2) Principio 4 “Reciclaje”, 3) Principio 5 “Resiliencia”, 4) Principio 6 “Cultura y Tradición Alimentaria”, 5) Principio 7 “Co-creación e Intercambio de Conocimientos”, 6) Principio 8 “Valores Humanos y Sociales”, 7) Principio 9 “Economía Circular y Solidaridad”, 8) Principio 10 “Gobernanza Responsable”. Los sub-índices o parámetros de cada principio se detallan en el cuadro de aplicación, en el apartado 5 de este trabajo.

Restará, para una segunda etapa de este análisis iniciado, una profundización y detalle de la propuesta aquí esbozada, así como también la aplicación de los valores que cuantifiquen “el desempeño” de las regulaciones arriba comentadas.

4. Aplicación de TAPE a los casos bajo estudio: la Agroecología en Misiones y Corrientes

A continuación, procederemos a la aplicación de TAPE adaptado para los casos bajo análisis. Para ello y por cuestiones de brevedad, procederemos a la sucinta descripción de las políticas públicas -traducidas en normas jurídicas de diversa jerarquía- que se encuentran vigentes y en ejecución en las provincias de Misiones y Corrientes (Paso 0 de TAPE). En el apartado subsiguiente, realizaremos una valoración inicial de la información recabada, en cumplimiento del PASO 1 y de acuerdo a los índices adaptados propuestos en el apartado anterior.

Provincia de Misiones: Vale aclarar que parte importante del marco normativo de Misiones ya ha sido abordado (Ruiz, 2023) al cual nos remitimos por razones de brevedad, recatando solo aquí un breve resumen para ubicar al lector y poder aplicar el paso 1 de TAPE.

Como sostuvimos en Ruiz (2023) el apoyo a los modelos sustentables y a la pequeña agricultura familiar (AF) ocupan una posición central en las políticas públicas provinciales en

materia agraria en Misiones. Esto queda en evidencia por el prolífico marco normativo sancionado en las últimas décadas y los cambios institucionales realizados en esta provincia. En 2014 se promulgan dos leyes provinciales que avanzan en la institucionalización de dos cuestiones vinculadas, la Agricultura Familiar y la Agroecología: la Ley VIII-69 de Agricultura Familiar que plantea como uno de sus objetivos “promover la agricultura familiar agroecológica” (Art.3 inc. 22) y Ley VIII N°68 de Fomento a la producción agroecológica (Ruiz, 2023).

La Ley de Fomento a la Producción agroecológica -que consideramos central-, fue analizada en detalle en Ruiz (2019) trabajo al que nos remitimos. Solo reiteraremos aquí que su objeto es “fomentar el desarrollo de los sistemas de producción agroecológica”, que crea el Registro de Productores Agroecológicos y establece un instrumento clave: el Sistema Único de Certificación Participativa (art. 5) sobre el que ya nos hemos referido con mayor detalle en Ruiz (2019 y 2023). Instituye el Consejo de Producción Agroecológica como un órgano de concertación provincial, asesoría y consulta y dispone “Incentivos a la Producción Agroecológica” (Capítulo IV), otorgándole prioridad en las políticas de crédito y programas de producción de alimentos (Ruiz, 2023). La norma fue reglamentada por el Dec. Reg. N°1.040/2020 y están disponibles el Manual Operativo (libro Verde) y el manual sobre Normas de Cultivo, Productos Elaborados y de Producción Apícola de la Agroecología (libro Rojo), elaborados en el marco de procesos participativos.

Otras normas y políticas importantes para la transición agroecológica son las vinculadas a los canales cortos de comercialización. Como ya hemos destacado en Ruiz (2023) como primeros antecedentes podemos nombrar los programas de compra pública a la Agricultura Familiar, como el programa “Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la Pequeña Agricultura Familiar” a través del que se compra y distribuye semillas a agricultores familiares de toda la provincia desde el 2008. Otro ejemplo es el “Programa Provincial de Recuperación Nutricional Hambre Cero” que a partir de 2010 se orientó a la asistencia alimentaria a familias en condiciones de vulnerabilidad social mediante la compra directa a las ferias francas (Carballo *et al.*, 2014 citado en Anello, 2020). En el año 2010 se sanciona el marco legal específico sobre comercialización: la Ley III N°10 de “Ferias Francas y Mercado Concentrador Zonal”, que institucionaliza las ferias francas y crea el Mercado Concentrador Zonal. También se sancionan la Ley XVII - N° 71 de alimentos artesanales que regula y registra las “Salas de Elaboración de

Alimentos Artesanales” y los “Alimentos Artesanales” para adecuar las normativas bromatológicas a la Agricultura Familiar (Anello, 2020).

Desde lo institucional, destacamos la creación en 2015 de la Secretaría de Estado de la Agricultura Familiar (SEAF) con rango ministerial, que actúa como organismo de aplicación de las normas de la Agroecología y la Agricultura Familiar. También ejecuta programas para la adopción de prácticas agrícolas más sustentables y procesos de conversión: el Programa Producción Agroecológica Misionera (Decreto N° 350/2017) y el programa de Huertas Urbanas (Ley VIII- N° 82/2021).

En cuanto a la formación de profesionales en el área, hemos destacado antes (Ruiz, 2023) que desde el SEAF se han desarrollado cursos e incluso una Tecnicatura Superior en Agroecología que se dicta en el Instituto de Estudios Superiores Multiversidad Popular de Misiones.

Por su importancia, debemos referirnos aquí a la Ley VIII-80 de Protección de Semillas Nativas y Criollas sancionada en el año 2020, un marco legal pionero en Argentina para la protección, conservación, multiplicación, intercambio y uso libre de semillas nativas y criollas. Destacamos de su articulado el expreso reconocimiento de las semillas como patrimonio de los pueblos al servicio de la humanidad, prohibiendo, como regla general sujeta a excepciones, su modificación genética. Establece como principio su libre uso, el libre acceso a información pública vinculada a las mismas, así como la sustentabilidad e inocuidad, garantizando así el derecho de campesinos, pueblos originarios y agricultores familiares a conservar sus prácticas ancestrales muy vinculadas a la agroecología.

La norma también promueve la creación de bancos comunitarios de semillas, fomenta la investigación participativa y protege los conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad agrícola a través de la creación de un Registro. Se crean las Ferias de Intercambio de Semillas Nativas y Criollas (art. 14), las que tienen como objetivo promocionar y facilitar la producción y el consumo de semillas nativas y criollas como de productos elaborados con éstas; conformar una red provincial de productores con semillas nativas y criollas; y fomentar el consumo interno de productos provenientes de la producción con recursos autóctonos nativos y criollos (art. 15), disponiendo que los productos elaborados con materia prima proveniente de

estas semillas en la Provincia serán identificadas con un logo creado para tal fin y su descripción diferencial (art. 16).

Esta ley es fundamental para la agroecología porque refuerza los pilares de la transición agroecológica: la biodiversidad, el conocimiento local y el control campesino sobre los medios de producción. Al salvaguardar el acceso libre y comunitario a semillas adaptadas a los ecosistemas locales, se fortalece la resiliencia de los sistemas productivos y se reducen las dependencias externas, disminuyendo así su vulnerabilidad. Así, la ley se transforma en otro importante “forzante” en las transiciones agroecológicas.

Completan el esquema político-institucional misionero la creación de la Biofábrica de Misiones S.A., orientada a la puesta en valor de la biodiversidad de la región con el objetivo de contribuir a una producción agrícola y forestal agroecológicamente más sustentable y rentable. Sus desarrollos tienen como objetivo ser rápidamente transferidos a otros productores locales de modo tal que estos puedan utilizar mejor genética en sus plantaciones o bien emplear productos de base orgánica altamente eficientes para la protección de sus producciones (bio-insumos), disminuyendo de este modo la utilización y dependencia de insumos industriales de síntesis química, contribuyendo a disminuir los costos productivos. Si bien es cierto que la Biofábrica no fue creada con el propósito de innovar y proveer la agricultura familiar, sí fue concebida como una institución de I+D que tenía como objetivo sostener procesos de innovación para el desarrollo local. Actualmente, una de sus líneas de trabajo centrales es el desarrollo de bioinsumos, que representan una alternativa al uso de insecticidas, fertilizantes y fungicidas – todos insumos industriales de síntesis química-. Los principales destinatarios de estos desarrollos los representan los pequeños productores del NEA y NOA que inician el camino hacia una agricultura más sustentable y por supuesto aquellos agricultores que producen agroecológicamente.

Finalmente, y en relación con lo anterior, la Ley VIII-103 de Promoción de la Producción de Bioinsumos, que establece una transición hacia la agroecología y prohíbe el uso de glifosato, sus componentes y afines en toda la provincia estipulando en período de transición para reemplazar el uso de agrotóxicos con una fecha límite de uso para julio de 2025. Sin embargo, tras constantes reclamos del sector productivo, a través del Decreto N°1608, se estableció una prórroga de 5 años para hacer efectiva la prohibición (hasta julio del 2030). Sin embargo, la

preocupación aún subsiste entre productores yerbateros, tealeros, foresto-industriales y tabacaleros, que alegan la inexistencia de un reemplazo eficaz del glifosato y la pérdida de competitividad frente a productores de otras provincias por el aumento de costos. Asimismo, la cuestión se dirime en una causa colectiva bajo el Expte. N° 112095/2023 caratulado “Anderson Jonatan Gabriel y otros c/Estado de la provincia de Misiones”, radicado en el Superior Tribunal de la Provincia de Misiones, donde se impugna la constitucionalidad de la norma, iniciada por más de 70 productores afectados.

Provincia de Corrientes: En el trabajo anterior (Ruiz, 2023) advertíamos que, a diferencia de Misiones, esta es una provincia que no tiene políticas para la Agroecología. Sin embargo, rescatábamos la existencia de varias experiencias privadas y comunitarias de muchos años de antigüedad. Una de las más importantes es la que se ubica en el Municipio de Bella Vista, que en 20 años de existencia pasó por distintos períodos determinados por diversos factores (Iermanó *et al.*, 2020). En Ruiz (2023) relatábamos con detalle su proceso de creación y los actores intervenientes en el proceso de conformación del Grupo Agroecológico “Las Tres Colonias” (hoy Asociación). También enfatizamos que fue el municipio bellavistense quien acompañó desde lo institucional la iniciativa, declarándola primero de “interés municipal” y conformando el “Consejo de Garantía Participativa de Productos Agroecológicos de Bella Vista”.

Destacábamos también una activa participación del grupo en distintos espacios como la Asociación Provincial de Ferias Francas (Ruiz, 2023) y advertíamos que si bien desde el año 2019 Corrientes cuenta con la Ley Provincial N°6493 que organiza las Ferias Francas, la norma no está destinada a la agricultura agroecológica, a la que nombra una sola vez en sus objetivos (art. 3 inc.b), no habiéndose constatado ninguna acción provincial concreta para su cumplimiento.

Remarcábamos también que Bella Vista fue una referencia en materia de agroecología de la región e incluso del país (Ruiz, 2023) y es la única experiencia con apoyo estatal - municipal- formalizado en un marco normativo y políticas concretas en toda la provincia de Corrientes.

El Municipio de Bella Vista declara de Interés Municipal el Proyecto de Certificación Participativa de Productos Agroecológicos por Resolución N° 113/07 y luego mediante la Ordenanza N° 919-09, concreta la creación el Sistema de Garantía Participativa de Productos Agroecológicos de Bella Vista. En ella se plasman conceptos típicos de la mirada multisistémica

de la agroecología (art. 1) y se crea el Consejo de Garantía Participativa de Productos Agroecológicos integrado por representantes del grupo Tres Colonias, funcionarios municipales, el INTA, INCUPO, la Universidad, entre otros.

Entre las funciones del Consejo están las de -previa evaluación- “autorizar el uso del sello “Agro Eco Red” a productores y organizaciones que lo soliciten” (art. 6). La evaluación previa consiste en constatar que el requirente haya aplicado las Normas Producción Agroecológica (establecidas en la reglamentación de esta Ordenanza) a los procesos productivos (art. 7) y solo podrán comercializarse como “agroecológicos” las materias primas, productos o subproductos que obtengan el sello y la autorización del Consejo (art.9). El Consejo también tiene el deber de organizar un Registro de Productores Agroecológicos en coordinación con la Municipalidad (art. 12) y deberá confeccionar un listado sobre los insumos permitidos y mantenerlo actualizado (art. 13).

A partir de ello, Bella Vista también reconoce a la agroecología en su Carta Orgánica Municipal (art. 71 y 72), la que recepta su importancia a partir de la Ordenanza antes mencionada, incorporando incluso formalmente al Consejo de Garantía Participativa como un órgano estatal municipal.

Posteriormente, en el año 2023, se sanciona la Ordenanza 2151-23, que crea un plan de fomento a la Agroecología, considerándola una “alternativa de desarrollo socioeconómico sustentable” (considerandos). Este plan se desarrolla en el Anexo I de la Ordenanza y tiene como objetivo fomentar y articular políticas, programas y acciones que impulsen el desarrollo de sistemas de producción agroecológica; estimular la transición hacia la producción agroecológica a nivel municipal y promover el consumo responsable, el fortalecimiento del consumo de cercanía y el achicamiento de los circuitos de consumo. También se propone fomentar las actividades de educación alimentaria a la comunidad, promover talleres y charlas para la promoción de la agroecología, así como la creación de propuestas de formación de capacidades técnicas para acompañar y asesorar a los productores agroecológicos y los procesos de transición.

A los efectos de la Ordenanza que analizamos, se toma un concepto de agroecología centrado en los procesos técnico-agronómicos a nivel finca, aun cuando exista alguna somera referencia a la agroecología como medio de inclusión social, soberanía alimentaria y el respeto

por la diversidad natural y social. Esta definición conceptual concentrada en los aspectos técnicos agronómicos de la agroecología se encuentra alineada con sus objetivos -fomento- y con la naturaleza jurídica y potestades del poder estatal que la emite: un municipio. La Ordenanza incluye también dentro de sus objetivos de fomento no solo a la agroecología estrictamente, sino también a otros tipos de agriculturas sustentables, como la ecológica, biológica u orgánica reguladas en la ley Nacional 25.517.

Por tanto, podemos sostener que, si por un lado se circumscribe al nivel establecimiento agrario no avanzando en los otros niveles que incluye la agroecología (paisaje-territorio), por el otro es amplia en cuanto a los tipos de agricultura que incluye, adoptando una acepción “ampliada” de agroecología, asimilándola en los hechos a “agricultura no convencional” o “agriculturas ecológicas”.

En los artículos subsiguientes enumera los “elementos centrales” que deben respetarse para considerarse una producción agroecológica (art. 3), todos ellos referidos también a caracteres a nivel establecimiento. Lo mismo sucede al establecer qué parámetros se considerarán válidos como etapas en la transición a la agroecología (art. 4).

El capítulo II (arts. 5 y 6) establece como autoridad de aplicación a la Secretaría de Producción municipal, la que actuará en conjunto con el Consejo Asesor de Agroecología, que está conformado de la misma manera que el Consejo de Garantía Participativa creado por la Ordenanza 919-09 que ya comentábamos, mientras que se reitera en el art. 10 la voluntad estatal de creación de un Registro de Productores Agroecológicos, para registrar a quienes se encuentren en proceso de transición o iniciándolo. A los productores registrados se destinarán asesoramiento, incentivos económicos, accesibilidad a planes y créditos, acceso a puntos de comercialización, gozando de prioridad en la compra estatal local, etc.

Entrando en el detalle de las acciones de promoción a las que se compromete el municipio a través de esta normativa, se enumera a las acciones de difusión sobre los beneficios para el ambiente y la salud de la población, acciones de adquisición preferencial de alimentos de los productores registrados, apoyo en la comercialización y articulación con comercios locales para la venta de productos bajo el sello en espacios exclusivos (art.20). En cuanto a las acciones estatales concretas de las que se benefician los registrados encontramos: a) financiamiento y subsidios mediante la articulación con el programa Presupuesto Participativo;

b) asesoramiento legal y técnico disponible c) acceso a mercados y ferias regionales, entre otros (art. 21).

Sobre los impactos concretos en la realidad de la normativa mencionada, sabemos a través de los trabajos de Pereda et al. (2015) que desde abril de 2009 se inició la Feria Agroecológica Terminal de Ómnibus en la que productores ofrecen semanalmente productos agroecológicos a los pobladores de Bella Vista. Que desde 2011 hay al menos dos puntos de ventas. La Feria Agroecológica integra la Asociación Provincial de Ferias Francas de Corrientes cuya normativa comentábamos antes. Existe también acciones de comercialización “Puerta a Puerta” tanto en la ciudad de Bella Vista y como en pueblos cercanos. Sobre las acciones de abastecimiento de alimentos al Estado, a partir 2011 productores se inscribieron como proveedores del Municipio con el objetivo de abastecer comedores comunitarios o eventos públicos. Asimismo, existe comercialización de Productos en Mercados de Comercio Solidario de Rosario y Buenos Aires, donde se venden especialmente aquellos productos que tienen excedentes a nivel local (citrus, batata, mandioca, harina de maíz).

Respecto a las acciones de difusión y educación a la población, Pereda et al. (2015) constataron la realización de actividades de sensibilización a la población local al menos dos veces en el año: en abril, la Semana de la Agroecología y en octubre, la Semana de la Soberanía Alimentaria. Se realizan campañas locales de difusión a través de los medios de comunicación, charlas en escuelas, charlas para público en general y actividades en la feria con invitados de otras organizaciones o localidades.

De acuerdo a información reciente, actualmente existen 19 chacras de diversa extensión produciendo de forma agroecológicas, sumando entre todas alrededor de 100 has. Las fincas varían en su tamaño debido a la diversidad de producciones, las de mayor extensión incluyen monte nativo, donde tienen apicultura y frutales, siendo ello parte de su diversidad productiva. En proceso de transición iniciado se encuentran otras 5 chacras más y otras tantas se encuentran interesadas y están siendo asesoradas sobre el proceso. Sobre los mentados registros, sabemos que aún no están operativos, pero ya se han iniciado las reuniones para avanzar en ello.

Sabemos también que, a pesar los esfuerzos mencionados arriba, cambios en el panorama económico y político, sumándose a las dificultades locales para mantener el compromiso activo de los miembros del Consejo de Garantía Recíproca, empezaron a dificultarse el sostenimiento

de las visitas cruzadas y las visitas técnicas (Iermanó *et al.*, 2020). Muchos otros obstáculos y desafíos hemos retratado detalladamente en Ruiz (2019, 2023, 2024), como la alta dependencia de estos sistemas al trabajo voluntario, o las restricciones o contradicciones legales entre los SPG y el texto de la Ley Nacional N° 25.127 de Producción Ecológica, Biológica u Orgánica, que vienen siendo remarcadas (Ruiz, 2023) y que hemos abordado específicamente en Ruiz (2024), y que hasta hoy no encuentran solución.

5. El desempeño institucional de Corrientes y Misiones: análisis inicial

A continuación, y en formato de cuadro por razones de brevedad, se presentan los resultados de la aplicación “adaptada” del paso 1 de TAPE sobre el marco normativo institucional antes descripto, quedando para una segunda etapa la profundización del análisis y su valoración a partir de lo propuesto

PRINCIPIO	PARÁMETRO	EXISTENCIA
PRINCIPIO 3	3.1. uso de recursos externos a la finca	Ley VIII-68/Dec. Reg. 1040/20203/Libro Rojo y Libro Verde/Ley VIII-80 (art.14) /Ley VIII-103
EFICIENCIA	3.2. gestión de fertilidad del suelo	Ley VIII-68/Dec. Reg. 1040/20203/Libro Rojo y Libro Verde/Ley VIII-103
	3.3. manejo de plagas y enfermedades	Ley VIII-68/Dec. Reg. 1040/20203/Libro Rojo y Libro Verde/Ley VIII-103
PRINCIPIO 4	4.1. reciclaje de biomasa y nutrientes	Ley VIII-68/Libro Verde/LEY VIII-103
RECICLAJE	4.2. autonomía en la provisión de semillas y razas	Ley VIII-80 (art.14 y 15), programas SEAF: Producción Agroecológica Misionera (Dec. 350/2017) y Programa Huertas Urbanas (Ley VIII-82)
PRINCIPIO 5	5.1. mecanismos para reducir vulnerabilidad	Ley VII-68 Cap. IV (arts. 10 y 11)/ Dec. Reg. 1040/2023 / Creación y políticas del SEAF
RESILIENCIA	6.1. educación alimentaria y nutricional	Programas SEAF: Producción Agroecológica Misionera (Dec. 350/2017) y Programa Huertas Urbanas (Ley VIII-82) Programas de compras Públicas a la AF

PRINCIPIO 6	6.2. identidad y conocimiento local o tradicional	Ley VIII-80
CULTURA Y TRADICION	6.3. uso de variedades o razas locales	Ley VIII-68/ Dec. Reg. 1040/2023/Libro Verde/Ley VIII-80/Programas de la SEAF
ALIMENTARIA	7.1. existencia de plataformas para la creación y transf.	Ley VIII-68 (Cap 3), Libro rojo y verde/ Ley VIII-80 Programas de la SEAF: Producción Agroecológica
PRINCIPIO 7	creación y transf.	Misionera (Dec. 350/2017) y Programa Huertas Urbanas
CO-CREACIÓN E	horizontal de conocimientos y buenas prácticas	(Ley VIII-82)
INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS	7.2. acceso al conocimiento agroecológico	Ley VIII-68, Cursos de Formación y Tecnicaturas
	7.3. participación de los productores en redes y organizaciones de base	Ley VIII-68, Ley VIII-80
	8.1. empoderamiento de las mujeres	----
VALORES	8.2. condiciones de trabajo igualitarias	-----
HUMANOS Y SOCIALES	8.3. empoderamiento y emigración de los jóvenes	-----
	9.1. comercialización local de productos y servicios	Programas de compras públicas a la AF / Ley III-10
PRINCIPIO 9	9.2. existencia de redes de productores y su relación con los consumidores	Ley III-10 de Ferias Francas
ECONOMIA CIRCULAR Y SOLIDARIDAD	9.3. acciones de intervención en el sistema alimentario local	Programas de compras públicas a la AF, Ley III-10 de Ferias Francas
	10.1 existencia de organizaciones de productores	---
PRINCIPIO 10		

GOBERNANZA	10.2. participación de	Ley VIII-89 Cap. II y III, Ley VIII-80
RESPONSABLE	estos en la gobernanza de la tierra y los recursos naturales	

PROVINCIA DE CORRIENTES

PRINCIPIO	PARÁMETRO	EXISTENCIA
	3.1. uso de recursos externos a la finca	Ordenanza 919-09 y Reglamento
PRINCIPIO 3	3.2. gestión de fertilidad del suelo	Ordenanza 919-09 y Reglamento
EFICIENCIA	3.3. manejo de plagas y enfermedades	Ordenanza 919-09 y Reglamento
	4.1. reciclaje de biomasa y nutrientes	-----
PRINCIPIO 4	4.2. autonomía en la provisión de semillas y razas	Acciones de INCUPO, INTA, UNNE, Secretaría de
RECICLAJE		Producción de Bella Vista, entre otros actores (no todos de origen gubernamental)
PRINCIPIO 5	5.1. mecanismos para reducir vulnerabilidad	Ordenanza 2151-23 (arts. 20 y 21), acciones de la
RESILIENCIA		Secretaría de Producción de Bella Vista
	6.1. educación alimentaria y nutricional	Ordenanza 2151-23
PRINCIPIO 6	6.2. identidad y conocimiento local o tradicional	Ordenanza 2152-23
CULTURA Y TRADICION		
ALIMENTARIA	6.3. uso de variedades o razas locales	Ordenanza 919-09
	7.1. existencia de plataformas para la creación y transf. horizontal de conocimientos y buenas prácticas	Órganos creados por Ordenanza 2151-23, acciones no estatales de INCUPO, INTA, UNNE y estatales bajo la órbita de la Secretaría de Producción de Bella Vista.
PRINCIPIO 7		

CO-CREACIÓN E INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS	7.2. acceso al conocimiento agroecológico	Principalmente a través de acciones no-gubernamentales (ONGs), con acompañamiento estatal
	7.3. participación de los productores en redes y organizaciones de base	Grupo Tres Colonias (la experiencia nace desde la iniciativa de base y ONG) con acompañamiento estatal, inclusión en los Consejos Asesores de Agroecología como órgano dentro de la burocracia municipal
PRINCIPIO 8 VALORES HUMANOS Y SOCIALES	8.1. empoderamiento de las mujeres	-----
	8.2. condiciones de trabajo igualitarias	-----
	8.3. empoderamiento y emigración de los jóvenes	-----
PRINCIPIO 9 ECONOMIA CIRCULAR Y SOLIDARIDAD	9.1. comercialización local de productos y servicios	Ordenanza 2151-23, acciones estatales de la Secretaría de Producción de Bella Vista
	9.2. existencia de redes de productores y su relación con los consumidores	Ordenanza 2151-23, acciones estatales de la Secretaría de Producción de Bella Vista
	9.3. acciones de intervención en el sistema alimentario local	Ordenanza 2151-23, acciones estatales de la Secretaría de Producción de Bella Vista
PRINCIPIO 10 GOBERNANZA RESPONSABLE	10.1 existencia de organizaciones de productores	Grupo Tres Colonias
	10.2. participación de estos en la gobernanza de la tierra y los recursos naturales	Se manifiesta la inclusión de la agroecología en el Presupuesto Participativo Municipal

6. Reflexiones Finales

Si bien el análisis propuesto se encuentra en su etapa inicial, podemos extraer algunas reflexiones provisorias las que luego seguramente podrán ser profundizadas y porque no, mejoradas en análisis posteriores.

En primer lugar, sostenemos que Misiones cuenta con un marco de normas, políticas e instituciones que fueron diseñadas específicamente para la agroecología y que encuentran un grado importante de avance en su aplicación y por tanto poseen un mayor grado de consolidación. Corrientes, por su parte, muestra un marco jurídico de menor escala -a nivel municipal- lo que condiciona *ab initio* en gran medida el tipo de normas encontradas y la extensión de las intervenciones públicas posibles. Asimismo, se verifica que el marco normativo de Bella Vista Corrientes resulta mucho mas reciente y su grado de aplicación y concreción en territorio es mucho menor, a pesar de que el grupo Tres Colonias es mucho más antiguo que las políticas y normas estudiadas.

Asimismo, Bella Vista posee un marco jurídico no solo menos consolidado (en términos generales) sino que también contiene menos normas técnicas o políticas específicas para abordar ciertas cuestiones cruciales y críticas para la agroecología, como ser el de las semillas y razas nativas y criollas para la producción. Esto no representa una falta total de acciones institucionales concretas en dichas áreas, sino que éstas no se encuentran plasmadas en un marco normativo o programa formalmente institucionalizado.

También encontramos diferencias en las políticas destinadas a la formación de cuadros técnicos necesarios para la agroecología, así como sobre el acceso, construcción y transferencia de los conocimientos. Mientras que Misiones institucionalizó programas de formación, Corrientes -Bella Vista- no evidencia haber avanzado en ello.

Resaltamos asimismo que el sistema de normas técnicas para la agroecología de Misiones (Libro Verde, Libro rojo, Ley XVII-71 de alimentos artesanales, entre otras) se encuentra mucho mas desarrollado y consolidado que en el caso de Bella Vista. Lo mismo sucede respecto a los sistemas registrales previstos: mientras que en Misiones estos se encuentran en funcionamiento desde hace años, Bella Vista mantiene una deuda con su concreción. Sin embargo, ya se han iniciado reuniones de trabajo entre los actores para ponerlo en práctica.

En relación a la comercialización de productos de la agroecología, destacamos que en ambos casos se cuenta con un SPG (Sistema Participativo de Garantías) regulado y en aplicación, aun cuando existe diferente grado de consolidación y cantidad de normas técnicas dictadas al efecto (siendo nuevamente Misiones la provincia con un sistema más complejo, institucionalizado y consolidado de normas SPG). Algo similar sucede en el caso de las

normativas y regulación sobre los canales cortos de comercialización: Misiones tiene un sistema complejo: ley III-10 de Ferias Francas y Mercado Concentrador Zonal, Programas de Compras Públicas Directas a la AF (incluyendo a la Agroecología), mientras que si bien Bella Vista también evidencia estos espacios -algunos previstos en la normativa– poseen un menor grado de institucionalización y consolidación.

No se verifican o no existen en ninguno de los casos estudiados, políticas ni normas específicas referidas a la igualdad de género y el arraigo de jóvenes en las producciones agroecológicas, aunque no se descarta la existencia de normas y políticas genéricas (no exclusivas de la agroecología). No existen normas que aseguren “cupo femenino” ni de jóvenes en la ocupación de cargos dentro de los organismos asesores o de certificaciones participativas. Tampoco se conoce la existencia de alguna “prioridad” de estas categorías de sujetos en el otorgamiento de créditos o subsidios.

Finalmente, entre la gran cantidad de cuestiones sobre las que se podría seguir reflexionando, nos gustaría destacar dos grupos de normas y políticas. La primera de ellas son las normas referidas a educación alimentaria de la comunidad, así como la puesta en valor de los frutos y productos agroecológicos, rescatando y revalorizando las dietas compuestas por productos nativos, criollos y saludables que evidencian -en diverso grado- ambas provincias (Misiones muestra mayor institucionalización y consolidación también en este punto). En segundo lugar, resaltamos la ley VIII-103 de Promoción de la Producción de Bioinsumos, en conjunto con la Bio-Fábrica de Misiones.

Nos detenemos en estos puntos para poner de relieve que, a diferencia de las normas y políticas comentadas anteriormente, éstas están destinadas a intervenir en una escala que no es la de la finca individual o técnico-productivo, como en el caso de las normas anteriores. Se tratan de políticas que tienen como objetivo generar cambios o mejorar ciertas condiciones a nivel o escala comunitaria y, en el caso misionero al menos, a nivel sistema o estructura productiva misionera. Con esto no avalamos los errores políticos o técnicos que pudieren haberse cometido en su construcción o implementación, sino que solo pretendemos destacar que, principalmente en este último caso, se trata de la única normativa y política que claramente se direcciona a regular o influir en un plano más amplio, no ya a nivel finca, sino a nivel sistémico o territorial.

En tal sentido, recordemos que “transformar sistemas convencionales a otros de base ecológica, es un proceso en el que se deben articular distintas escalas (finca, comunidad, territorio) y que se ve afectada por factores sociales, económicos, tecnológicos, culturales, políticos y económicos” (Marosas *et al.*, 2015, p.50). Y como sostienen (Palloff y Gornitzky, 2012) para avanzar en un proceso de transición hacia sistemas agroecológicos de producción en el contexto actual, es importante reconocer que se requieren además del conjunto de tecnologías apropiadas, las políticas públicas y redes institucionales que estimulen y generen una estructura de sostén para la perdurabilidad y sustentabilidad de dichas experiencias. Sin estas dimensiones, difícilmente el cambio podrá extenderse más allá de unos cuantos casos aislados.

Sobre este punto la agroecología política nos advierte de la necesidad de contar con un programa de normas, acciones y reformas que favorezca el desarrollo integral de la agroecología, ya que la inserción en un marco institucional propio de la economía neoclásica, será un intento destinado al fracaso y la “repugnancia sistémica” (Gonzales De Molina *et al.*, 2021).

Bibliografía

- Anello, M. (2020). Mercados de Coordinación Estatal para la Agricultura Familiar: El caso del Mercado Concentrador Zonal de Posadas, Misiones. *Revista Pilquen*, 23(1), 16-27. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-1232020000100002&lng=es&tlang=es.
- FAO (2018a) Segundo simposio internacional de agroecología: La iniciativa para ampliar la escala de la agroecología para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Recuperado de: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/12cb499b-91fd-40d2-80ad-41c8222bdca7/content>
- FAO (2018b) Los 10 elementos de la agroecología: Guiar la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles. Recuperado de: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/d3b4a39e-5ca8-4938-b09f-b368b72a5be6/content>

FAO (2021). Instrumento para la evaluación del desempeño agroecológico (TAPE) - Proceso de desarrollo y directrices para la aplicación. FAO. Recuperado de: <https://doi.org/10.4060/ca7407es>

González de Molina, M., Petersen, P., Garrido Peña, F., & Caporal, F. (2021). *Introducción a la agroecología política.* CLACSO. Recuperado de: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2022/01/Introduccion-agroecologia.pdf>

Iermanó, M.; Pereda, M., Fleita, F. y Almada, C. (2020) Agroecología y desarrollo rural: la trayectoria del Grupo Agroecológico Las Tres Colonias, 1998-2019. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial,* (18) pp.155-174. Recuperado de: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/4591>

Marasas, M., Blandi, M. L., Dubrovsky Berensztein, N., & Fernández, V. (2015). Transición agroecológica: características, criterios y estrategias. Dos casos emblemáticos de la provincia de Buenos Aires, Arg. *Agroecología, 10(1)*,49–60. Recuperado de: <https://revistas.um.es/agroecologia/article/view/300731>

Palioff y Gornitzky (2012). El camino de la transición agroecológica.: Ediciones INTA. Recuperado de: <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4359>

Pereda, M.; Driutti, A. y Parodi, M. (2015). Los SPG como promotores de la agroecología y soberanía alimentaria la experiencia de Bella Vista Corrientes Argentina, V Congreso Latinoamericano de Agroecología - SOCLA (La Plata, 2015). Recuperado de: sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/54403

Ruiz, H. (2019). Un modelo alternativo de certificación de calidad alimentaria: la Ley VIII – N° 68 de Fomento a la Producción Agroecológica de Misiones. V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82003>

Ruiz, H. (2023) Los procesos de transición agroecológica en Corrientes y Misiones. VII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/176231>

Tittonell, P. (2019) Las transiciones agroecológicas: múltiples escalas, niveles y desafíos. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo,* 51(1): 231-246. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-86652019000100017&lng=es&tlang=es.

Reserva Natural Yvera: derecho, producción y conservación.

Un equilibrio complejo

Julieta del Rosario Schumacher

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas,

Universidad Nacional del Nordeste

julietaschumac@gmail.com

Resumen

El humedal del Iberá, ubicado en Argentina, es uno de los ecosistemas más diversos y valiosos del país, abarcando más de 1.300.000 hectáreas. A lo largo de su historia, se han implementado diversas medidas de conservación, generando una amplia evolución. Estas leyes permiten actividades agrícolas en algunas de sus categorías, aunque con restricciones para proteger el medio ambiente. Paralelamente, en las últimas dos décadas, el turismo ha crecido como una fuente de ingresos para la región generando empleos tanto en áreas protegidas como reservas naturales privadas. En este contexto, surge un modelo innovador de conservación denominado “producción de naturaleza”, que trabaja en la restauración de los ecosistemas y la reintroducción de especies extintas como el yaguareté y la nutria gigante. Aunque las diferentes actividades productivas nombradas se ejecutan mediante prácticas sostenibles, los efectos del cambio climático, como los incendios devastadores de 2022, y la sequía actual nos obligan a repensar sobre la urgencia de profundizar un modelo integral de

desarrollo sustentable que piense el territorio como un todo y priorice en su conjunto la conservación.

Palabras clave

Conservación, actividades productivas, cambio climático.

Abstract

The Iberá Wetland, located in Argentina, is one of the most diverse and valuable ecosystems in the country, covering more than 1,300,000 hectares. Throughout its history, several conservation measures have been implemented, generating a wide evolution. These laws allow agricultural activities, in some of their categories, although with restrictions to protect the environment. In the last two decades, tourism has grown as a source of income for the region, generating jobs in both protected areas and private nature reserves. In this context, an innovative conservation model has emerged, called “producción de naturaleza”, which works on the restoration of ecosystems and the

reintroduction of extinct species such as the jaguar and the giant otter. Although the different productive activities mentioned above are carried out through sustainable practices, the effects of climate change, such as the devastating fires of 2022 and the current drought, force us to rethink the urgency of deepening an integral model of sustainable

development that thinks of the territory as a whole and prioritizes conservation as a whole.

Keywords

Conservation, productive activities, climate change.

1. Introducción

El humedal del Iberá constituye uno de los ambientes más diversos e importantes de la Argentina, conformado por más de 1.300.000 has. En la actualidad, su régimen jurídico se distribuye en 5 categorías de protección ambiental. Sus inicios de conservación se remontan al año 1983 creándose la Reserva Natural Provincial, continuando con la creación del Parque Provincial Iberá en 1993, declaración de Laguna y Esteros del Iberá sitio Ramsar en 2002, creación de parque y reserva Nacional Iberá en 2018 y finalmente, ampliación del parque provincial Iberá en 2021. La primera categoría, la de reserva natural del Iberá, permite el desarrollo de actividades productivas tales como forestal, arrocera, ganadera y de turismo sustentable. Además, en otros sectores, se realiza una novedosa actividad de conservación denominada producción de naturaleza.

Parte de este proyecto, tanto en su desarrollo como sus resultados, es fruto del trabajo de *The conservation Lund Trust* (en adelante CLT), la que realiza trabajos desde el año 1997 en los esteros del Iberá. A través de la compra de 158.000 has. linderas al parque provincial, Douglas Thompkins, filántropo, conservacionista, buscó convertir estas áreas en un parque nacional. Todo ello fue consumado el 5 de diciembre de 2018 cuando se sancionó la creación del Parque Nacional Iberá, ley 27.481 (Rewilding Argentina s.f).

2. Desarrollo

Iberá es el segundo humedal más grande de Latinoamérica y constituye uno de los ambientes más importantes de Argentina, tanto por su magnitud como por su biodiversidad. Con una superficie de 1.300.000 has., está conformado por múltiples paisajes como lagunas, embalsados, cañadas, bañados, pastizales, malezales, monte nativo, selvas de galería, bancos de

arena, zona de palmares como caranday y yatai poñí, etc. En su interior habitan más de 350 especies de aves, más de 130 especies de peces y más de 4.000 ejemplares de flora y fauna (Gobierno de Corrientes, 2017, p. 17).

Los primeros intentos de declarar reserva natural Iberá se remontan al año 1960. En ese entonces, la actividad principal era el comercio de pieles realizado por los mariscadores que cazaban y utilizaban las pieles de animales como moneda de cambio. Hacia 1970, la gestión provincial de ese entonces pensaba en como replicar el modelo de conservación de parques nacionales. Inicialmente la propuesta contemplaba reconocer solamente un sector, más precisamente la Laguna Iberá de 10.000 has. Sin embargo, el gobernador Gral. Pedro Pita consideró que la declaración de reserva natural provincial, debía abarcar la totalidad de la cuenca, es decir, 1.300.000has. (Laprovvitta, 2017). Finalmente, el 15 de abril de 1983 se crea la Reserva Natural del Iberá mediante ley N° 3771 en donde se delimita la ubicación geográfica en su art. 1, “se afectan los Esteros y Lagunas que componen la Reserva Natural del Iberá al Dominio Público Provincial (con arreglo a lo dispuesto en el art. 2340, inciso 3º, del derogado Código Civil). Las tierras cuyas superficies quedan delimitadas de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, con excepción de las de propiedad privada, son declaradas de dominio público”.

Bianchetti (2014), señala que: “la reserva natural del Iberá está compuesta por tierras pertenecientes a particulares, los cuales en su gran mayoría realizan actividades agropecuarias y forestales. Es lo que se denomina técnicamente una reserva de usos múltiples, y es lo que se conoce como área buffer o de amortiguamiento entre las tierras sin protección ambiental legislativa y el parque provincial. En la reserva natural del iberá se pueden realizar actividades productivas tales como ganadería, forestación, agricultura y turismo, pero con ciertas restricciones ambientales” (Bianchetti [et.al] p, 129).

Los artículos siguientes de dicha normativa, son derogados por la ley 4736, creada el 16 de septiembre de 1993 que establece el régimen de Parques Provinciales, Monumentos naturales y reservas naturales. El art. 12 crea y establece los límites del parque provincial Iberá, quedando comprendida dentro de los límites de la reserva natural. Es decir, que dicho parque, está incluido en el espacio de la reserva, promoviéndose, de este modo, un inicio de ordenamiento de las áreas protegidas por el que el Parque Provincial Iberá, tendrá un sistema

de protección mayor y estará rodeado por la Reserva que actúa como zona de transición, tolerándose algunas actividades antrópicas (Pastorino, p. 230).

El art. 8° y 9° de la ley 4736 dispone: “Las áreas que sean declaradas Reservas Naturales gozarán de protección parcial y constituirán zonas circundantes o de transición con los Parques Provinciales. En ellas tendrán prioridad a todo otro interés, la conservación de la flora y fauna autóctonas, las bellezas panorámicas y el equilibrio de sus ecosistemas...”

En el mismo sentido, tanto el decreto 1440/2009 y su modificación por el decreto 1966/2009 regulan las actividades en la reserva natural provincial. Este último decreto, reglamenta el estudio de impacto ambiental para la preservación del Parque y Reserva Natural del Iberá. En lo sustancial, la norma se orienta a organizar el trámite administrativo obligando a una inspección de la Dirección de parques y reservas en el previo a afectarse por el proyecto para que, tomando intervención previa, verifique se cumpla con el decreto 1440/09 (Pastorino, p. 240).

3. Actividades productivas en la Reserva Yvera: ¿Compatibilidad o conflicto?

En las dos últimas décadas, la creciente demanda que tuvo el arroz en el mercado internacional, ha incrementado la implantación de arroceras a gran escala en la provincia de Corrientes. Sin embargo, esta actividad conlleva un alto impacto porque requiere el uso de grandes volúmenes de agua, nivelación de los terrenos y el uso de agroquímicos y maquinarias agrícolas. Es por ello que dicha actividad genera, entre otros impactos, la alteración del terreno debido a la construcción de terraplenes y canales, la alteración hidrológica porque afecta la escorrentía superficial y subterránea, contaminación del aire, el agua y el suelo por la expansión de los agrotóxicos, limitación de las actividades turísticas por contaminación del sistema natural, degradación y agotamiento de los suelos debido a prácticas intensivas, pérdida de fertilidad y calidad de los suelos (Vallejos [et al] 2012). Según informe del Plan de Gestión del Parque Provincial Iberá, el cultivo de arroz se concentra principalmente en las planicies del sudeste (Deptos San Martín y Mercedes) y el valle y terrazas bajas del Río Corriente, ocupando un 3,5% de la superficie del paisaje (Gobierno de Corrientes, 2018).

Por otra parte, las forestaciones tienen una tendencia creciente en la Provincia de Corrientes, donde avanza sobre otras actividades tradicionales modificando el territorio,

generando nuevas problemáticas ambientales, económicas y sociales (Diaz, 2013, citado en plan de gestión parque provincial Iberá).

Actualmente el norte de Corrientes cuenta con 420.000 hectáreas y con posibilidades de ampliar esta superficie en 1.000.000 a cerca de 3.000.000 de hectáreas más. En la cuenca del Iberá, corredor Iberá-Mburucuyá y región del Aguapey se han forestado unas 190.000 hectáreas de pastizales principalmente con especies del género *Pinus* (*P. elliottii*, *P. taeda* e híbridos) y en menor medida *Eucalyptus* (Gobierno de Corrientes, 2018, p. 28). Los principales efectos o impactos de esta actividad tienen que ver con la calidad y cantidad de agua que utiliza, la sustitución del paisaje nativo, la fertilidad y calidad del suelo, la disminución de la biodiversidad, la menor oferta de servicios ecológicos, así como en las prácticas culturales y actividades económicas de la población (Zilio [et al], 2013).

Con respecto a la ganadería, sabemos que históricamente Corrientes es conocida como un lugar de ganadería de cría, es decir, el primer eslabón de la producción ganadera (luego viene la etapa de engorde y terminación). Con sus casi 5 millones de cabezas en más de 6 millones de hectáreas, es la actividad de escala más sustentable para una provincia que se ha moldeado natural y culturalmente en la cría de terneros. En Iberá esta actividad, aprovechando sus pastizales naturales, debería ser la base económica de las estancias que forman parte de la Reserva (Gran parque iberá, 2020). Sin embargo, es necesario implementar prácticas sustentables que minimicen el impacto del pisoteo y la erosión del suelo (ordenamiento territorial, 2017).

En este marco, el turismo puede ser no sólo un aliado del desarrollo, sino, además, de la conservación de las áreas naturales y de la biodiversidad, ayudándolas a valorarlas. Pero debe ser concebido y planificado con diferentes niveles de estándares porque también puede traer perjuicios (Pastorino, p. 250). El turismo en los Esteros del Iberá debe respetar la capacidad de carga de este ambiente tan particular. En su modalidad de ecoturismo no resultaría agresivo para el ambiente, porque no es demandante en cuanto a obras de infraestructura ni bienes de consumo. Resultaría primordial un buen manejo de residuos sólidos y establecimiento de colectores cloacales (Roggiero [et al], 2014).

En los últimos años, el desarrollo del turismo impulsó la creación de diversos puntos de ingreso a lo largo y ancho del territorio ibereño, denominados portales. Estos 10 puntos de

ingreso constituyen una oportunidad para los municipios más cercanos, que permiten desarrollarse a partir de dicha tarea. Emprendimientos como alojamientos, restaurantes típicos, artesanías y servicios de guiados, son algunas de las labores desarrolladas por los ibereños de la zona. Gracias a esto, se permite generar nuevas fuentes de empleo que constituyen alternativas más “limpias” frente a las actividades más tradicionales como la ganadería, arrocera, forestal.

Cabe destacar además que algunos espacios dentro de la reserva natural provincial forman parte de la Red Argentina de Reservas Naturales Privadas, que tiene como misión la conservación de la diversidad biológica y el patrimonio cultural de propiedades privadas en Argentina. Reservas como: “Don Luis, San Antonio, Estero Camba Trapo, Guasu Kua, Iberá birding lodge” forman parte de las 116 reservas privadas en Argentina (Red privadas Argentina s.f).

Asociado a esto, en el año 2021 se promulgó la ley de 6569 que regula las reservas Naturales Privadas de Corrientes. Dicha normativa, propone la creación de áreas reservas privadas en convenio con el gobierno a los fines de preservar el valor natural y cultural de los servicios ecosistémicos. El propietario interesado puede declarar una parte o todo el predio y luego de concertar la documentación pertinente y fijar la delimitación, la declaración como Reserva Privada se concreta a través de un Decreto del poder Ejecutivo. La norma también dispone que la adhesión de los propietarios al régimen de Reservas Naturales Privadas se realiza por tiempo indeterminado, no pudiendo renunciar a la misma antes del transcurso de diez (10) años, contados a partir de la fecha de adhesión; y que las sucesivas adquisiciones de dominio que se produzcan con posterioridad a la inscripción de la afectación quedarán igualmente sujetas a dicho régimen (Gapel, 2024). Las Reservas Naturales Privadas en Corrientes deben cumplir con las normativas establecidas en la Ley 4736 y sus modificaciones. Para su aprobación, los propietarios deben presentar documentación sobre el predio, su uso y un plan de manejo. Se priorizarán zonas con alto valor ecológico, como hábitats de especies amenazadas o áreas clave para la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Las reservas preexistentes serán evaluadas para determinar su continuidad. Además, deben contar con un guardaparque y un veterinario especializados. Se permite la restauración ecológica, la reintroducción de especies y la traslocación de fauna bajo supervisión técnica. También pueden habilitar el uso público conforme a su Plan de Gestión y las leyes de turismo provinciales. Sumado a ello, lo que

resulta interesante, es que el art. 14 establece un régimen de promoción fiscal y económica a los interesados en promover la conservación, a través de la adopción de esta figura.

4. Producción de Naturaleza: Innovación en Conservación

Otra novedosa labor, relacionada con la conservación, es la producción de naturaleza que se desarrolla en Iberá encabezada por la Fundación Rewilding. Producir naturaleza consiste en trabajar mediante un manejo activo para restaurar un ambiente, recuperar las especies en peligro y traer de vuelta aquellas que se extinguieron en la zona. Todo esto con la visión de que el ecosistema restaurado y completo genere un beneficio en las economías locales (Planificación y gobernanza, p.19).

Otro de los objetivos de la Fundación es la restauración de ecosistemas mediante la reintroducción de fauna local extinta por causas como la caza furtiva, el tráfico ilegal y el desmonte. Para ello, especies como el yaguareté, la nutria gigante, el venado de las pampas, el oso hormiguero gigante, el pecarí de collar, el guacamayo rojo, el muitú, el ocelote, el aguará guazú y la chuña de patas rojas forman parte del proyecto de reintroducción y son monitoreadas para investigación. Desde 2024, la ley 6697 declara de interés público provincial la restauración de los ecosistemas en Corrientes. En este marco, la provincia asume el compromiso de recuperar poblaciones amenazadas o extinguidas y restaurar ambientes degradados, promoviendo la translocación de especies dentro de la provincia, desde y hacia otras jurisdicciones, tanto en Argentina como a nivel internacional.

Por último, si bien las actividades productivas continúan desarrollándose y se han implementado manuales de buenas prácticas tanto en el ámbito forestal como en el arrocero, los efectos del cambio climático impactan tanto en los sectores productivos como en los ecosistemas naturales. Un claro ejemplo de esto lo fueron los incendios ocurridos en 2022, cuyos daños fueron devastadores: según un informe del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2022), en febrero de ese año se incendiaron 785.238has. Saucedo (2022) afirma que fueron consecuencia principalmente de los factores climáticos, actuales y de larga data.

Esto plantea un escenario donde no solo la gravedad de los cambios climáticos sino también la urgencia de la situación nos debe obligar a repensar si no es el modelo de desarrollo que queremos para nuestra provincia, al menos resulta urgente discutir un ordenamiento

ambiental del territorio que priorice en toda la zona de mayor bio-diversidad las categorías de mayor conservación y, en sus zonas circundantes, categorías que prioricen en serio la conservación, permitiendo solo actividades productivas que en su conjunto y en forma acumulada, resulten compatibles con la conservación. Y es aquí donde las diferentes formas de turismo, incluyendo el turismo rural, pueden resultar aliados estratégicos para el cambio.

5. Conclusión

El Iberá constituye un territorio donde convergen la conservación ambiental y el desarrollo productivo. Si bien existe un marco normativo que regula las actividades en la reserva, aún persisten desafíos vinculados al impacto de la agricultura, la forestación y el cambio climático. La Fundación Rewilding ha introducido un modelo innovador que combina restauración ecológica y desarrollo sustentable, proponiendo una armonía entre la protección del ambiente y las actividades económicas. No obstante, frente a los efectos del cambio climático y la degradación ambiental, es crucial concretar políticas de conservación de manera concreta (y no solo en abstracto) que piensen y planifiquen el territorio como un todo. Mientras esto no suceda, los eventos cada vez más extremos a los que se ve sometido nuestro territorio, nos recordará de manera frecuente los asuntos pendientes que tenemos los correntinos con el cuidado de nuestras “aguas brillantes” (Y-vera).

Bibliografía

- De Bianchetti A, [et al]. (2014). Recursos forestales y desarrollo sustentable. Editorial Contexto. Resistencia.
- Gapel Redcozub, G. (2024). Algunas consideraciones acerca de las reservas naturales privadas. “Jornadas Internacionales sobre desafíos actuales del derecho agrario. En homenaje a la Dra. Alba Esther de Bianchetti”. Corrientes.
- Gobierno de Corrientes (2017). Guía del inversor, parque iberá.
- Fundación flora y fauna argentina (2019). Gran parque iberá, planificación y gobernanza. chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://parqueibera.gob.ar/wp-content/uploads/2021/12/biblioteca-iberta-3.pdf

Gobierno de Corrientes (2020). Gran parque Iberá. Producción de naturaleza y desarrollo local.
chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://parqueibera.gob.ar/wp-content/uploads/2021/12/biblioteca-liberta-1.pdf

Gobierno de Corrientes. (2018). Plan de gestión y de uso público del parque provincial Iberá.

INTA. (2022). Informe técnico: Evolución de las áreas quemadas en Corrientes según coberturas vegetales. chrome-

extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bichosdecampo.com/wp-content/uploads/2022/02/Evolucion-del-area-quemada-en-Corrientes-segun-agrosistemas-16-2022.pdf

Jiménez Pérez, I. (2018) Producción de Naturaleza: Parques, Rewilding y Desarrollo Local. The Conservation Land Trust Argentina. Buenos Aires. chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.rewillingargentina.org/library/libros/institucional/produccion_de_naturaleza_(ed_digital).pdf

Laprovvitta, J. (2017). Historia del Yvera. Reserva y Parque Provincial Iberá. Editorial El Argos. chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://parqueibera.gob.ar/wp-content/uploads/2021/12/biblioteca-liberta-7.pdf

Ministerio del interior, obras públicas y viviendas (2017). Plan de ordenamiento territorial esteros del Iberá.

Pastorino, L. F y C. T. Irigaray. (2019). Análisis del marco legal e institucional del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay. Fundación Humedales / Wetlands International. Buenos Aires, Argentina.

Red Argentina de Reservas Naturales privadas. <https://reservasprivadas.org.ar/>
Fundación Rewilding Argentina. <https://www.rewillingargentina.org/>

Roggiero, M., Zamponi, A. y Zilio, M. (2014). Impacto de las actividades económicas en el Iberá en tiempos de la globalización. X Jornadas de Investigación en Geografía, Santa Fe, Argentina. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13853/ev.13853.pdf

Saucedo G., Peruca A., Kutrz D., (2022). Las causas de los incendios de principios del año 2022 en la provincia de Corrientes. Ecología Austral, 33(1), 273–284.
https://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/2020

Vallejos, V.; Zamponi, A.; Zilio, M.; Roggiero, M. (2012). Problemáticas ambientales generadas por las actividades económicas en los Esteros del Iberá. 2^a

Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, 14 al 16 de noviembre

de 2012, Tandil, Argentina.

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.13849/ev.13849.pdf

Zilio M., Zamponi A., Rogiero M. (2013). Problemáticas ambientales asociadas a la forestación en los Esteros del Iberá. V Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/112414>

Legislación

Ley 3771. Creación de la reserva natural del Iberá.

Ley 4736. Régimen parque provincial, monumento natural y reserva natural.

Ley 6569. Régimen jurídico aplicable a las reservas naturales privadas en Corrientes.

Ley 27481. Parque Nacional Iberá.

Decreto 1440/09. Parques y Reservas y evaluación de impacto ambiental.

Decreto 1966/09. Parques y Reservas y evaluación de impacto ambiental.

Recurso suelo en la provincia de Tucumán.

Legislación y situación actual

Gustavo Adolfo Bellagamba

María del Carmen Palomares Ramírez

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,

Universidad Nacional de Tucumán

gustavobellagamba@derecho.unt.edu.ar

maria.palomares@derecho.unt.edu.ar

Resumen

Esta ponencia tiene como propósito presentar los avances normativos provinciales del recurso suelo como bien jurídico protegido. Para ello se tendrá en cuenta la legislación existente sobre la materia antes de la reforma de nuestra Carta Magna del año 1994 y con posterioridad, el contenido de la normativa provincial complementaria de leyes de presupuestos mínimos y la aplicación de los instrumentos de política ambiental subyacentes como herramientas del ordenamiento jurídico provincial. Y la situación actual, contemplando la política provincial en miras a la protección del recurso suelo.

Palabras claves

Recurso Suelo, conservación, zonificación.

Abstract

This presentation aims to present provincial regulatory developments regarding land resources as a protected legal asset. It will consider existing legislation on the subject prior to the 1994 reform of our Constitution and, subsequently, the content of provincial regulations supplementing minimum budget laws and the application of underlying environmental policy instruments as tools of the provincial legal system. The current situation will be considered considering provincial policy with a view to the protection of soil resources.

Keywords

Land Resources, conservation, zoning.

1. Introducción

Se reconoce al recurso suelo históricamente, como un recurso relevante para la vida y desarrollo del hombre. Tiene preponderancia en la obtención de alimentos, como elemento y

parte fundamental de su producción, entre otras variables económicas de su uso y aprovechamiento. Si bien los ecosistemas naturales funcionan con controles y balances que realiza la propia naturaleza, la intervención antrópica altera este balance tornando imprescindible su regulación jurídica.

Dicha regulación jurídica, que incluye tanto el ámbito público como el privado, tiende a regular, promover, equilibrar, controlar, fomentar, incentivar y armonizar en modo sostenible la intervención humana en los ecosistemas, especialmente relacionados con el uso conservacionista del suelo con fines productivos, y a orientar las acciones para control y mitigación por causa de fenómenos naturales, de la erosión hídrica y eólica o para incorporar nuevos suelos para uso de producción agraria.

La diversa normativa jurídica fomenta, incentiva y promueve el uso responsable del recurso suelo, a través de acciones de control y mitigación por consecuencias naturales o productivas.

Algunas de las leyes reguladoras del recurso suelo fueron sancionadas con anterioridad a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, dentro de las potestades propias de Nación y de las Provincias respectivamente. Pero hoy, en nuestra Carta Magna, el concepto de “desarrollo sostenible” es consagrado en el artículo 41º, concepto receptado en conferencias, acuerdos, convenios, tratados internacionales que Argentina incorporó en su ordenamiento jurídico interno en el art. 31º. Al adquirir el carácter de disposición jurídica constitucional el concepto de desarrollo sostenible, se debió construir y/o adaptarse normativa y operativamente todo el sistema jurídico federal y provincial, cuya mirada es el “uso racional de los recursos naturales...y a la preservación del patrimonio natural...”.

El art 41 de la Constitución Nacional, le encomienda a las autoridades el deber de proveer la protección de este derecho, la utilización racional de los recursos naturales-entre ellos el recurso suelo-, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica. Asimismo, prescribe que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales, situación que conllevo a diversas posturas doctrinarias.

La Provincia de Tucumán, dentro de sus facultades propias, legisló el recurso suelo conforme a las competencias no delegadas al gobierno central y reconocidas constitucionalmente, teniendo en cuenta que el dominio originario del recurso suelo, como los demás recursos naturales, les pertenecen a las provincias conforme el art 124 de la Constitución Nacional mientras que, respecto a la protección del recurso suelo, se sancionaron diversas leyes protectoras a nivel nacional y provincial.

Con conservación del suelo se hace referencia a un conjunto de técnicas y prácticas agrícolas que evitan la degradación, la erosión y su agotamiento. Las técnicas de conservación del suelo están orientadas a un uso a largo plazo, pensando en el futuro. Los distintos tipos de métodos de conservación del suelo evitan escorrentías, la contaminación y sedimentación en las masas de agua y protegen el suelo desnudo del agrietamiento y la erosión debido al agua, el viento y el calor excesivo.

Si cada productor empleara medidas preventivas eficaces y oportunas de conservación, no solo aumentaría y mejoraría el rendimiento de sus campos para los años venideros, sino que también coadyuvaría al mantenimiento de la capa fértil del recurso y su auto regulación.

2. Legislación nacional – adhesión provincial

En la específica materia de suelos la ley nacional 22.428 del 16-03-1981 vigente, de Fomento a la Conservación de los Suelos, que declara de interés general la acción pública y privada tendiente a la conservación y recuperación de la capacidad productiva de los suelos (conf. Art.1º).

La provincia de Tucumán adhirió a la misma, a través de la ley 5294 del 04-06-1981, la cual legisla designando al organismo competente para su aplicación y otorgamiento de los subsidios nacionales y demás beneficios del Capítulo VI de la mencionada ley nacional. Si bien no expresa técnicamente requerimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA), concepto precautorio incorporado a partir de 1992 por la Conferencia de Río de la ONU y consagrado constitucionalmente en 1994, está comprendida, primigenia y conceptualmente, en la disposición del artículo 5º de la ley citada que señala: “Las Provincias que se adhieran al régimen de la presente ley deberán:... b) completar el relevamiento de los suelos y el conocimiento agroecológico de su territorio a una escala de estudio que posibilite el cumplimiento de los

objetivos de la presente ley... d) promover la investigación y experimentación en los aspectos relacionados con la conservación del suelo, así como difundir las normas conservacionistas que correspondan a toda la población a partir de la enseñanza elemental...”.

Ahora bien, el concepto de “presupuesto mínimo”, incorporado en el artículo 41º de la Constitución Nacional, se advierte en el establecimiento de “pautas técnicas mínimas” para planes conservacionistas enumeradas en el artículo 11º del decreto reglamentario N° 681/81 de la ley 22.428; concepto anticipatorio de la disposición del nuevo artículo 41º consagrado en la Convención Nacional Constituyente de 1994 que dispone la atribución de la Nación para dictar “leyes de presupuestos mínimos”.

Dentro la regulación del recurso suelo en lo que hace a su uso y aprovechamiento por el hombre la ley 13.246 del 06-09-1948 y su modificatoria ley 22.246 del 23-09-1980, estable en su: “Art. 1- La presente ley será aplicable a todo contrato, cualquiera sea la denominación que las partes le hayan asignado y sus distintas modalidades, siempre que conserve el carácter sustancial de las prestaciones correlativas, conforme a sus preceptos y su finalidad agroeconómica. Los preceptos de esta ley son de orden público, irrenunciable sus beneficios e insanablemente nulos y carentes de todo valor cualquier cláusula o pacto en contrario realizado en fraude a la misma”. Y contempla como medida de conservación del recurso en su art. 8, la posibilidad de rescisión contractual en el supuesto de explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento.

2.1 Evolución legislativa provincial antes de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994

Una de las primeras leyes provinciales en regular el uso y aprovechamiento del recurso suelo fue la ley 3.658 del 20-0-1970, llamada “Ley Vázquez” por su autor, que se encuentra vigente y regulaba lo concerniente a la Unidad Económica Agraria, conforme a lo establecido por la reforma de la ley 17.711 al Código Civil de Vélez (que modifco el cracter absoluto del dominio evitando asi las division de los inmuebles que lo tornaran en actieconomico para su uso y aprovechamiento debiendo atender a su uso regular art. 2326 y art. 3475 CC y ahora art. 228 CCyC) y dentro de las prerrogativas provinciales. La ley reglamento la subdivisión de la propiedad rural y establece la superficie mínima de la unidad económica agraria (conf. art 30 del decreto 7.786/49 reglamentario de la ley 13.246/48), protegiendo así la aptitud económica

de una explotación agraria con criterios en base a su ubicación/zona y demás condiciones ecológicas contempladas por la autoridad respectiva para su determinación.

La ley 6290 del 21 de octubre de 1991, de conservación de los suelos, dispone en su art. 1: Declárase de interés público en todo el territorio de la Provincia, la acción oficial y privada que tienda a la conservación del suelo agrícola, entendiéndose por ello, al mantenimiento y mejoramiento de su capacidad productiva. Preceptuando en su art. 2 que, a los fines de la disposición anterior, las personas físicas o jurídicas quedan obligadas a su cumplimiento. Así, en su Artículo 3, se dispone que, al adquirir, arrendar o usufructuar alguna fracción de terreno de interés agropecuario, el productor queda obligado a realizar en el mismo las prácticas conservacionistas que permitan aprovecharlo sin alterar su potencial productivo. Consecuentemente, dichas prácticas deberán estar incluidas como cláusula contractual.

También preceptuaba la obligación de informar la existencia de evidentes procesos de degradación en los suelos, de efectuar o exigir los trabajos necesarios para la conservación y/o recuperación del suelo para evitar la propagación o agravamiento de los procesos de degradación, debiendo permitir las inspecciones de la autoridad competente.

La ley provincial 6290 también contemplaba una autoridad competente que brindaba servicios especiales previstos (art. 6) para asistir a productores o morigerar la degradación en zonas productivas, regiones naturales que integran el territorio de la provincia, conforme la ley nacional 22.428.

El art 9 enumera diferentes prohibiciones con potencialidad de alterar la capacidad de uso natural o su degradación detallando las formas en varios incisos subsiguientes.

El capítulo V “Zonificación”, es importante a los fines de la aplicación del régimen de conservación del recurso suelo; estableciendo nueve regiones naturales de acuerdo a criterios de fisiografía, clima y suelo, determinando para a su vez distintos factores limitantes de la producción en orden de importancia. Art 10 y 11.

En su art. 12 la ley realiza una clasificación agrológica del suelo, y en su art. 13 prevé contravenciones, estableciendo una mecánica para la percepción de las multas, en base al ejercicio del poder de policía, a través de inspección técnicas de libre acceso a todo predio rural privado. Permite recurrir a la fuerza pública en los casos necesarios, para el fiel cumplimiento de su cometido.

Crea en el capítulo VIII el “Fondo Especial de Conservación de Suelos”, integrado por aranceles de servicios, multas, fondos asignados por presupuestos, ingresos brutos mensuales de origen agropecuario y situación de cooperativas y consorcios que apliquen prácticas conservacionistas.

2.2 Legislación posterior a la reforma constitucional del año 1994

Nos encontramos hoy con la Ley 9374 del 22 de diciembre de 2020 que establece de interés público provincial las acciones públicas o privadas que realicen prácticas conservacionistas del suelo agropecuario y forestal detallando tres acciones puntuales: 1. las destinadas a evitar daños y mitigar la erosión, 2. las que tiendan a mantener y mejorar su capacidad productiva, y 3. las que tengan capacidad de retención de agua, entre otras.

Amplía los sujetos obligados en su Art. 2°, y establece que “En todo terreno de uso agropecuario y/o forestal, su propietario, poseedor, arrendatario, usufructuario, tenedor o quien por cualquier causa ocupe y/o explote el inmueble, en adelante ‘el responsable’, debe realizar prácticas conservacionistas y acciones estructurales que permitan aprovecharlo garantizando el correcto manejo de los escorrentimientos, de manera tal que se eviten aumentos en los caudales generados en el predio, procesos erosivos en el interior y exterior del predio y descargas pluviales que pudieren producir efectos negativos en terrenos e infraestructura pública o privada”.

Las prácticas conservacionistas o acciones estructurales deben ser presentadas a la autoridad de aplicación para su aprobación, planes de manejo que por su contenido pueden llegar a ser asimilados a la EIA solicitados por la ley Nacional 22.428.

Seguidamente la parte dispositiva establece claramente en su art.4, que el responsable previo a los fines de la aprobación al inicio de obras o de acciones productivas, y a los fines de su aprobación, debe presentar ante la Autoridad de Aplicación, la documentación técnica que dé cuenta de las prácticas conservacionistas y medidas estructurales proyectadas, debiendo contener los correspondientes planos y memorias descriptivas firmadas por profesionales competentes en la materia. La Autoridad de Aplicación debe expedirse sobre tales prácticas en el plazo de diez (10) días hábiles. y en miras de mitigar los efectos negativos de una actividad desarrollada por algunos de los responsables mencionados en el Artículo 2° sea preciso destinar parte del terreno privado, queda el responsable obligado a afectarlo a tal fin sin que ello le genere derecho a compensación alguna, en el marco de lo dispuesto en el Libro I, Parte General,

Título II, Capítulo I, Sección III "Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva", Artículos 240 "Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes y 241 "Jurisdicción" del Código Civil y Comercial de la Nación.

Régimen y sus consecuencias. En tanto en el art. 7 establece los deberes u obligaciones y las prohibiciones del art. 8.

El mayor aporte de la presente ley es el establecer la zonificación en su art 9. A los fines de la aplicación del Régimen de Conservación de Suelos, se delimitan en el territorio provincial las siguientes Regiones y Sub-Regiones Naturales, basadas en criterios de fisiografía, clima y suelos, conforme a los Mapas que se adjuntan como ANEXO I y II de la presente Ley:

REGION	SUB-REGION
---------------	-------------------

1. Pedemonte · 1-a-1 Húmedo y perhúmedo de suelo automorfo,

- 1-a-2 Húmedo y perhúmedo de suelo hidromorfo,
- 1-b Subhúmedo-húmedo,
- 1-c Subhúmedo-seco.

2. Llanura deprimida · 2-a No salina u occidental,

- 2-b-1 Salina seca-subhúmeda,
- 2-b-2 Salina semiárida.

3. Llanura Chacopampeana · 3-a Subhúmeda - Húmeda,

- 3-b-1 Seca subhúmeda no salina,
- 3-b-2 Seca Subhúmeda salinidad interna,
- 3-c-1 Semiárida no salina,
- 3-c-2 Semiárida con salinidad interna.

4. Cuenca y Valles. 4-a Cuenca de Tapia - Trancas,

Intermontanos 4-b Valle de Tafí,

4-c Valles Calchaquíes.

5. Serrana

Se complementa, a los fines del régimen de conservación del suelo, con lo dispuesto en el art. 10: "La zonificación establecida por el artículo 9°, sirve como límite para los distritos

conservacionistas que se declaren en cada una de las regiones enumeradas, se identifican distintos factores limitantes de la producción, en orden de importancia:

Región I: Factores topográficos, climáticos y edáficos.

Región II: Factores climáticos, topográficos y edáficos.

Región III: Baja estabilidad estructural, propensos a erosión hídrica.

Región IV: Presencia de sales y sodio.

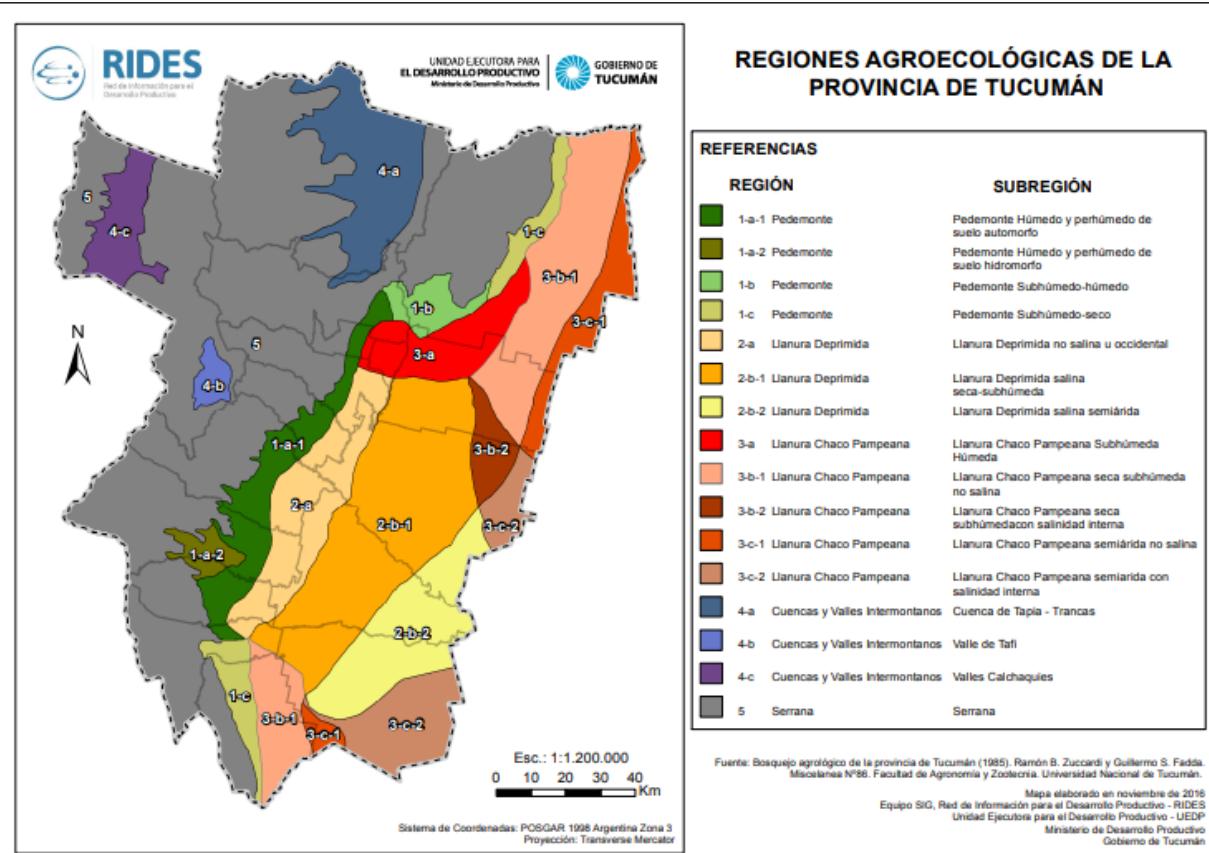
Región V: Capa freática elevada.

Región VI: Suelos poco desarrollados, con problemas de salinidad por sectores.

Región VII: Factores climáticos.

Región VIII: Factores climáticos y presencia de sales.

Región IX: Solo aptos para actividades pecuaria o forestal, por sectores.



Y en el art. art. 11.- Con el objeto de fijar normas conservacionistas de suelos y a los fines de que todo responsable se obligue a aplicarlas, se establece como modelo, la siguiente clasificación agrológica:

1. Suelos apropiados para cultivos...;2. Suelos apropiados para cultivos ocasionales o limitados.;3. Suelos no apropiados para cultivos, pero adecuados para vegetación que proteja al suelo permanentemente...;4. Suelos no apropiados para explotación agropecuaria o forestal. a saber.

La ley provee sanciones; disposiciones transitorias, a fin de cumplir con el objetivo de conservación del suelo.

Esta zonificación del territorio provincial da cumplimiento íntegro a lo requerido por la Ley Nacional 22428/91 y a su vez, se puede divisar la utilización de los distintos instrumentos ambientales que contempla la Ley General de Medio Ambiente, como el Estudio de Impacto Ambiental, el Ordenamiento Ambiental del Territorio, Sistema de Control sobre el desarrollo de Actividades antrópicas.

Dentro de la legislación provincial también podemos encontrar numerosas leyes de creación de zonas naturales, y la Ley Nº 8.304 “Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos”, complementaria de la ley 26.331 nacional.

Estas leyes inciden en forma directa en el manejo productivo y organización del territorio provincial sobre las áreas naturales y su respectiva zona de amortiguación lindera. Situación contemplada en la Ley de Bosques Nativos provincial, siendo uno de sus objetivos planificar y regular la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo, a través de instrumentos y mecanismos de ordenamiento territorial de los ecosistemas forestales y sus áreas adyacentes, a través de la incorporación del color marrón: claro- oscuro.

3. Situación provincial actual

La provincia de Tucumán, como se podrá concluir del presente trabajo cuenta con una frondosa normativa tendiente a la protección no sólo del recurso suelo en forma aislada sino teniendo presente su entorno natural y sistémico, el cual coadyuva a su conservación natural.

Asimismo, y conforme a la ley 22.428, cada región de la provincia se encuentra caracterizada morfológica y ambientalmente, mediante diferentes estudios multidisciplinarios realizados por las áreas gubernamentales competentes. Se puede acceder a ella a través de la página de la Sub Secretaría de Producción de la provincia, por medio cartografía SIG (Sistema de Información Geográfica) volcada en una Red de Información para el Desarrollo Productivo,

que brinda datos geoespaciales para la gestión del territorio provincial, cuyo acceso es público, destacando que los productores pueden con la misma realizar la gestión de sus campos. (disponible en <https://rides.producciontucuman.gob.ar>)

Asimismo, se efectúa el abordaje de cada región de la provincia (conforme a los datos del RIDES recabados) como cuencas territoriales productivas, con miras al trabajo en conjunto de los productores, actores locales y áreas estatales competentes con la finalidad de obtener un manejo sostenible de los recursos considerados en forma sistémica, articulando el desarrollo económico de cada zona con el manejo sostenible de los recursos implicados.

La política gubernamental se encuentra avocada a la recuperación de tierras fiscales provinciales. Esta etapa se desarrolla primordialmente en zonas aledañas o contiguas a reservas naturales o bosques nativos, a los fines de evitar que estas zonas de amortiguación puedan resultar afectadas por las diferentes actividades y asentamientos humanos que hace décadas se vienen produciendo con el impacto tanto territorial como ambiental que ello origina.

4. Conclusión

Las leyes analizadas a nivel nacional como provincial propendan a efectuar un manejo sostenible de los recursos en cumplimiento con la manda constitucional y teniendo como horizonte la preservación de los recursos y su aprovechamiento racional para satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

La provincia a lo largo del tiempo fue armonizando toda su legislación interna de protección del recurso suelo complementando normativas nacionales, a través de instrumentos y herramientas de política ambiental.

Los productores tucumanos cuentan con el apoyo gubernamental (titular del dominio originario de los recursos naturales existente en su territorio y encargado de velar por su utilización racional, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica), que acompaña y brinda servicios técnicos a los titulares de dominio privado a los fines de la protección del recurso y de su aprovechamiento racional. La mirada gubernamental se realiza con una visión sistémica basada en la zonificación y los caracteres agroecológicos del recurso, interacción de todos los recursos naturales existentes en cada zona y necesarios para la producción agrícola, conforme a la ley vigente.

La provincia de Tucumán, fue pionera en la protección del recurso suelo, generando conciencia en la población, a través de su legislación, de la existencia de Regiones y Sub-Regiones Naturales basados en criterios de fisiografía, clima y suelos, y zonas de reserva que identifican distintos factores limitantes de la producción, en pro a la sustentabilidad de los recursos naturales.

Regulación jurídica de las especies exóticas invasoras en la Provincia de Córdoba.

El caso de las especies forestales exóticas prohibidas en la Ley 10467,

Plan Provincial Agroforestal

Álvaro Zamora Consigli

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,
Universidad Nacional de Córdoba
alvaro.zamora.consigli@unc.edu.ar

Resumen

El presente trabajo abordará la regulación jurídica de las especies exóticas invasoras forestales en Córdoba como manera de acercarnos a una nueva problemática agroambiental que provoca grandes impactos negativos ambientales, económicos y sociales. Particularmente, se analizará la Ley 10467 Plan Provincial Agroforestal sancionada en el año 2017 que estableció por primera vez un listado de especies forestales prohibidas en nuestra provincia.

Palabras clave

Especies exóticas invasoras. Plan Provincial Agroforestal. Derecho agroforestal.

Abstract

This paper will address the legal regulation of invasive alien forest species in Córdoba as a way of approaching a new agro-environmental issue that causes significant negative environmental, economic, and social impacts. Specifically, it will be treated Law 10467, the Provincial Agroforestry Plan, passed in 2017, which established a list of prohibited plant species in our province for the first time.

Keywords

Invasive exotic species. Provincial Agroforestry Plan. Agroforestry law.

1. Introducción

¿Plantar árboles alguna vez fue un problema? Nuestra primera respuesta sería que no. Muy por el contrario, reconocemos fácilmente a la deforestación y a los incendios como

problemáticas que afectan a los bosques. Al árbol “[a] través de los siglos, lo hemos considerado sagrado...Desde tiempos inmemoriales se lo asocia con la vida, la protección y la memoria...” (Demaio, Karlin y Medina, 2015). Sin embargo, sucede que uno de los actuales desafíos ambientales es el controlar y disminuir las Especies Exóticas Invasoras (EEI).

Dentro de la “triple crisis ambiental” que padece nuestro planeta, encontramos, junto a la contaminación y el cambio climático, a la pérdida de biodiversidad. En este marco, es donde se encuadra la problemática de las especies exóticas invasoras las cuales definiremos utilizando el concepto dado por la “Estrategia Nacional de Especies Exóticas Invasoras” adoptada por Resolución 211/2022 del Ministerio de Ambiente y Ministerio Sostenible de la Nación. Allí se precisa como: “...son animales, plantas y microorganismos transportados por las personas por fuera de sus límites naturales de distribución que, una vez en un nuevo territorio, se expanden y se vuelven dominantes.”.

El avance de las EEI constituye un gran desafío para la conservación de la diversidad biológica ya que es la causa de grandes impactos negativos ambientales, económicos y sociales. Siguiendo palabras de Lorenzetti al explicar los problemas ecológicos actuales, lo “homogéneo” avanza sobre lo “diverso”.

El ambiente rural es quien primero ha acusado el impacto de las “invasiones biológicas”. Es común hoy en Córdoba leer noticias acerca de los daños que causan los jabalíes y “chanchos del monte” en los cultivos y, ahora también, aparecen los primeros contactos con ciervos axis. Sin embargo, ya eran conocidos los impactos sobre el monte nativo de especies vegetales como el acacia negro, el ligusto, el olmo o la morera, entre otros, por citar algunos ejemplos. Las pérdidas económicas que provocan para productores agropecuarios se cuentan por varios millones de dólares.

Como dijimos, las EEI pueden ser especies animales, plantas o microorganismos. En este trabajo analizaremos la situación de las especies vegetales, particularmente de las especies forestales y su regulación por el ordenamiento jurídico de la provincia de Córdoba en materia agroforestal.

2. La Ley 10.467 Plan Provincial Agroforestal

La Ley 10.467 Plan Provincial Agroforestal fue sancionada por la Legislatura Unicameral de la Provincia de Córdoba en el 2 de agosto del 2017 comenzando a regir desde su publicación en el Boletín Oficial el 13 de septiembre del mismo año. Tal como lo afirmaba el miembro informante en aquella sesión legislativa esta norma tiene como finalidad “... *propender al desarrollo sostenible del recurso forestal, como así también a mejorar la situación social, ambiental, paisajística y de producción de las diversas áreas de la Provincia, así como promover y complementar la producción en el marco de las buenas prácticas agropecuarias, ayudando a prevenir y evitando los procesos de erosión eólica o hídrica, entre otros...*”. Asimismo, se sostenía que su sanción “...va a representar la implantación de 30 millones de ejemplares, asegurándoles a los cordobeses 10 árboles por cada habitante...”. El objeto de la ley, que se detalla en su primer artículo, puede ser resumido en: promover el desarrollo forestal sostenible, bajo un criterio de conservación y manejo sostenible de acuerdo a las buenas prácticas forestales. Es decir, busca integrar la función ambiental de la forestación o reforestación con la producción foresto industrial.

El origen de esta norma puede ubicarse en la presión social sobre los sucesivos gobiernos provinciales para frenar y reparar el proceso de deforestación que sufría y, sufre, nuestra provincia. Un territorio que sólo alberga el 3% de su bosque nativo originario y cuyos relictos boscosos están circumscribidos a la región oeste y norte. Sucede que estas zonas donde todavía existen bosques nativos son, al mismo tiempo, las menos desarrolladas económicamente, lo cual genera una tensión entre conservación y progreso. Al mismo tiempo, las áreas más pudentes de la provincia, sur y este, casi no conservan cobertura forestal ya que se ha cambiado el uso de suelo para dedicarlos a la agricultura y la ganadería.

Así las cosas, a finales del año 2016 se produjo un fallido intento de aprobar la actualización del mapa de Ordenamiento Territorial de Bosque Nativo (Córdoba debía actualizar su mapa de bosques en el año 2015) que aceleró la necesidad de una ley que viniera a calmar las aguas y buscar salida a este inconveniente. La sanción de la ley 9814 de Bosques Nativos de Córdoba, había dejado muchos sinsabores producto de su defectuosa redacción. En suma, el mapa de OTBN no se actualizó pero el Plan Agroforestal fue una iniciativa que logró consensos.

La herramienta principal de la norma se encuentra en su artículo 6. Allí se establece la obligación para todas aquellas personas humanas o jurídicas que sean titulares del dominio o

condominio, sucesores a título universal o particular, poseedores o tenedores por cualquier título de predios destinados a la producción agropecuaria, de poseer el dos (2%) de su superficie, o su equivalente, con cobertura arbórea o de forestación. Para ello, todos los sujetos obligados, deben presentar una declaración jurada de la cobertura arbórea existente en sus inmuebles y quienes no alcancen ese porcentaje deben presentar un “plan de forestación” para llegar hasta esta medida. Esta obligación debía ser cumplida por todos los sujetos alcanzados antes del 30 de junio de 2018 sin embargo, fue sucesivamente prorrogada a fin de permitir su concreción por los productores agropecuarios.

Un punto novedoso de la norma es la posibilidad de que aquellas personas que deban forestar para cumplir con ese 2% obligatorio, lo hagan en conjunto con otros productores para facilitar las sinergías que se producen por la magnitud de una masa arbórea en un mismo sitio mediante proyectos asociados. Para ello pueden hacer por medio de agregación de masa arbórea o proyecto forestal asociado. De ese modo se busca cumplir el doble objetivo ambiental y de producción.

La ley establece normas relativas al financiamiento de sus acciones y un régimen de infracciones y sanciones para quienes incumplan sus preceptos. Se estableció como Autoridad de Aplicación al Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia.

Respecto a las EEI, el artículo 3 establece que la forestación o reforestación deberá ser realizada con especies nativas o exóticas no invasoras. También, se establece en el artículo 27 que la autoridad de aplicación debe elaborar y mantener actualizado un listado de especies recomendadas y una de “especies forestales exóticas prohibidas”. Aparece aquí entonces la primera norma provincial referida a la EEI. El actual artículo 27 no se encontraba incluido en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo provincial y su inclusión fue fruto de la labor parlamentaria dada en comisión por expertos y legisladores.

En mayo del año 2018 el Ministro de Agricultura y Ganadería emitió el decreto 87/2018 por medio del cual estableció la integración de la “Comisión Provincial Agroforestal” creada por artículo 10 de la ley y cuya función principal es ser órgano consultivo, de asesoramiento e implementación técnica. Posteriormente, por medio del decreto 1251 del mismo año se reglamentó gran parte de la ley.

Finalmente, en septiembre del 2018 mediante decreto 159 se estableció el listado de especies recomendadas y prohibidas. Con el asesoramiento de la Comisión Provincial Agroforestal, se incluyen en este listado aquellas especies que demuestran un comportamiento invasor en nuestro territorio. Este listado, según da cuenta la parte resolutiva, debe estar publicado en la plataforma web del Plan Provincial Agroforestal aunque no pudo ser visualizado allí, sino pedido a la oficina respectiva y remitido por correo electrónico. Son catorce las especies listadas como prohibidas, a saber: abedul, acacia negra, almez, árbol del cielo, arce americano, espino blanco, espino de los osages, falso café o cafeto, ligusto o siempre verde, mimosa plateada, morera, olmo, paraíso sombrilla y pezuña de vaca. Destacamos que, la resolución, detalla las especies pero no cumple con indicar las consecuencias nocivas de acuerdo a su radicación, tal como establece el inciso b).

Vemos entonces que en Córdoba existe una serie de especies forestales prohibidas que rige desde el año 2018 sin que haya sido ampliado ni actualizado. Más allá de la aplicación y control en la práctica, ya que muchas de esas especies se consiguen fácilmente en los viveros, se destaca la importancia de que exista una referencia expresa a la prohibición de estas especies.

Ahora bien, debemos preguntarnos cuál es el alcance de este impedimento. Para ello, debemos analizar integralmente la ley 10.467, llegando a la conclusión de que la prohibición incluye la forestación, reforestación y tenencia de estas especies prohibidas. Ningún sujeto alcanzado por la norma podrá llevar adelante acciones de implantación de ejemplares listados como prohibidos. Quien lo haga, se convierte en infractor conforme al artículo 30 y será pasible de sanción. También se desprende que la prohibición alcanzaría la reproducción, compra y venta de estas especies siempre que esté destinada a la forestación y reforestación de predios destinados a la producción agropecuaria.

¿Qué sucede con los predios rurales que ya poseen ejemplares de especies prohibidas? Es una problemática común para los productores agropecuarios en algunas zonas de la provincia ver cómo sus lotes se van “plagando” de algunas de estas especies. Así, por ejemplo, han llamado al acacio negro “una máquina de germinar”. El decreto reglamentario 1251 supra referido estableció que, sí en la declaración jurada que deben presentar los productores agropecuarios a los efectos de poner en conocimiento cuál es la superficie arbórea existente en sus lotes, se

manifiesta que existen “especies exóticas invasoras prohibidas”, se deberán tomar acciones para disminuir su capacidad. Estas tareas de eliminación de ejemplares invasores se deben volcarse en un “plan de manejo” y comunicado a la autoridad de aplicación. Esta obligación guarda relación con una de las orientaciones de la norma que es la protección ambiental mediante la restauración de los bosques nativos. Sólo mediante un manejo adecuado de las exóticas podremos limitar su avance y remediar nuestra biodiversidad.

El decreto 1251 establece las conductas que serán consideradas sancionables y encuadradas como incumplimientos a la ley 10.467. Entre estas acciones está la de no mantener en forma permanente y constante la superficie de cobertura arbórea por ello, también, no realizar manejo de exóticas puede ser considerado una conducta merecedora de reproche administrativo.

3. Marco jurídico internacional y nacional

A modo de breve repaso final sobre el marco jurídico dentro del cual se integra la Ley 10467, podemos concluir que sus preceptos van en línea con la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) firmada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro 1992 y adoptada en nuestro país dos años después mediante Ley 24.375, luego reglamentada por medio del Decreto 1347/97. Su artículo 8º inciso h) establece que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies. Complementando lo allí establecido, en el marco de la COP 10 de la CDB se adoptaron las Metas de Aichi (Japón) en 2010 cuya Meta 9 establece la necesidad de identificar y priorizar las especies exóticas invasoras y las vías de introducción, y de controlar o erradicar las especies prioritarias.

Mencionaremos también a la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) adoptada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y aprobada por Argentina mediante Ley 14.251 de 1953. El texto vigente de 1997 enuncia como objetivo de la Convención “el propósito de actuar eficaz y conjuntamente para prevenir la diseminación e introducción de plagas de plantas y productos vegetales y de promover medidas apropiadas para combatirlas”.

Estas obligaciones internacionales, se complementan con la Constitución Nacional que en su artículo 124 segundo párrafo afirma el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios. Este reconocimiento se extiende a la jurisdicción legislativa que detentan las provincias reservándose, entonces, la potestad de regular su uso y gestión. Las provincias sólo delegaron a la Nación, la facultad de dictar umbrales mínimos de protección ambiental uniformes para todo el territorio nacional, no pudiendo alterar las jurisdicciones locales. Por eso, son las provincias quienes pueden y deben legislar para establecer el marco normativo que regulará las especies vegetales existentes en su territorio y la política pública en relación a ellas.

En ese marco, la sanción de la Ley 10.467 es compatible con la Ley General del Ambiente que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica. En lo que a nosotros respecta, esta ley establece como uno de los objetivos de la política ambiental nacional asegurar la conservación de la diversidad biológica.

Finalmente, debemos citar a nivel nacional las resoluciones 109/2021 y 211/2022 por las cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (hoy Subsecretaría de Ambiente) establece normativa específica para las especies exóticas invasoras. Estas resoluciones no existían al momento de la sanción de la ley 10467 pero pueden ser tomadas en cuenta para una necesaria actualización de su anexo de especies prohibidas. Por una parte, la primera de estas resoluciones, con su anexo I y II aprueba la gestión integral de EEI y potencialmente invasoras, prohibiendo su introducción al territorio nacional y el movimiento interjurisdiccional, así como la cría o cultivo, compra y venta, donación y liberación de aquellas especies que clasifica como “uso restringido”. Contiene un listado de 200 plantas. Por otra parte, la Resolución 211/2022 adopta la Estrategia Nacional sobre Especies Exóticas Invasoras.

4. Conclusión

A modo de conclusión, diré que la ley 10.467 es una herramienta normativa con un correcto planteamiento, que balancea sus objetivos de protección ambiental y producción, haciéndolas compatibles y que tuvo el acierto de legislar sobre las EEI. Sin embargo, su implementación ha sido parcial hasta ahora por las sucesivas prórrogas concedidas para la

presentación de la declaración jurada de cobertura arbórea y cierta falta de empeño gubernamental en lograr un acabado cumplimiento. Posee instrumentos flexibles que posibilitarían el desarrollo de una actividad productiva agroforestal que en nuestra provincia es muy incipiente.

Una provincia con sólo el 3% de su bosque nativo original y muy golpeada por los incendios, necesita una política forestal que le permita repoblar su territorio. En ese sentido, habrá que estar más que atentos a la problemática de las especies exóticas invasoras quienes avanzan con más fuerza en áreas donde la biodiversidad está degradada.

Por ello, es oportuno la actualización del listado de especies prohibidas y una acción decidida y conjunta entre Estado y productores para el control de las EEI.

Bibliografía

- Bellorio Clabot, D. (2009) *Derecho Agrario Ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Ad-Hoc.
- Cané, L. (2016) *Plantas Nativas Las especies y su cultivo*. Buenos Aires, Argentina: Catapulta.
- Demaio, P.; Karlin, U. y Medina, M. (2015) *Árboles Nativos de Argentina. Tomo 1 Centro y Cuyo*. Córdoba, Argentina: Ecoval.
- Devia, L., Krom, B. y Nonna, S. (2020). *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Estudio.
- Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencia Sociales de Córdoba (2011) *Cuaderno de Derecho Ambiental: Bosques*. Córdoba, Argentina.
- Lorenzetti, R. y Lorenzetti P. (2018) *Derecho Ambiental*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal Culzoni.
- Morales Lamberti A. (2011) Provincia de Córdoba. En L. F. Pastorin (Dir.), *Derecho Agrario Provincial. El régimen jurídico agrario en las 23 provincias y en la CABA* (pp. 181-186). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

BOSQUES

El manejo de bosque con ganadería integrada (MBGI) como un modelo de gestión sustentable: el caso de Santiago del Estero

Claudia Roxana Zeman

Facultad de Ciencias Forestales,

Universidad Nacional de Santiago del Estero

crzeman@gmail.com

Resumen

El Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI) propone la conservación del bosque nativo y su biodiversidad basándose en la adopción de tecnologías de bajo impacto ambiental. Surge como una estrategia político técnica, enfocada en establecer acuerdos intersectoriales de articulación de herramientas técnico-financieras, con la finalidad de optimizar los recursos del estado y la aplicación de los lineamientos por parte de las provincias y los productores. Desde una visión sistémica del ambiente, apunta a lograr el equilibrio entre la capacidad productiva, su integralidad y sus servicios, para mantener y mejorar el bienestar del productor y las comunidades asociadas. Santiago del Estero, ha aplicado este modelo con buenos resultados,

enmarcando su autorización en la normativa provincial como plan experimental, lo cual ha generado cuestionamientos y debates. Sin perjuicio de ello, el modelo se presenta como una alternativa superadora frente a los desafíos ambientales existentes.

Palabras clave

Producción ganadera, bosques, sustentabilidad.

Abstract

Integrated Forest Management with Livestock Farming (IMFM) proposes the conservation of native forests and their biodiversity based on the adoption of low-environmental-impact technologies. It emerged as a political and technical strategy focused on establishing

intersectoral agreements for the coordination of technical and financial tools, with the goal of optimizing state resources and ensuring the implementation of guidelines by provinces and producers. From a systemic perspective of the environment, it aims to achieve a balance between productive capacity, its comprehensiveness and services to maintain and improve the well-being of producers and associated communities. Santiago del Estero has implemented this model

with positive results, framing its authorization within provincial regulations as an experimental plan, which has generated questions and debate. Nevertheless, the model presents itself as a superior alternative to addressing existing environmental challenges.

Keywords

Livestock production, forests, sustainability.

1. Introducción

En materia de legislación ambiental, con miras a reforzar la protección de los recursos naturales, surgió el Plan Nacional de Manejo de Bosque con Ganadería Integrada (MBGI), que de acuerdo a las disposiciones de la Ley N° 26.331, se presenta como una alternativa de producción superadora a los modelos productivos tradicionales. Frente a este modelo, se plantea una opción que apunta a preservar, regenerar, enriquecer y conservar el bosque nativo, y también conservar los servicios ecosistémicos, de forma compatible con prácticas de producción ganadera.

El Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI) es una modalidad que persigue la conservación del bosque nativo y su biodiversidad, a través de la adopción de tecnologías de bajo impacto ambiental. Surge como una estrategia político-técnica, enfocada establecer acuerdos intersectoriales de articulación de herramientas técnico-financieras, con la finalidad de optimizar los recursos del estado y la aplicación de los lineamientos por parte de las provincias y los productores.

Se enmarca en una visión sistémica del ambiente, que tiene como objetivo lograr el equilibrio entre la capacidad productiva, su integralidad y sus servicios para mantener y mejorar el bienestar del productor y las comunidades asociadas.

Su gestación se remonta al año 2015, cuando se estableció el marco político-institucional general para la implementación del acuerdo técnico sobre "Principios y Lineamientos Nacionales para MBGI, surgido del Convenio de Articulación interinstitucional suscripto entre la-ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Jefatura de Gabinete de Ministros, el ex Ministerio de Ambiente

y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, luego devenida en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía.

En el período comprendido entre el año 2015-2022, se logró la implementación de sitios pilotos en diferentes provincias, como Santiago del Estero, Chaco y Santa Cruz. Asimismo, se avanzó en la definición de un Sistema de Indicadores a Nivel predial para algunas regiones forestales del país con apoyo del sector científico.

Más tarde, se dictó la Resolución Conjunta Nº 2/2022 entre los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura, Ganadería y Pesca, y la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, que establece la aprobación de los Principios y Lineamientos Nacionales, la creación del Comité Técnico Nacional MBGI y la elaboración e implementación del Plan Nacional de MBGI.

Es de resaltar, que los principios y lineamientos nacionales establecidos en el Anexo I de la Resolución Conjunta 02/2022 entre ambos ministerios, deben ser considerados como “presupuestos mínimos para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada”, y establecen umbrales de intervenciones y prácticas, que las diferentes jurisdicciones provinciales deben adoptar o adaptar aumentando los estándares de conservación para los bosques que administran.

El MBGI forma parte de los "Lineamientos Técnicos Estratégicos de la Ley Nº 26.331", orientados a mejorar las intervenciones que se autorizan en el marco de la mencionada norma y que fueron aprobados mediante acuerdos federales mediante la Resolución 360/18 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

El MBGI es también parte de la estrategia nacional de reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación forestal (REDO+) que el país presentó a la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), bajo el nombre de Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANByCC).

Adicionalmente en 2020, Argentina obtuvo el proyecto de Pagos Basados en Resultados REDO+ Argentina para el período 2014-2016 por parte del Fondo Verde para el Clima (FVC) y que se implementa de manera conjunta entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) y que aportará más de USO 10.000.000 a la implementación del presente plan.

Por último, en el año 2022 a través de la resolución 497/22 COFEMA, se adoptó un esquema de implementación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (FNECBN) a través de una planificación de uso de financiamiento provincial de la Ley de Bosques, a más de diez años a través de la elaboración de Planes Estratégicos Provinciales de Bosques Nativos, mediante el cual cada provincia compromete la aplicación de las partidas asignadas al FNECBN desde el Presupuesto Nacional a la promoción de planes MBGI.

Esta estrategia, se plasmó en el Plan Nacional de Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (PNMBGI) en el año 2015, ante la ampliación de la frontera agraria, que implicó el desplazamiento de la ganadería hacia los bosques. Esta situación se evidencia en los datos de existencias ganaderas (especialmente bovinas), en las provincias con mayor superficie de bosque, y en la creciente aparición de componentes ganaderos en los planes de manejo de la Ley de Bosques en dichas provincias.

La matriz silvopastoril tradicional de uso ganadero en los bosques, se expresa a través del modelo de la ganadería extensiva o el desmonte y la siembra de pasturas. Estos sistemas se basan en la planificación ganadera, mediante el manejo del componente forrajero implantado, contemplando una escasa cobertura arbórea compuesta por ejemplares adultos sin capacidad de regeneración. Por esto último, son considerados como desmontes diferidos en el tiempo (Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), 2015).

Estos modelos productivos se desarrollan con intensas y severas intervenciones al ecosistema natural, se caracterizan por una alta fragmentación del paisaje forestal, la pérdida de hábitat de fauna nativa y la exposición de los suelos a la erosión hídrica y eólica. Por otro lado, son modelos simplificados e inefficientes, con altos costos energéticos, donde en muchos casos no existe control de los componentes del sistema, ni monitoreo de las prácticas aplicadas (Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), 2015).

La opción de desmonte y siembra de pastura está prohibida en el 80% de los bosques del país categorizados como de alto y medio valor de conservación (OTBN Cat. I y II). Por lo tanto, no es una opción de uso del suelo legal para sostener el desarrollo ganadero en estos bosques.

2. Objetivos del Plan

El Plan responde a los siguientes objetivos estratégicos, explicitados en el Convenio de articulación interinstitucional, suscripto entre Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agroindustria, en febrero de 2015:

- Contribuir al uso sostenible de los bosques nativos como una herramienta de desarrollo frente al cambio de uso del suelo.
- Acordar y sostener una estrategia común que posibilite el cumplimiento de objetivos para el MBGI, según criterios de sostenibilidad y presupuestos mínimos establecidos en la Ley N° 26.331.
- Elaborar un plan de acción en MBGI, contemplando los principios y lineamientos establecidos en el Anexo del presente Convenio.
- Dar seguimiento y monitoreo al plan de acción.
- Fomentar el fortalecimiento de las provincias impulsando la generación de capacidades para la implementación de planes de MBGI.

Para la implementación del Plan Nacional MBGI, la provincia deberá conformar un Comité Técnico, que será el encargado de llevar adelante las acciones y actividades acordadas para cumplir con los objetivos planteados. Dicho comité, estará formado por la autoridad local de aplicación de la Ley de Bosques, la institución local encargada de llevar a delante los planes ganaderos y el INTA local, además de las instituciones públicas o privadas que éstas consideren pertinentes.

El comité provincial trabajará de manera conjunta con el comité nacional con el fin de cumplir con los objetivos del Plan Nacional, orientados principalmente a la capacitaciones, el monitoreo, los sitios piloto y el desarrollo de estrategias de comercialización, capacitaciones, el monitoreo, los sitios piloto y el desarrollo de estrategias de comercialización (Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI), 2015).

3. Estructura del modelo MBGI

El MBGI plantea 7 lineamientos técnicos para cumplir los objetivos y guiar los planes de manejo:

1. Todo plan de MBGI se ajusta a los contenidos mínimos para Planes de Manejo específicos para cada componente del sistema y se diseñan las intervenciones respecto de un estado de referencia.

Un Plan de Manejo Sostenible es el documento que sintetiza la organización, medios y recursos, en tiempo y espacio, del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables y los servicios que provee el ecosistema como la producción de alimentos y energía en un bosque nativo o grupo de bosques nativos (Peri.P et al 2022).

2. Los planes MBGI mantienen un área exclusiva para la conservación de biodiversidad, el mantenimiento de la conectividad, preservación del acervo genético de las especies que ocupan el predio y el resguardo de la fauna asociada.

3. Estrato arbustivo: Se destaca la importancia de todos los estratos que forman parte de la estructura vertical de un bosque como elementos vitales en el funcionamiento del ecosistema y del sistema productivo. En este sentido, y de manera particular, se destaca la funcionalidad del estrato arbustivo nativo en el ciclo de nutrientes, aporte de forraje, protección de suelos y biodiversidad, ciclo del agua, fuente de productos no madereros y de alimento y resguardo de fauna.

4. La organización de actividades incluye un plan de manejo forestal que permita conducir la estructura del bosque y monitorear su estado periódicamente: El esquema de tratamientos propuesto para cada sitio intervenido debe basarse en la dinámica natural del bosque, con el fin de asegurar su regeneración.

5. Manejo ganadero: El manejo ganadero explicitado en el plan de manejo integral debe adecuarse a las posibilidades reales del sistema, en un horizonte temporal que tenga en cuenta la variabilidad interanual de las condiciones ambientales, contemplando las distintas fuentes de forraje, la planificación de reservas de forraje y la eficiencia productiva, permitiendo en todos los casos, la regeneración del bosque.

6. Contingencias: Establece que el plan MBGI debe contener un sistema de prevención y control de incendios forestales y de pastizales asociados, y de situaciones de sequías prolongadas para prevenir o controlar los impactos negativos sobre el sistema. Las prácticas ígneas de eliminación de residuos

vegetales provenientes de los tratamientos aplicados se consideran una práctica excepcional, sólo recomendable cuando exista una amenaza cierta de incendio forestal.

7. Manejo del agua: establece la planificación y el diseño del uso eficiente y productivo del agua, mediante un plan de manejo que incluya el aprovisionamiento y la distribución, y permita disminuir los impactos del ganado en el bosque y su regeneración (ramoneo, pisoteo, etc.), un mejor aprovechamiento de las existencias forrajeras, acompañar el aumento de la receptividad y de la producción de carne, el mejoramiento del bienestar animal, el mejor aprovechamiento del agua, evitar contaminación y la erosión de cursos de agua (Peri.P et al 2022).

4. El caso de Santiago del Estero

En Santiago del Estero, la aplicación de este modelo el cual propone la conservación del bosque nativo y su biodiversidad basándose en la adopción de tecnologías de bajo impacto ambiental, se implementó en el año 2015, con la firma del convenio N° 30/2015, con los entonces ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Se convirtió así, en la primera provincia en avanzar en el uso racional eficiente de los bosques, sin embargo su aplicación no está exenta de cuestionamientos y debates, ya que se plantea por un lado el desafío de potenciar la ganadería y el desarrollo de la producción y por el otro, la obligatoriedad de respetar las zonas amarillas establecidas por el ordenamiento territorial de bosques nativos, que abarcan casi el 75% del territorio provincial.

Frente a esta barrera legal, el MBGI se implementa bajo la modalidad de “plan experimental”, enmarcándose en lo dispuesto por el artículo 12 de la ley N° 6841. Dicha norma prescribe que “Serán considerados de carácter experimental las áreas forestales con bosques nativos e implantados que se destinen a ensayos con fines de investigación y desarrollo”.

Los planes productivos piloto, una vez presentados, son evaluados por el área técnica del organismo de aplicación, la Dirección de Bosques y Fauna de la provincia, de acuerdo a las distintas zonas o sistemas agroecológicos.

El análisis de los planes, se enfoca en evaluar en qué grado se aprovechan los recursos, la viabilidad de la producción de forraje y su eventual impacto ambiental y social.

Los proyectos que se presentan a las convocatorias realizadas por la Dirección General de Bosques y Fauna, se someten a una instancia de monitoreo periódico de las intervenciones que se realizan sobre el bosque y los demás componentes del ecosistema, conforme a un esquema de indicadores de monitoreo, preestablecidos por el Comité técnico creado para asesorar y acompañar a la autoridad de aplicación de la ley antes mencionada en las actividades vinculadas al convenio. Actualmente, son 14 las pruebas que llevan a cabo, pero anunciaron una nueva convocatoria para avanzar con más ensayos.

La presentación de los planes se rige por la legislación vigente: Ley Nacional N° 26.331, Ley Provincial N° 6.942 Decreto Provincial N° 3133/15, Ley Provincial N° 6841 (conservación y uso múltiple de áreas forestales), Resolución COFEMA 427/2020, Reglamentos, Resoluciones y Disposiciones de la Autoridad Provincial de Aplicación.

Las condiciones que la autoridad de aplicación exige bajo la modalidad MBGI son:

- A. respetar los porcentajes de la zonificación que establece la Ley 6841 en la planificación.
- B. Respetar las Categorías de la ley 6942 Decreto 3133/2015.
- C. Cumplimentar con los requisitos establecidos en el Convenio Marco.
- D. Instalación de Parcelas permanentes de monitoreo (al inicio de la planificación, con los datos obtenidos, así pueda ser sujeto de monitoreo por parte del técnico responsable y/o el ALA). El informe ambiental, es el documento que resume la información necesaria para evaluar los impactos del plan y forma parte del mismo.

Se requiere la presentación de un informe ambiental, el cual constituye un procedimiento y una herramienta destinada a la prevención ambiental de los resultados de la aplicación del plan. Ello supone, analizar las implicancias y afecciones ambientales derivadas del desarrollo de tales planes.

El IA complementa el instrumento de planificación al que acompaña, identificando eventuales deficiencias y propiciando la solución de las mismas, de acuerdo con su naturaleza preventiva. Supone un esfuerzo de anticipación de los efectos de las actividades propuestas. Se tienen en cuenta los

efectos acumulativos y sinérgicos, tanto positivos como negativos, del conjunto de intervenciones previstas en el plan.

En caso de que la autoridad de aplicación, considere oportuno, se requerirá la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental y audiencia pública, según lo establece el Artículo 2 la Ley N° 26.331.

De igual modo, deberá realizarse un inventario forestal que describa las existencias forestales y productos forestales aprovechables.

En la planificación del plan operativo anual (POA) se deben describir todas las actividades que se realizarán: intervención del bosque nativo, elaboración de la línea de base, monitoreo, infraestructura.

En relación a la elaboración de la línea base, se deberá completar con los datos del estado forestal (bosque de referencia – inventario forestal del inmueble), fauna (indicios), ganado (carga actual, especies, etc.), parcela de monitoreo establecida (de 200 m x 10m, coordenadas geográficas de ubicación, datos recopilados, indicadores usados, periodicidad de monitoreo).

En resumen, la aplicación a dicho modelo, supone cumplir con una exigente presentación de un cúmulo de datos técnicos para su posterior evaluación y eventual aprobación, siempre con el carácter experimental.

5. El caso de “La Lonja” de Rubro Agropecuario S.R.L.

Un ejemplo de aplicación exitosa de dicho modelo en territorio provincial, lo representa el inmueble rural, identificado como “La Lonja” ubicado en la localidad de Weisburd, Departamento Moreno, de la provincia, de propiedad de Rubro Agropecuario SRL, el cual consta de una superficie de tiene 1000 hectáreas.

El campo fue adquirido por la empresa en el año 2016 y en 2017 fue escriturado. A partir de ese año, solicitaron ante la autoridad de aplicación, la Dirección de Bosques y Fauna el permiso para hacer el MBGI, ya que la provincia fue pionera en la aplicación de estos planes, como una salida que armonizara lo ambiental con la actividad productiva.

Empezaron a realizarlo en el año 2018 y se concluyó en el 2020. Les permitieron hacer un porcentaje del 10 % para agricultura de forraje para apoyo de la ganadería, un 10 % debía quedar como reserva, y en el resto de la superficie se autorizó la realización de rolado de baja intensidad con rolo de 2.5 mts

Para la obtención de la autorización del plan, la empresa presentó como lo exige la autoridad, un informe ambiental. Además, cada dos años la empresa debe presentar informes con algunos indicadores de suelo como compactación, infiltración, materia orgánica y también una encuesta de satisfacción con la metodología MBGI.

De igual modo, deben presentar un impacto ambiental para ver si hubo daño ambiental o no derivado de la actividad, lo cual a criterio de la empresa que fue muy positivo, ya que no se alteró prácticamente nada el ecosistema, según expresa el titular de la empresa Ingeniero Manuel Monedero.

Asimismo, Monedero relata que en el año 2023 la empresa fue invitada al Congreso internacional silvo pastoril, realizado en la UBA, donde tuvieron la oportunidad de presentar todos los números, datos y resultados derivados de la aplicación del plan, a la vez que expusieron ante los presentes la experiencia respecto de la aplicación del modelo.

El campo, a raíz de la aplicación del modelo MBGI fue visitado por gente de Kenia, de organismos internacionales como el banco Mundial y la ONG Fundación Vida Silvestre. Como actividades de extensión, en La Lonja tuvieron lugar varios talleres y trabajos sobre biodiversidad, sin dejar de mencionar que realizan mediciones de captura de carbono, hechos que demuestran el compromiso de la empresa con lo ambiental y la sustentabilidad.

6. Conclusiones

El modelo de MBGI y los objetivos a los que apunta, tales como el aumento de la productividad, asegurando la perdurabilidad de los servicios ecosistémicos de los bosques nativos, exigen que los planes de manejo prediales se enfoquen en la vinculación y conexión con el paisaje y el ámbito socio-productivo para obtener resultados positivos.

Sin la implementación de sistemas de monitoreo, no se podrá concretar la mentada sustentabilidad de los sistemas productivos en los bosques nativos.

La normativa deberá, pulirse y contemplar una regulación clara del modelo, para asegurar su persistencia y sostenibilidad.

El modelo, pese a sus potenciales beneficios para los bosques y la actividad productiva, no está exenta de los debates y cuestionamientos, frente a las exigencias ambientales en tensión frente a los desafíos productivos.

En Santiago del Estero, si bien la provincia fue pionera en la aplicación del MBGI, tiene por delante importantes desafíos ambientales que alcanzar, para asegurar la sustentabilidad del modelo y la productividad.

Bibliografía

Alaggia F.; Cabello M.J.; Carranza C.; Cavallero L.; Daniele G.; Erro M.; Ledesma L.; López D.R.; Mussat E.; Navall M.; Peri P.L.; Rusch V.; Sabatini A.; Saravia J.J.; Uribe Echevarría J.; Volante J. (2019). *Manual de Indicadores para Monitoreo de Planes Prediales para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI) Región Parque Chaqueño* (Carranza C.; Peri P.L.; Navall M. Eds.), 84 pp. Editorial INTA.

Pablo L. Peri , Martín Mónaco , Marcelo Navall , Hernán Colombo , Gabriela Gomez Campero, Ariel Medina, Victor Rosales. (2022). *Manejo de bosques con ganadería integrada.(MBGI) en Argentina.* Argentina.

https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/187227/CONICET_Digital_Nro.1d726cd5-5015-42e9-8eb2-b39e97999976_C.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Normativa

Ley Nacional N° 26.331

Ley Provincial N° 6.942

Decreto Provincial N° 3133-15 de actualización del OTBN.

Ley Provincial N° 6841 (conservación y uso múltiple de áreas forestales)

Resolución COFEMA 427/2020, Reglamentos

"Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI)", registrado con el número IF-2023-73962798-APN-DNB#MAD.

RESFC-2023-3-APN-MAD que aprueba Plan Nacional para el Manejo de Bosques con Ganadería Integrada (MBGI)".

Convenio de articulación interinstitucional (Exp.: 0008734/2015. Conv. N° 32/2015).

Páginas Web

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/arg218293.pdf>

<Argentina.gob.ar/ambiente/bosques/ganaderia-integrada#:~:text=El%20Manejo%20de%20Bosques%20con,tecnologías%20de%20bajo%20impacto%20ambiental>.

<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/infoleg/resconj3-386090.pdf>

Santa Fe necesita un nuevo OTBN y reforestar sus cuencas

Ethel Susana Schwarzhans

Facultad de Derecho,
Universidad Nacional de Rosario
ethelsch@gmail.com

Resumen

Este trabajo describe la amplísima normativa en materia de bosques y tierras forestales vigentes para luego exponer la incongruente transgresión legal en detrimento del ambiente menoscabando los servicios ambientales que los árboles nos brindan. Ante la exposición de la problemática actual, se exhiben dos opciones contrapuestas llevadas a cabo por distintas provincias vecinas para concluir que nuestro gobierno provincial debería implementar el dictado de un nuevo ordenamiento territorial para reforestar con especies nativas las cuencas forestales degradadas y recuperar los servicios ambientales que nos brindan los árboles en beneficio de toda la comunidad santafesina.

Palabras clave

Bosques y tierras forestales, legislación forestal, ordenamiento territorial, deforestación y reforestación de especies nativas, biotecnología, inteligencia artificial y drones.

Abstract

This paper describes the extensive regulations regarding forests and forest lands in force and then exposes the inconsistent legal transgressions that are detrimental to the environment and undermine the environmental services that trees provide. Given the current problems, two opposing options pursued by various neighboring provinces are presented, concluding that our provincial government should implement a new territorial zoning plan to reforest degraded forest basins with native species and restore the environmental services that trees provide, benefiting the entire Santa Fe community.

Keywords

Forests and forest lands, forest legislation, land use planning, deforestation- reforestation of native species, biotechnology, artificial intelligence, drones.

1. Introducción

Fernando Brebbia en su obra titulada “Derecho Agrario” reproduce el concepto de derecho forestal desarrollado por el Dr. Carlos Almuni quien lo definía como la rama jurídica que contiene las normas reguladoras de la propiedad de los bosques, su explotación, flora y fauna, y las relaciones vinculadas al régimen de propiedad forestal, usufructo, hipoteca, servidumbre, régimen jurídico del sistema integrado de cultivos, contratos forestales y el régimen jurídico de su explotación y de las maderas duras y blandas, las limitaciones y restricciones por las funciones a cumplir. Mencionaba la regulación especial de un régimen sucesorio forestal como también la incorporación de la regulación de los suelos en su aspecto edafológico respecto a la protección, erosión, agotamiento y degradación de los mismos.

Existieron dos posturas sobre la autonomía del derecho forestal. La primera era sostenida por Carlos Almuni quien avalaba la autonomía de la rama a partir del tecnicismo propio de la materia y por la existencia de principios generales y propios que la caracterizan y diferencian del derecho civil incluso del derecho agrario. Por otra parte, estaban quienes basados en lo normado en el artículo 2135 del Código Italiano sostenían que la explotación forestal es una forma de cultivo del fundo como actividad directamente agraria, dirigida a obtener frutos de la tierra con el adecuado cuidado racional de las explotaciones. En esta línea, Antonio Carrozza sostenía que la silvicultura está comprendida dentro del concepto de agrariedad y que por su vínculo con el derecho público debe ser conservada como actividad agraria.

Superada la instancia sobre la autonomía de esta rama agropecuaria, sabemos que la silvicultura es una de las tres actividades directas que comprenden el derecho agrario conjuntamente con la agricultura y la ganadería.

2. Cronología de los antecedentes legislativos en la provincia de Santa Fe

Actualmente, y conforme al principio de unidad legislativa, las leyes que se enuncian a continuación regulan la materia forestal. En primer lugar, corresponde mencionar los Códigos

Rurales Provinciales, especialmente el santafesino legislado bajo la ley número 1108 (B.O 29.08.1901) que regula la guarda, fomento y conservación de los bosques fiscales, bajo el título “Productos espontáneos del suelo”. Paralelamente, se dictó la ley nacional 4167 correspondiente al año 1903 sobre “Ley de Tierras” que ordenaba al Poder Ejecutivo explorar y medir las tierras fiscales con el fin de determinar las condiciones de irrigación y su aptitud para la agricultura, ganadería y explotación de bosques.

En 1948 se sancionó la ley nacional número 13276 denominada “Ley de defensa, mejoramiento y ampliación del bosque”, reguladora de la propiedad de los bosques, sus frutos y productos, restricciones y limitaciones al ejercicio de este derecho, su explotación, defensa, mejoramiento y ampliación de los mismos. Santa Fe adhirió por medio de la ley 8474. En 1973 fue reformada por la ley 20531 del año 1973 que incorporó el concepto de regeneración de los bosques y la promoción e integración adecuada de la industria forestal. Posteriormente, su articulado fue afectado con la sanción de la ley 23696 de Emergencia del Estado, especialmente con lo dispuesto en el decreto 2248 del año 1991 sobre desregulación económica por medio del cual el gobierno nacional desreguló la economía incidiendo sobre el comercio exterior y el comercio interno de bienes y servicios. La reforma fiscal aplicada disolvió los entes reguladores de las actividades económicas entre ellos el Instituto Forestal Nacional. En materia forestal se aplicó el decreto 710 del año 1995 sobre desregulación e intercambio a partir del cual perdió relevancia la nacionalidad del titular del derecho forestal, se eliminaron los obstáculos que impedían el desarrollo de la producción y el comercio forestal fomentando la actividad en zona de seguridad de frontera. Sin embargo, lo que afectó gravemente la protección de la actividad forestal fue la supresión del carácter de interés público en relación a la defensa, regeneración, mejoramiento y ampliación de los bosques.

A partir del dictado de la ley 25080 se dio la promoción de emprendimientos forestales destinados a satisfacer la demanda actual y potencial de la materia prima ya sea de plantaciones puras, mixtas o sistemas agroforestales con destino industrial. Se estableció la zonificación por cuencas forestales para localización de los emprendimientos.

A partir de la incorporación del artículo 41 con la reforma constitucional de 1994 de nuestra carta magna, se sancionaron leyes de presupuestos mínimos ambientales entre ella la de bosques nativos número 26331 para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los mismos. A partir de su dictado se destaca la real transformación del concepto y concepción de bosque. La ley 13276 lo definía como “toda formación leñosa natural o artificial” y desde la vigencia de la ley 26331 los bosques son considerados como “un ecosistema forestal compuesto por especies arbóreas maduras con su flora y fauna asociada en conjunto con el medio que la rodea: suelo, subsuelo, atmósfera, clima y recursos hídricos”. A partir de la ley de presupuestos mínimos se advierte la influencia ambiental en la actividad forestal otorgando un equilibrio dinámico respecto lo normado en la ley 13273. Lo trascendente en materia legislativa es que ambas leyes conviven en la actualidad.

Surge del articulado de la ley 26331, el concepto de “Ordenamiento territorial de los bosques nativos” para regular la expansión de la frontera agropecuaria a cualquier tipo cambio de suelo. A partir del cual, cada provincia delimita en la cartografía cuales son los bosques sobre los que se aplicará la ley y en cuales se podrá realizar alguna explotación. En líneas generales, se implantan medidas para evitar la disminución de la superficie y mantener los procesos ecológicos. En cuanto al Ordenamiento Territorial Santafesino, el mismo fue aprobado en fecha 29 de enero de 2015 mediante decreto nº 5242.

Los servicios ambientales son aquellos beneficios tangibles e intangibles generados por el ecosistema del bosque nativo que asegura la calidad de vida de los habitantes, la regulación hídrica, conservación de la biodiversidad, del suelo y calidad de agua, fijación gases con efecto invernadero, contribución a la diversidad y belleza del paisaje y defensa de la identidad cultural.

La ley 27118 sobre Agricultura familiar, campesina e indígena, en su articulado regula la actividad forestal y la influencia que ejercen los servicios ambientales que los bosques ofrecen.

En Santa Fe, rige la ley del árbol nº 13386 (B.O. 29.11. 2018), que es de interés público y tiene por objeto establecer una política de estado en materia ambiental, promocionando y conservando el arbolado en todo el territorio provincial con el fin de generar un medio ambiente

sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Esta ley tiene por objeto establecer una política de estado en materia ambiental, a través de la promoción y la conservación del arbolado en todo el territorio provincial, generando un medio ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

La normativa vigente hasta aquí enunciada, sufrió una modificación importante a partir de la sanción de la ley 27742, por medio de la cual se autorizó a modificar, transformar, unificar, disolver o liquidar algunos de los fondos fiduciarios públicos entre los cuales se eliminó el “Fondo Fiduciario para la protección ambiental del bosque nativo” creado por ley de presupuesto nacional nº27431. A partir de la eliminación de este fondo fiduciario quedó derogado implícitamente el “Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos” regulado en los artículos 30 al 39 de la ley 26331. Además, también se eliminó el Fondo Nacional de Manejo de Fuego, creado por ley 26815 del año 2023 vinculado directa o indirectamente a la actividad forestal por medio del cual se habían incrementado las partidas presupuestarias destinadas a la extinción de incendios forestales rurales.

Otra normativa que ejerce su influencia en materia forestal es el Reglamento (UE) 1115/2023 que establece normas relativas a la introducción, comercialización y exportación en el mercado de la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal con el fin de reducirla al mínimo en todo el mundo como también reducir las emisiones de gases con efecto invernadero y la pérdida de biodiversidad mundial.

3. Características tipográficas santafesinas

Santa Fe está caracterizada por poseer una gran variedad climática y pluviométrica, dado que la provincia se divide en distintas zonas climáticas: subtropical al norte, templada al sur, húmeda al este y subhúmedo al oeste a lo que se suma una marcada variación pluviométrica que oscila entre periodos de abundantes lluvias sucedidos por períodos de intensa sequía. En cuanto a su aspecto edafológico la provincia se divide en dos a partir de la formación de grandes unidades geomorfológicas: la Llanura Chaco – pampeana y los relieves vinculados a la Cuenca Sedimentaria

del Paraná, que a su vez albergan quince subunidades geomorfológicas. Esta gran variabilidad climática y edáfica determinó la existencia de distintas formaciones boscosas en el territorio provincial. Concretamente, por la posición geográfica en zona de transición entre clima subtropical y templado, los regímenes pluviométricos de húmedo a subhúmedo-seco, la disparidad en la estacionalidad hídrica, la frecuencia de heladas, las diferentes clases de suelos y los declives topográfico, hídrico, térmico, e hidrográfico, hicieron que la Provincia de Santa Fe tenga una gran diversidad de bosques comparado con las provincias vecinas de análoga latitud. Esta diversidad se traduce en diferentes tipologías y subtipos forestales. Estos tipos forestales se diferencian entre sí básicamente por tres aspectos: 1) Por su composición estructural, 2) Por la dinámica bajo un régimen de disturbio natural en condiciones de referencia histórica; y 3) Por las respuestas al manejo silvícola, y a los procesos de degradación y restauración.

Concretamente, si bien sabemos que la provincia de Santa Fe ha perdido potencial maderero a consecuencia de expansión de la frontera agrícola, aún conserva sus tres grandes regiones fitogeográficas boscosas: Chaqueña, Paranaense y Espinal, además del monte, Delta e Islas del Río Paraná, con sus tipos: bosque ribereño, transición austro brasílico, bosque chaqueño húmedo, bosque chaqueño subhúmedo, bosque entrerriano y santafidense.

4. Deforestación en Santa Fe

La provincia de Santa Fe ha desforestado sus bosques nativos con el fin de realizar sobre dichos suelos otro tipo de plantaciones. En 1937 Santa Fe tenía más de 37 millones de hectáreas de bosques nativos. A partir de la década de 1970 comenzó en la provincia una intensificación de los cultivos de soja y la ganadería extensiva. A partir del año 1998 comenzó a registrarse una disminución alarmante de los bosques nativos para luego contabilizar entre los años 2007 y 2018 la pérdida aproximada de 32 millones de bosques, afectando principalmente a los departamentos del noroeste. En 2019, conforme lo informó el último censo en materia forestal, el ordenamiento territorial de bosques nativos estimó que Santa Fe tenía más de un millón setecientas mil hectáreas de bosques nativos.

Sabemos que la deforestación es la causa de desequilibrio ecológico que destruye el suelo. El uso intensivo de los suelos genera un deterioro acelerado de su calidad. Es una amenaza para millones de especies incluida la humana, pone en peligro la seguridad alimentaria, y contamina el aire porque impide generar oxígeno suficiente que capture el CO₂. Consecuencia de esto, se produce un aceleramiento del cambio climático dejando a muchas especies de animales y plantas sin su hábitat natural.

A través del sistema de alertas Temprana de Deforestación, la tala abusiva e ilegal ha disminuido considerablemente en Santa Fe. De acuerdo a la información dada en el año 2023 se registraron 11.607 alertas de deforestación en la provincia, especialmente en las regiones de Parque Chaqueño, Yungas, Bosque Andino Patagónico, Selva Paranaense y Espinal- Distrito de Ñandubay.

La disminución de la deforestación en Santa Fe encuentra su causa en acciones gubernamentales y ciudadanas que pretenden proteger los pocos bosques nativos que aún quedan y que no superan los dos millones de hectáreas, lo que significa que hay 31 millones de hectáreas de bosques nativos menos que en 1998 cuya recuperación, al igual que todos los servicios ambientales que nuestros árboles generan, llevará muchos años afectando negativamente a las generaciones presentes y futuras.

Como herramientas legales para intensificar la protección y re implementación de los bosques los santafesinos contamos con dos leyes protectoras: la ley de orden público de presupuestos mínimos de bosques nativos nacional N°26331 y la ley del árbol santafesina nº 13683 de interés público.

5. Actualidad forestal

De conformidad a la evolución normativa descripta ut supra, el contexto fáctico en materia forestal es realmente desalentador. Quedó demostrado, que existe una vasta legislación de orden e interés público protectora de bosques y tierras forestales transgredida en forma contundente por la acción de particulares que cuentan con la anuencia del poder gobernante de turno que incurre

en una falta de control del cumplimiento legal y efectivo de la normativa vigente. Concretamente podemos subsumir la situación imperante en un real y efectivo caos jurídico en detrimento del ambiente, especialmente en materia de bosques nativos y tierras forestales.

Sin perjuicio, de la triste realidad forestal, en los últimos meses se dieron dos hitos vinculados a la materia que nos indican que existe un cambio de conciencia social respecto de la subestimación que gira entorno a la silvicultura como actividad productiva maderera y generadora de servicios ambientales.

El 3 de enero de 2025, la provincia de Salta promulgó un nuevo mapa de ordenamiento de bosques nativos que, según lo informado por el gobierno salteño, cumple con lo normado por la ley de presupuestos mínimos 26331 y por lo dispuesto en la ley provincial 7543. La modificación del OTBN salteño aprobado incluye 70% categoría amarilla, 20% categoría roja y 10% categoría verde que representa 720 mil hectáreas que se desmontarán y serán destinadas a tierras productivas para maíz o pasturas. Las zonas amarillas serán destinadas a ganadería o bajo un sistema silvopastoril o manejo de bosques con ganadería integrada. En principio y a mi entender, el desmonte autorizado sobre zona categorizada como II (amarilla) diseñada en la nueva cartografía salteña confrontaría con el reglamento UE 1115/23 sin entrar a valorar si obedece o desobedece la normativa de alguna de las leyes vigentes.

Por otro lado, en la Provincia de Tucumán se restauraron tres hectáreas de bosques gracias a una iniciativa privada que contó con colaboración escolar. Posterior y actualmente, la iniciativa tecnológica está a cargo de una empresa denominada Reforest Latam que combina inteligencia artificial y drones para reforestar zonas despobladas de bosques nativos a gran escala y de difícil acceso para compensar la huella de carbono. El proyecto que fue distinguido por el gobierno nacional consiste en determinar la zona a reforestar, luego en un laboratorio se desarrollan cápsulas de semillas de árboles, arbustos y gramíneas sobre las cuales se realiza un desarrollo biotecnológico para potenciar su crecimiento y maximizar la germinación, esas semillas se empaquetan en cápsulas que se cargan en drones equipados con tecnología de siembra lo que permite sembrar miles de árboles en un día facilitando la reforestación en forma más rápida

especialmente en áreas de topografía accidentada. Actualmente, la empresa se ha extendido, se encuentra actuando en siete ecorregiones y tienen un proyecto piloto de llevarlo a la Patagonia.

Este nuevo enfoque, nos obliga como santafesinos a repensar nuestra cartografía, desligarnos de esta situación de apatía ambiental para enfocarnos en nuevas acciones tendientes a recomponer nuestros bosques con la finalidad de recuperar la calidad ambiental de nuestros recursos naturales.

6. Conclusión

Sabemos que la pérdida de bosque es sinónimo de disminución del potencial productivo del mismo, deterioro de los recursos naturales, como también de la pérdida de la flora y fauna asociada al ambiente en el cual se encuentran zonificados. Motivo por el cual, debemos poner freno a la explotación irracional de nuestros bosques ya que su tala masiva perjudica la economía regional y nacional lesionando nuestra calidad de vida.

En materia forestal, conforme a los informes sobre deforestación podemos concluir que existe una apatía gubernamental respecto al control sobre la deforestación abusiva de nuestras especies nativas.

El OTBN santafesino fue aprobado en el año 2015, su última actualización data del día 20 de octubre del 2020 conforme información dada por el Gobierno de Santa Fe, lo cual indica que la cartografía santafesina vigente se encuentra desactualizada, situación que habilita al gobierno provincial a impulsar la confección de un nuevo mapa forestal en el cual se contabilicen las especies habidas en las cuencas forestales santafesinas a los fines de delimitar que zonas forestales aún están conservadas y cuales fueron transformadas ilegalmente en zona productivas .

Dado que el ecosistema santafesino está degradado lo cual implica suelos erosionados que han perdido su capacidad productiva como consecuencia del avance de la reforestación en otras zonas geográficas de nuestro país, estimo que una buena gestión gubernamental estaría enmarcada en el recupero de nuestros bosques nativos santafesinos a través de la siembra manual de las especies nativas o por medio de las nuevas tecnologías de drones e inteligencia artificial al igual

que la utilizada por la empresa tucumana con el solo fin revertir la degradación de nuestras tierras para lograr un mejor rendimiento productivo en beneficio de toda la sociedad.

Personalmente, considero que el bosque nativo y sus servicios ambientales deben ser defendidos por encima de cualquier finalidad económica, financiera o comercial que fortalezca la macroeconomía en detrimento del bien jurídico protegido ambiente.

Bibliografía

- Brebbia F., Malanos, N. (2014) *Derecho agrario*. Editorial Astrea.
- Chiarulli C., Castro, G.. (17 de septiembre de 2021) Los Bosques de Santa Fe aproximación a una tipología forestal. Red Agroforestal Chaco Argentina. <https://redaf.org.ar/los-bosques-de-santa-fe-aproximacion-a-una-tipologia-forestal/>
- Escala – expansión regional: Drones e IA- La Startup tucumana que quiere reforestar los bosques. La Nación. Comunidad de Negocios. Nota del 25 de enero de 2025.
- Facciano L., Moresco, A. C. (2021). *Manual de derecho Agrario*. Editorial Nova tesis. Rosario.
- Gobierno de Salta (11 de diciembre de 2024). Ordenamiento territorial de Bosques Nativos;” es un proyecto “reparador” <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/ordenamiento-territorial-de-bosques-nativos-es-un-proyecto-reparador-99144>
- Gobierno de Salta. (3 de enero de 2025). Se promulgó el nuevo Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/se-promulgo-el-nuevo-ordenamiento-territorial-de-bosques-nativos-99475>
- Martínez, B. (2024). Salta Impulsa una ley para habilitar más tierras. *La Nación*. Sección Campo. Nota del 14 de diciembre de 2024.
- Pacto Mundial. (s.f.) Reglamento UE 2023/1115 relativo a la comercialización en el mercado de la Unión. <https://www.pactomundial.org/leyes-directivas-normativas-sostenibilidad/reglamento-2023-115-productos-libre-deforestacion-degradacion-forestal-eudr/>
- Santa Fe Provincia. (s.f.). Mapas de ordenamiento de bosques nativos. <https://datos.santafe.gob.ar/dataset/mapas-de-ordenamiento-de-bosques-nativos>

Una vuelta de rosca al Reglamento UE 2023/1115 en la que las provincias de la zona núcleo argentinas son protagonistas

Candela Powell

Facultad de Derecho,
Universidad Nacional de Rosario
canpll@hotmail.com

Resumen

Se analizará y propondrá una forma sencilla de poder acreditar ante la UE, y en el marco del Reglamento 2023/1115, la producción de soja producida en la provincia de Santa Fe libre de deforestación. Para ello, se tendrá en cuenta dónde se produce esta oleaginosa y dónde existen bosques nativos en la provincia de Santa Fe, de acuerdo a nuestra normativa local. Se evaluará la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales entre los involucrados para formalizar la articulación de una simplificación de los mecanismos de certificación de libre deforestación.

Palabras clave

Reglamento UE “libre de deforestación”, bosques Nativos, soberanía legislativa, soberanía sobre los recursos naturales, convenios internacionales.

Abstract

This paper will analyze and offer a straightforward way to demonstrate to the European Union, within the framework of its regulations, the soybean production in the province of Santa Fe free from deforestation. To achieve this, it will be necessary to consider where this oilseed is produced and where native forests exist in the province of Santa Fe according to our regulations. The possibility of entering into international agreements among the parties involved will be evaluated to formalize the implementation of a simplification mechanism for deforestation-free certification.

Keywords

Regulation (Eu) 2023/1115, deforestation-free, native forests, legislative sovereignty, sovereignty over Natural Resources, International Agreement

1. Introducción

El reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal generará - seguramente- respuestas en los operadores del mercado de los productos sobre los que impacta.

A modo de resumen introductorio podemos señalar que el reglamento dispone en su artículo primero que se aplicarán las normas allí dispuestas relativas a la introducción y comercialización en el mercado de la Unión, así como a la exportación desde la Unión, a los productos que identifican o que contengan o se hayan alimentado o se hayan elaborado utilizando las materias primas pertinentes, concretamente, ganado bovino, cacao, café, palma aceitera, caucho, soja y madera. (En el Anexo I del Reglamento se detallan los distintos productos incluidos). En particular en relación a la soja incluye habas (porotos, frijoles), incluso quebrantadas; harina y sémola; aceite y sus fracciones, incluso refinado, sin modificar químicamente; tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite, incluso molidos o en «pellets»). Dentro de las materias que se van a ver afectadas, en particular sólo tres se producen en la provincia de Santa Fe: ganado bovino, soja y madera. De todos ellos, y para este trabajo en particular, pretendo fijar la atención en exclusivamente uno: la producción de soja.

En concreto, en su artículo tercero el Reglamento dispone la prohibición de introducir en el mercado de la Unión la comercialización o exportación de las materias primas antedichas y de los productos pertinentes –identificados en el anexo-, salvo que cumplan con las tres condiciones que se detallan: a) que estén libres de deforestación; b) que hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción, y c) que estén amparados por una declaración de diligencia debida.

¿Qué entiende el Reglamento por libre de deforestación? En su artículo segundo la define como la conversión de los bosques para destinarlos a un uso agrario, independientemente de si es de origen antrópico o no. Lo que nos lleva a otra pregunta, ¿Qué entiende el reglamento por bosque? Se señala que se trata de tierras de extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de una

altura superior a 5 metros y una fracción de cabida cubierta superior al 10 %, o con árboles capaces de alcanzar esa altura *in situ* y expresamente dispone que queda excluida del concepto la tierra destinada a un uso predominantemente agrario o urbano. Finalmente, por «uso agrario», entiende el uso del suelo con fines agrarios, incluido el destinado a plantaciones agrícolas y zonas en barbecho, y a la ganadería.

No obstante, la generalidad terminológica, los conceptos y por ende los efectos del reglamento se encuentran con una limitante temporal ya que en el apartado 13 del artículo segundo al definir qué se entiende por «libre de deforestación», determina los productos pertinentes que contengan materias primas pertinentes, o hayan sido alimentados o elaborados con ellas, producidas en tierras que no hayan sufrido deforestación después del 31 de diciembre de 2020.

En definitiva, queda fuera de la discusión aquella tierra que ha sufrido deforestación antes del 31 de diciembre de 2020, sobre la cual se produzcan los productos identificados en el Reglamento o aquellos que se agreguen en el futuro.

Si bien son muchas las cuestiones que se podrían estudiar y profundizar en relación a esta materia, el objetivo en esta oportunidad será el de pensar una forma sencilla de poder acreditar, ante la UE y en el marco del Reglamento, que la producción de soja producida en la provincia de Santa Fe es libre de deforestación. Para ello, habrán de considerarse varios factores entre los que destacamos dónde se produce esta oleaginosa y dónde existen bosques a lo largo y ancho de la provincia. Se evaluarán también someramente las herramientas jurídicas de las que se puede echar mano para articular una simplificación de los mecanismos de certificación y que involucren a los actores que se pueden ver más involucrados en la problemática.

2. Algunos datos necesarios para el análisis

Es necesario entender la importancia que tiene para nuestro país el comercio con la Unión Europea. En un informe de la Bolsa de Comercio de Rosario, escrito por Guido D'Angelo y Emilce Terré (2024), se puede ver detallada y gráficamente el volumen de soja que comercializa nuestro

país con la Unión Europea. Puntualmente se señala que 1 de cada 5 toneladas de soja o subproductos que Argentina exporta, lo es al mercado europeo. Se explica que si se toma a la Unión Europea (UE) como un todo, no hay otro socio comercial de la Argentina que compre tanta harina de soja como el bloque europeo. A su vez, la Unión Europea es el principal importador de harina de soja del mundo, importando tres veces más harina que Indonesia y Vietnam, que son los países que ocupan el segundo y tercer puesto en importaciones en el planeta.

Como contrapartida, y para empeorar un poco el poder de negociación en materia de comercio internacional de la Argentina con Europa, si bien tenemos una participación de alrededor del 30% en las importaciones de harina y pellet de soja que importa la unión, en materia de poroto de soja nuestra participación es insignificante en su mercado. La UE utiliza a la soja y sus subproductos como insumos, como materia prima de los alimentos que ella misma produce para sí, sobre todo como alimento animal. Si bien la Unión produce, es decir autogenera, la mayoría de los productos con los que se alimenta, puede decirse que –a nivel global- tiene una dependencia con el resto del planeta para abastecerse de las materias primas que necesita. Europa importa el 60% de la harina que consume y el 80% de los porotos que necesita. No obstante, y como se señalaba, Argentina no está en una posición dominante en este mercado, aunque sí reviste cierta importancia.

Por otro lado, las provincias que en Argentina son productoras de soja son principalmente tres: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Esta última, de acuerdo a un estudio de las cadenas de valor realizado y publicado por la Subsecretaría de Políticas para el Desarrollo con Equidad Regional perteneciente a la Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior de la Nación Argentina (Cadenas de Valor, Santa Fe, 2022), concentra la mayor cantidad de aceiteras del país, aportando 87,6% de la producción total de aceite y derivados de soja en Argentina.

La pregunta que importa a los fines de la aplicación del Reglamento es si esta soja que produce Argentina y en particular Santa Fe se hace en zonas que pueden considerarse libres de deforestación o no.

Para ello, vale realizar un repaso de la normativa que rige en nuestro país, y en Santa Fe en particular, no para desarrollarla sino para traerla al análisis y completar nuestro razonamiento. A nivel nacional y en materia de bosques rige la ley 26.331 (BO 26/12/2007) de Presupuestos Mínimos

de Bosques Nativos. De conformidad al artículo segundo de esta ley se consideran bosques nativos a “los ecosistemas forestales naturales compuestos predominantemente por especies arbóreas nativas maduras, con diversas especies de flora y fauna asociadas, en conjunto con el medio que las rodea –suelo, subsuelo, atmósfera, clima, recursos hídricos–, conformando una trama interdependiente con características propias y múltiples funciones, que en su estado natural le otorgan al sistema una condición de equilibrio dinámico y que brinda diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica. Se encuentran comprendidos en la definición tanto los bosques nativos de origen primario, donde no intervino el hombre, como aquellos de origen secundario formados luego de un desmonte, así como aquellos resultantes de una recomposición o restauración voluntarias. Quedan exceptuados de la aplicación de la presente ley todos aquellos aprovechamientos realizados en superficies menores a diez hectáreas que sean propiedad de comunidades indígenas o de pequeños productores.”

Como primerísima consideración, nótese que este concepto difiere del que estipula el reglamento por lo que allí encontramos una primera dificultad a zanjar.

Clasifica a los bosques por colores en rojo, amarillo y verde según el valor de conservación que cada uno tenga siendo el rojo el de mayor nivel de conservación, por lo que no se habilita ninguna transformación sobre el mismo; el amarillo identifica a bosques de mediano nivel de conservación que podrán ser sometidos a algunos aprovechamientos (como por ejemplo turismo, recolección e investigación científica) y los de categoría verde que son bosques que pueden transformarse, siempre en los márgenes y límites que la ley plantea. No obstante, debe dejarse aclarado que, el Reglamento (UE) 2023/1115 incluye y por ende afecta, a todo tipo de bosques, inclusive a los deforestados legalmente es decir, incluso a los que, por ley argentina, sean clasificados con los colores amarillo o verde.

La ley argentina, en su artículo sexto, manda a las provincias a realizar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos en sus respectivas jurisdicciones. Por su parte, y conforme se dispone en la reglamentación de la ley, la autoridad de aplicación es el Consejo Federal de Medio

ambiente (COFEMA) y agrega que el ordenamiento deberá actualizarse cada cinco años en las respectivas jurisdicciones locales.

La provincia de Santa Fe aprobó su mapa de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) por ley provincial N° 13.372 del año 2013.

En el año 2023 se presentó un informe desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina (2023), que permite observar visualmente y de acuerdo a las categorías de bosques identificadas por la ley N°26.331, la distribución de los bosques en nuestro país. Se observa a simple vista un enorme “manchón” blanco, de tierras eminentemente libres de bosques nativos en toda la zona productiva correspondiente a Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Si nos detenemos puntualmente en Santa Fe observamos que toda la zona sur de la bota se encuentra en blanco, es decir, libre de bosques y, por ende, insusceptible de deforestación.

En el informe elaborado por la provincia de Santa Fe bajo la denominación “Guía para la elaboración de planes de manejo y conservación de bosques nativos en la provincia de Santa Fe” (2022), se discrimina la superficie de bosques nativos por categoría y por departamento, encontrándose una gran zona llamada “zona sur”, que justamente coincide con la zona predominantemente sojera. En esta zona se identifica la modesta cifra de 7.938 has. afectadas por bosques de las categorías roja (5.071 has.) y amarilla (2.867 has.). En Santa Fe, no se clasificaron bosques en la categoría verde. Cómo se puede observar, las hectáreas afectadas a bosques en toda la zona productora son realmente muy pocas.

Considerando estos datos objetivos sobre la realidad de la producción en esta zona, la cual es replicable en Buenos Aires y Córdoba, es que se considera que podría buscarse un método de certificación de libre deforestación simplificado específicamente para las zonas productivas.

3. Certificación de productos libres de deforestación

Como dijimos en la introducción, el reglamento exige que los productos que la Unión importe estén amparados en una declaración de diligencia debida, regulada en los artículos 8, 9 y 10 del mismo. Puntualmente en el artículo 9 dispone una serie de requisitos muy detallados que

debe incluir dicha información aportada, dentro de los cuales destaca el requisito de una trazabilidad muy minuciosa y como tal, muy engorrosa. Se solicita por ejemplo que los operadores conserven la información recopilada durante cinco años desde la fecha de la introducción en el mercado y las pruebas que quepan sobre cada producto, como por ejemplo una descripción del producto; la cantidad introducida; el país de producción del producto y, en su caso, en qué partes de dicho país; la geolocalización de todas las parcelas de terreno en las que se produjeron las materias primas pertinentes que contiene el producto pertinente o que se han empleado para su elaboración, así como la fecha o intervalo temporal de producción; en caso de que un producto pertinente contenga o haya sido elaborado utilizando materias primas pertinentes producidas en distintas parcelas de terreno deberá indicarse la geolocalización de todas esas parcelas de terreno. Agrega la norma que toda deforestación o degradación en las parcelas de terreno concretas conllevará la prohibición automática de introducir en el mercado, comercializar o exportar cualquier materia prima pertinente o producto pertinente procedente de dichas parcelas de terreno. Solicita se acompañe información suficientemente concluyente y verificable de que los productos pertinentes están libres de deforestación y las materias primas pertinentes se han producido de conformidad con la legislación pertinente del país de producción.

Desde la faz privada se fueron buscando soluciones posibles para acreditar los extremos que pide el reglamento, así por ejemplo se desarrolló la Plataforma para la Visión Sectorial del Gran Chaco “VISEC”, por sus siglas, que estipula un mecanismo completo y complejo, que permitiría certificar cada tonelada comercializada. El mayor peso se observa en cabeza del productor, pese a que, en rigor, no es técnicamente una carga que se le imponga a él, sino al exportador. Tal como hemos señalado los agraristas tantas veces, es el pequeño y mediano empresario agrario el que resulta mayormente perjudicado ya que las consecuencias de los requerimientos administrativos pesan sobre él.

Se puede acceder a todo el protocolo que fue ideado (<https://www.visec.com.ar/wp-content/uploads/2024/08/Protocolo-VISEC-Marzo-2024-final.pdf>) y estudiarlo en detalle, pero para exemplificar se señalarán algunas de las tareas que se ponen a cargo de la unidad productora. Así los requisitos a cumplimentar por la empresa agraria para certificar en VISEC serán:

- Identificación de la unidad productiva según codificación ID RENSPA.
- Carta de Porte que acompañe a la soja donde figure el ID RENSPA de la unidad productiva en cuestión.
- Datos de geo-referenciación (polígono que delimita la unidad productiva).
- Imágenes satelitales de las unidades productivas anteriores al 31 de diciembre de 2020, según está definida por el RENSPA.
- Imágenes actuales de las unidades productivas de uso agrícola.
- Plan de cambio de uso de suelo (PCUS) aprobado por las autoridades provinciales en zonas de bosques categorizados como verde (Categoría III) según la Ley de Bosques, cuando corresponda.

Pero no sólo eso, para garantizar que la soja que se entrega no se mezcle con otra proveniente de un sector afectado a bosques el protocolo estipula todo un mecanismo para garantizar la cadena de custodia lo que implica por ejemplo que, junto con las coordenadas de la unidad productiva, se identificará la superficie total de la unidad productiva, de modo de establecer el volumen máximo posible a certificar por ese ID RENSPA en relación con los rindes máximos establecidos en el sistema para la campaña en cuestión. Además, toda la biomasa de soja libre de deforestación que se mueva río abajo en la Cadena de Custodia deberá estar acompañada de un Registro de Movimiento de Producto (RMP), que acompaña al documento de transporte oficial (Carta de Porte, Guía de Removido, BL, Remito o Documento interno). El Registro de Movimiento de Producto detallará los RENSPA equivalentes al volumen determinado en dicho documento, de modo tal que se pueda verificar y asegurar la cadena de custodia correspondiente.

Por su parte los puntos de acopio que reciben soja directa o indirectamente de las “Unidades Productivas Aprobadas VISEC”, deberán estar registrados en el Sistema VISEC. Los puntos de acopio deben haber pasado previamente por una auditoría de habilitación y contar con el Certificado de Conformidad de las instalaciones. El punto de acopio debe asegurar que el productor incorpore su número de RENSPA en la Carta de Porte o documento oficial que acompañe a la mercadería. Asimismo, conforme detalla el protocolo, se le solicitará (en caso de que fuera la primera vez que entrega biomasa que será verificada en Sistema VISEC) que presente los datos específicos de geoposicionamiento de la unidad productiva según registro RENSPA en las que se estuvo cultivando

la soja. Todos los actores de la cadena de suministro que participen en el programa deberán registrarse previamente en el programa como operadores, y someterse a una auditoría habilitante de las instalaciones previa sobre los requisitos de administración y cadena de custodia del programa.

Sin dudas, el mecanismo reviste una notable complejidad tanto para incorporarse como para sostenerse en el mismo.

4. Simplificación de la certificación

Como puede entenderse de lo señalado anteriormente, la complejidad de la certificación es consecuencia directa de la letra del reglamento que exige una información muy detallada y geolocalizada de cada grano producido.

Sin embargo, una amplia zona de nuestro país, que es coincidente con la zona núcleo productiva, se encuentra claramente libre de Bosques Nativos, con lo cual, nunca podría considerarse que en ella pueda haber un bosque afectado, resultando innecesario todo seguimiento posterior del lote, o mapeos continuos, o controles por el estilo, específicamente sobre esa zona.

Por otro lado, y como se señaló al principio, la incidencia del comercio de soja con la Unión Europea es considerable desde el punto de vista macro económico con lo cual luce razonable pensar en que el propio Estado, en todos sus niveles (comunal o municipal, provincial y nacional), podría intervenir en la ecuación de una manera virtuosa.

En una suerte de ensayo mental, totalmente perfectible, se puede pensar en un trabajo conjunto entre el sector público, el productor y el sector privado tendente a facilitar las tareas.

Por ejemplo, se podría certificar al productor en vez de la producción. En la zona núcleo existen municipios enteros en lo que no existe bosque nativo (de ningún tipo, ni rojo, ni amarillo ni verde) por lo que la producción que salga de dichas localidades será, sin más, libre de deforestación independientemente del lote exacto del que haya salido ya que esa zona, siendo libre de bosques (ya que no existen allí), mal podría deforestarse. En qué localidad están ubicados los lotes sobre los que trabaja una empresa agraria, es información disponible en la Agencia de

Recaudación y Control Aduanero (ARCA). En la parte correspondiente al Sistema de Información Simplificado Agrícola (SISA) se dan de alta todos los lotes que se trabajan, se les asigna un número de renspa, y existe un mapa del lote. Luego campaña a campaña, en la parte referente a “CAPACIDAD PRODUCTIVA” se declaran las hectáreas sembradas, en qué localidad y luego la cantidad cosechada de producto. Con lo cual un productor que sólo trabaja en localidades libres de bosques nativos – y por ende libres de toda deforestación posible- podrían ser directamente considerados “Productores libres de deforestación”, categorización que podría emitirse directamente desde ARCA sobre cada kilogramo de producción que éste venda o entregue en acopio.

Podría también ocurrir que un productor tuviera superficie declarada en una localidad en la que sí exista Bosque Nativo. Allí se podría introducir un segundo nivel de control que involucre a la autoridad estatal que corresponda y por la cual se identifique a quien pertenece la superficie de Bosque Nativo relevada. Si el productor no es el dueño del bosque, luego de ese control, debería habilitársele su categorización como “libre de bosque nativo”. Esto, para garantía del sistema y de la protección que se pretende, podría ir de la mano con un control técnico estatal del estado de conservación del bosque que tiene bajo su esfera de cuidado.

Por otro lado, el productor titular de ese bosque nativo, debería sí someterse a un control más estricto y por ejemplo presentar anualmente un informe del estado de conservación de ese bosque el cual debería evaluarse técnicamente y certificarse estatalmente que no ha sido degradado.

A los acopios y puertos se ingresaría una cantidad en quilogramos certificada y lo que se debería hacer, simplemente, es controlar el stock certificado para diferenciarlo del que no lo está. En acopios ubicados en zonas libres de bosques nativos probablemente el 100% del stock acopiado, sea proveniente de productores certificados. Por otro lado, la trazabilidad debiera circunscribirse a cantidad de kilogramos y no al producto en sí mismo, ya que, tratándose de un producto totalmente fungible, es decir un commodity, no existe una diferencia cualitativa entre un grano y otro que amerite su diferenciación material. Es diferente a la producción de soja orgánica, por ejemplo, en

la que el grano obtenido efectivamente tuvo un tratamiento químico distinto y por tanto devino en un “*specialty*”. Esta característica de la soja da la posibilidad de simplificar procesos.

Técnicamente todo lo señalado es factible y de rápida y simple aplicación. No obstante, el problema que surge es jurídico ya que no existe una equivalencia entre lo que nuestra legislación entiende por bosque y lo que el reglamento entiende por tal. Así las cosas, debería ponerse énfasis en sortear este inconveniente y una solución posible sería la de celebrar un convenio internacional entre la Argentina y la UE o directamente entre nuestras provincias productoras y ésta última.

El artículo 124 de la Constitución Nacional habilita esta posibilidad. El mismo dispone: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”.

En el marco de la letra del artículo señalado, se podría regionalizar la provincia discriminando el polo de producción agrícola-ganadero en toda la zona centro-sur que se encuentra libre de bosques nativos y aplicar al respecto de toda esta enorme superficie, una política agropecuaria diferenciada creando para ella un régimen específico de certificación de libre deforestación.

Sería además imperioso que en el convenio internacional que se celebre, la Unión Europea reconozca la validez de nuestra normativa sobre bosques y el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos que ha realizado la provincia, todo lo cual se encuentra en consonancia con la legislación nacional en materia de presupuestos mínimos de bosques nativos. Este punto ameritaría explayarse y muchas cosas se podrían señalar al respecto, pero se resalta puntualmente una y es que la Unión Europea debe reconocer la legislación interior de nuestro país ya que lo contrario implica derechosamente negar la soberanía de nuestro país sobre nuestros recursos naturales y la facultad de legislar sobre los mismos. Se parte además de la base de que nuestra legislación es coherente con los estándares nacionales y la protección al ambiente goza de jerarquía constitucional por lo

que no se puede achacar a la Argentina una política ambiental ajena o distante a la de los estándares europeos.

Finalmente se requeriría que se reconozca este sistema mixto de certificación de la producción, que parte de la nación a través de ARCA y todo el sistema ya vigente correspondiente al régimen informativo (SISA, CAPACIDAD PRODUCTIVA, entre los destacables), en el que participa la provincia en virtud del ordenamiento territorial realizado según la normativa nacional y la provincial derivada, y la participación municipal o comunal a través del control material y en concreto que éstos harían sobre la pequeña superficie de Bosques Nativos que hay en la zona núcleo.

Un convenio en los términos señalados es posible y gozaría del acompañamiento del compromiso estatal para garantizar su cumplimiento. Supone un esfuerzo de las autoridades locales de las provincias involucradas pero que sin dudas tendría su recompensa para éstas atento el volumen comercial comprometido y considerando que es un enorme motor económico de las mismas. Sería la posibilidad de desarrollar una oportunidad de negocios discriminada para la zona núcleo, respetuosa del ambiente, en consonancia con los estándares ambientales internacionales, respetuosa de la soberanía estatal y de sus recursos naturales. El reglamento está pronto a entrar en vigencia con lo que la concreción de soluciones potables urge.

Bibliografía

- D'Angenlo, G., Terré, E. *¿Cómo son los mercados de la soja en la Unión Europea?* <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/como-son-los-0>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Argentina. (2023). *Estado de implementación de la ley 26.331, Ficha nacional y fichas provinciales.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inf._de_implementacion_2023_-_reporte_5.pdf
- Pastorino, L. F. (2024). *Bosques y selvas como valores ambientales ultraterritoriales: el Reglamento (Ue) 2023/1115 y sus reflejos en el derecho agrario* en Rivista di Diritto Agrario, 2024-2, p. 430.

Protocolo VISEC soja libre de deforestación (VISCSLD) Argentina. Marzo 2024.

<https://www.visec.com.ar/wp-content/uploads/2024/08/Protocolo-VISEC-Marzo-2024-final.pdf>

Provincia de Santa Fe (2022). *Guía para la elaboración de planes de manejo y conservación de Bosques Nativos de la Provincia de Santa Fe.*

<https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/270659/1411122/file/Gu%C3%ADa%20para%20la%20elaboraci%C3%B3n%20de%20Planes%20de%20Bosques.pdf>

Reglamento (Ue) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>

Subsecretaría de Políticas para el Desarrollo con Equidad Regional, Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior de la Argentina (2022). *Cadenas de Valor. Santa Fe.*
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/santa_fe_-_cadenas_de_valor.pdf

AGUA Y RIEGO

Régimen de uso privativo de aguas con destino a riego agrario: la regulación de las concesiones y permisos de uso en Uruguay

Mónica D. Zappettini Torija

Facultad de Derecho,
Universidad de la República, Uruguay
monica.zappettini@ambiente.gub.uy

Resumen

La gobernanza del agua debe estar abocada a la elaboración de políticas públicas orientadas a un mejor aprovechamiento del recurso a través de una gestión integrada de los recursos hídricos que tenga presente los múltiples usos 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. Es así que, el sistema de asignación de uso de caudales y volúmenes de agua adquiere especial relevancia, en especial a nivel de cuencas como unidades de gestión y según la actividad, como en el presente caso, donde el riego agrario es la actividad más consumtiva del agua pero también un factor indispensable para lograr un desarrollo en escala de la agricultura que permite aumentar la productividad y competitividad, en especial de los pequeños y

medianos productores para acceder al agua y hacer frente a eventos extremos asociados con la variabilidad climática y cambio climático.

Palabras clave

Derecho de uso del agua, permisos y concesiones para uso, riego agrícola.

Abstract

Water governance must focus on developing public policies aimed at improving the use of water resources through integrated water resource management that consider multiple uses, ensuring the qualitative and quantitative assessment, management, use, and control of surface and groundwater, with a multidisciplinary and multi-objective approach aimed at meeting society's water needs and requirements. It is so, the system for allocating water flows and volumes takes on special relevance, especially at the basin level as management units and according to activity, as in the present case, where agricultural irrigation

is the most water-intensive activity but also an indispensable factor in achieving large-scale agricultural development that increases productivity and competitiveness, especially for small and medium-sized producers, who need access to water and face the extreme events

associated with climate variability and climate change.

Keywords

Use rights, permits and concessions for use, agricultural irrigation.

1. Introducción

El agua constituye un elemento vital para la producción agropecuaria, como afirma nuestro gran agrarista Gelsi Bidart “la tierra sin el agua no es factor de producción”. Es por ello, que mediante el riego la actividad puede realizarse a escala, aumentando la producción y con el control de la Autoridad del Agua llevar a cabo un aprovechamiento más eficaz del recurso de manera planificada.

En la actualidad se está trabajando en un Plan nacional estratégico para el uso del agua en la producción agropecuaria como referencia para las políticas públicas en la materia. En este contexto la asignación del agua a los diversos sectores asume un papel trascendente en la planificación del uso del recurso y como instrumentos básicos en la gestión integrada de los recursos hídricos y que implicará un uso sostenible y desarrollo sustentable.

Para comenzar a analizar los derechos de aprovechamiento de aguas, es menester recordar la evolución de la legislación nacional en materia de aguas, tomando como punto de partida la existencia de dos hechos que explican el comportamiento del agua.

Uno es el fenómeno que, a pesar de sus diferentes manifestaciones, el agua responde en definitiva a una unidad que conforma el denominado ciclo hidrológico, y que determina que todas las aguas deban considerarse como un recurso unitario. Del conjunto de precipitaciones atmosféricas una parte escurre por la superficie terrestre, alimentando cursos de aguas, otra vuelve a la atmósfera mediante evaporación y otra es absorbida por el suelo infiltrándose en este. Finalmente, todas por gravitación vuelven al mar, desembocando en él, evaporándose y volviendo a caer en forma de lluvia. Y esto se repite una y otra vez. Pues bien, el círculo que forma el ciclo hidrológico se basa en la existencia de las aguas pluviales o precipitaciones, las cuales son las primigenias, el origen de todo y determina que el agua en el ciclo siempre sea la misma.

En consecuencia, otro hecho natural vinculado al anterior también toma relevancia: la vinculación del agua pluvial con la superficie terrestre a la cual accede. A través de este hecho, el agua pluvial al tomar contacto con la superficie terrestre adoptará diversas categorías que el derecho tendrá en cuenta a la hora de establecer su regulación. Este fenómeno de territorialidad era utilizado por nuestro derecho para clasificar las aguas y atribuir su régimen de propiedad, la cual en la mayoría de los casos se adquiría por accesión y así determinar su aprovechamiento.

El Código de Aguas aprobado por Decreto Ley Nº 14.859 de 15 diciembre de 1978 (en adelante CA) es el cuerpo normativo que ha sistematizado gran parte de la regulación en la materia de aguas, más no constituye una legislación completa en el tema porque, a diferencia del Código Rural de 1875, no incluyó la actividad del riego agrario en su regulación, por lo que a partir de la promulgación de la Ley 16.858 en el año 1997 que regula el riego agrario, ambas normas se complementan. Si bien el CA derogó totalmente las disposiciones que se encontraban aún vigentes en materia de aguas del Código Rural de 1875, mantuvo su espíritu que estaba inspirado en la legislación española de aguas del año 1866 y establece una serie de categorías de aguas (pluviales, manantiales, subterráneas, ríos arroyos, lagunas, etc.) poniendo énfasis en cuestiones referentes al derecho de propiedad de las aguas, su aprovechamiento y limitaciones a dichos derechos (ej. servidumbres).

En el año 2004 se convocó a un plebiscito para la reforma constitucional agregándose el inc.2 al art. 47 que incluye las bases de la Política Nacional de Aguas y dispone que las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico. A las aguas se las reconoce integrando el ciclo hidrológico y el cual se declara que forma parte del dominio público hidráulico, con excepción de las denominadas pluviales, modificándose el régimen del dominio de las aguas del CA vigente hasta ese momento.

Por lo que, a raíz de los nuevos conceptos establecidos en la Constitución, se hizo necesario elaborar una nueva redacción a las normas existentes. Es así que en el año 2009 se sanciona la Ley Nº 18.610 denominada Ley de Política Nacional de Aguas y su art. 4 interpreta, teniendo en cuenta la integridad del ciclo hidrológico, los conceptos de aguas pluviales y el

dominio público de las aguas superficiales y subterráneas de acuerdo a lo establecido en el numeral 2) del inc 2^a del artículo 47 de la Constitución de la República.

A estos efectos, las aguas pluviales o precipitación es aquel flujo de agua producido desde la atmósfera hacia los continentes y océanos. Cuando éstas acceden al continente se manifiestan como superficiales, subterráneas o humedad del suelo.

Es así que aquella precipitación que se manifieste en la superficie del suelo como categoría de agua superficial (aquellas que escurran o se almacenen sobre la superficie del suelo) y/o subterránea (todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo), de acuerdo a la Constitución pertenecerán al dominio público, quedando exceptuadas las aguas pluviales que sean recogida por techos y tanques apoyados sobre la superficie de la tierra, o que también se manifieste como humedad del suelo (agua que accede al suelo y es retenida por éste, en sus poros más pequeños, sin saturarlo), ya que esta no se encuentra incluida en las categorías de agua declaradas de dominio público.

Para llevar a cabo una gestión integrada de los recursos hídricos es necesario que el Estado mantenga la administración y control del aprovechamiento del recurso que implique una mayor utilización del mismo por parte de los usuarios, y que a su vez importa a un manejo sustentable en la gestión por cuencas.

Por ello, para establecer una efectiva regulación jurídica del recurso, es necesario apreciar su propia lógica de comportamiento, el cual va más allá de las denominaciones de las categorías que pueda crear el derecho positivo. Esto es lo que concibe y propone la Ley 18.610 de Política Nacional de Aguas.

Establecido el actual dominio de las aguas, respecto al tipo de usos regulados en general por el CA hay que distinguir entre: a) Los **usos comunes**: son aquellos que pueden realizar todos los habitantes, para utilizar las aguas del dominio público y transitar por sus álveos (beber, bañarse, abrevar el ganado, navegar, pescar etc.) y en general todos aquellos usos que no alteren o disminuyan sensiblemente la cantidad y calidad del agua pública. No podrán derivar las aguas, ni usar medios mecánicos para su extracción, ni contaminar el ambiente (art. 163 Código de Aguas) y b) los **usos privativos**: son aquellos que pueden solicitar todas las personas, sean físicas o jurídicas, que construyan obras hidráulicas de aprovechamiento de aguas superficiales, en ríos, arroyos, cañadas, lagos, lagunas, y perforaciones para alumbrar aguas subterráneas. Estos usos

son personales, esto es, se otorgan a nombre exclusivo del interesado y para un fin determinado (ej. riego agrario) por parte el Ministerio de Ambiente a través de su Dirección Nacional de Aguas (art. 165 de CA).

Estos usos privativos de aguas del dominio público pueden ser concedidos mediante permisos o concesiones de uso.

2. Permisos y concesiones de uso de aguas

Son actos administrativos dictados por la Autoridad de Aguas y a través de los cuales se aprueban las obras hidráulicas asociadas a los caudales o volúmenes a utilizar por parte del usuario productor y se otorgan los correspondientes derechos para su uso, estableciéndose obligaciones al usuario, y en el caso de las concesiones de uso también a la Administración, de forma de no se afecten intereses o valores de la comunidad o de terceros (Art. 165 de CA).

El criterio para otorgar uno u otro título no es establecido en forma expresa por el CA, sino que deja a la reglamentación que lo establezca. Solo dispone algunos criterios a tenerse en cuenta para el otorgamiento de una concesión: la magnitud del caudal; la finalidad a que se destinan las aguas y la conveniencia de su otorgamiento desde el punto de vista de los intereses generales. Fuera de estas consideraciones previstas, corresponde otorgar un permiso.

En la práctica la concesión se otorga cuando la obra hidráulica es una represa, independientemente de su calificación según el Decreto 123/999, ya que la inversión y magnitud de su caudal es mayor a las de otro tipo como las tomas o perforaciones para alumbrar aguas subterráneas, en cuyo caso se otorgan permisos.

Una vez otorgado el derecho de uso de aguas (permiso o concesión), éste es inscripto en el Registro Público de Aguas volviéndolo oponible a la Administración y a terceros, lo que brinda seguridad jurídica a las inversiones realizadas en proyectos de aprovechamiento de aguas.

La regulación jurídica está basada fundamentalmente en el CA y si su finalidad es además el riego agrario ésta se complementa con las innovaciones introducidas por disposiciones de la Ley de Riego N° 16.858 la cual declaró de interés general el riego con destino agrario. El efecto de esta declaración implica en un sentido positivo que, si bien el riego se lleva a cabo en forma personal, el fomento de la actividad responde a una política pública de desarrollo del sector agrícola y posee carácter de beneficio social, algo que se establece en muchas de las leyes

agrarias (ley forestal, ley de conservación de suelos, ley de sistema nacional de áreas protegidas, ley sobre titularidad de inmuebles rurales y explotaciones agropecuarias, entre otras), y en un sentido negativo esa declaración implica que una actividad individual estará supeditada a dicho interés general y como tal podrá limitar, en forma motivada, derechos individuales en favor de lo colectivo (art. 7 de la Constitución) (Brito M, 1985)

Otras normas aplicables en materia de riego es la Ley N° 19.553 de 17 de octubre de 2017 que modificó disposiciones de la Ley 16.858 y se agregó otras nuevas como el fomento de los sistemas de riego multiprediales, beneficios fiscales, etc.; el Decreto Ley N° 15.239, de 23 de diciembre de 1981 sobre conservación de suelos y aguas, y la Ley N° 16.466, de 19 de enero de 1994 de Evaluación de Impacto Ambiental y sus correspondientes decretos reglamentarios.

a) Permiso de uso (art. 165 CA y Ley N° 16.858): Es un acto administrativo por el cual se otorga un derecho de aprovechamiento privativo de aguas públicas para una determinada finalidad y por un plazo establecido. Tiene carácter personal, esto es, se otorga a nombre de una determinada persona física o jurídica a la que se le concede disponer de esas aguas. También tiene carácter unilateral, ya que la Administración lo otorga con determinadas obligaciones a cargo del usuario y con un carácter esencialmente revocable por la Autoridad sin responsabilidad que la obligue a indemnizar. Sin perjuicio, la revocación provoca la extinción del derecho, pero la misma no puede ser arbitraria sino discrecional, o sea bajo razones fundadas.

El permiso de uso es intransferible, no admite negocios de disposición, ni se trasmite por herencia, ni es embargable, etc. (Guerra Daneri, E., 2004). Al cesar la vinculación jurídica del permisario con el predio asiento de la obra hidráulica asociada al derecho de uso, el permiso otorgado cae.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el CA, la Ley de riego agrario N° 16.858 en su art. 9 prevé la cesión del permiso por contrato escrito de cesión cuando este es otorgado con fin de riego agrario y el cessionario debe poseer un Plan de uso y manejo de suelos y aguas (en adelante PUSA). En dicho plan se determina el proyecto de riego a llevar a cabo y en él se establece la rotación de cultivos de acuerdo a la capacidad de uso del suelo del predio y como se va a planificar el uso y manejo del agua y su presentación es obligatorio para todos los productores que lleven a cabo riego agrario en su producción y pretendan obtener derechos de uso del agua.

El Plan es aprobado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (en adelante APUSA refiere al plan aprobado) y debe siempre encontrarse con plazo vigente. De no cumplirse con estos requisitos el contrato de cesión será nulo de pleno derecho y dará lugar a la revocación del permiso original.

El permiso de uso puede ser gratuito o no. Si bien en el CA está previsto que el Poder Ejecutivo establezca el pago del canon por uso del agua, en la actualidad no se ha reglamentado el mismo, en consecuencia, los mismos son gratuitos.

Existen cuatro tipos de permisos (Guerra Daneri, E., 2004): a) Los permisos de uso privativo de aguas (art. 167 CA); b) Los permisos especiales para la prestación de servicios por parte de organismos públicos (art. 190 CA); c) Los permisos de estudio (art. 192 CA) y d) Los permisos transitorios (art. 9 Ley de riego N° 16.858) para utilizaciones de carácter transitorio y en aquellos casos en que no se posea la totalidad de los requisitos para la concesión y poseer un APUSA vigente.

b) Concesión de uso (arts. 168 y ss C.A. y Ley N° 16.858): Al igual que el permiso de uso, es un acto administrativo que se dicta para otorgar un derecho de aprovechamiento privativo de aguas públicas con una finalidad y por un plazo determinado. El art. 178 del CA establece los datos mínimos que debe contener la resolución que otorga la concesión.

A diferencia del permiso, la concesión de uso posee carácter *intutae re* (Guerra Daneri, E., 2004), ya que se encuentra vinculada a un determinado predio o inmueble al cual afecta, pero la afectación no es absoluta. Si el inmueble se enajena o se trasmite por vía sucesoria la concesión se transfiere *ope legis*, esto es por obra de la ley, al nuevo titular (art.170 CA) con autorización de la Autoridad de Aguas (art.171 CA). Sin perjuicio, la Ley de riego N° 16.858 en su art. 7 prevé además de estas causales de cesión, la cesión de la concesión por contrato escrito de cesión siempre que el cesionario cuente con un APUSA aprobado por el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y con plazo vigente. Si no se cumple este requisito, el contrato de cesión será nulo de pleno derecho y dará lugar a la caducidad de la concesión original.

De acuerdo a lo dispuesto por el art. 304 de la Ley 19.355 de fecha 19 de diciembre de 2015 el APUSA “deberá ser cumplido, aun cuando cambie la titularidad del predio o la explotación, salvo que se presente un nuevo plan en las condiciones establecidas en el numeral 9) del artículo 3º del Decreto-Ley N° 15.239, de 23 de diciembre de 1981...” por lo que si no se

manifiesta un cambio en el Plan aprobado oportunamente, se entiende que continúan con el mismo, y por lo tanto el requisito de la Ley 16.858 se entendería cumplido.

Asimismo, la concesión posee un carácter temporal, ya que la misma, si bien se otorga por un plazo determinado, el CA establece un máximo de 50 años para ocupación de álveos del dominio privado y para el caso de ocupación de álveos públicos el plazo será de 10 años, pudiendo el Poder Ejecutivo extender el plazo al máximo del art. 168 CA. No son admisibles las concesiones perpetuas, pero podrán ser renovadas a su vencimiento.

Cuando las concesiones se otorgan con destino a riego agrario, además de lo establecido por el art. 176 del CA, cuando se cumplan los requisitos establecidos en el art. 4 de la Ley 16.858 con las modificaciones introducidas por la Ley N° 19.553, estos son : 1) que exista agua disponible en cantidad y calidad, acorde con lo que establezca el Poder Ejecutivo; el cual podrá reservar un porcentaje del volumen disponible para otros usos o fines en forma adicional al caudal ambiental que se establezca en la reglamentación de la presente ley; 2) que el solicitante cuente con un plan de uso de suelos y de aguas aprobado por el Ministerio competente. Por Ley 19.889 de 14 de julio de 2020 el Ministerio competente para aprobar proyectos de obras hidráulicas y otorgar derechos de uso privativos con destino a riego agrario es el Ministerio de Ambiente (en adelante MA) a través de la Dirección Nacional de Aguas (en adelante DINAGUA) y 3) que el solicitante acredite ser titular de un derecho de propiedad, usufructo o goce de los suelos donde se asienten las obras hidráulicas o sean afectadas por ellas. Por superficies afectadas se entiende que son las que sirven de asiento a las obras, a saber: en el caso de una represa o tajamar, por los padrones de asiento del dique y de inundación del embalse; en el caso de toma directa, pozos, u otras obras de captación, serán las parcelas de ubicación de éstas. Afectar no como gravamen, sino como una construcción en el inmueble o los inmuebles. Esto se acredita mediante un certificado notarial.

Cuando la obra hidráulica a construirse y los derechos de uso son pretendidos con destino a riego agrario y el interesado no puede acreditar que posee derechos suficientes para afectar predios ajenos con la obra hidráulica (numeral 3 del artículo 4º de la ley), la Ley N° 16.858 creó la figura de la concesión condicionada (art.5) a la que se le introdujeron modificaciones por Ley N° 19.553 de 27 de octubre de 2017. Es un requisito procesal necesario para gestionar la imposición judicial de las servidumbres de aguas que correspondieren al caso (como apoyo de

presa, inundación y/o acueducto). Se otorga a solicitud del interesado por el Ministerio competente a través de un acto administrativo por el cual se aprueba con carácter provisorio el proyecto de obra hidráulica y su otorgamiento no implica derecho a construir, extraer, embalsar ni disponer de las aguas.

En caso de afectarse otro tipo de bienes, por ejemplo, caminos, sendas o servidumbres de paso, bases de apoyo de trasmisión eléctrica, líneas eléctricas, playas públicas, etc., se deberá referir al tipo de trámite que corresponde realizar ante organismos competentes y/o la autorización obtenida de estos últimos.

Sin perjuicio, deberá citarse en forma personal a la audiencia pública prevista por el artículo 177 del Código de Aguas a los titulares de los bienes afectados y/o a los organismos públicos vinculados.

En el título de la concesión se establecen obligaciones tanto para el concesionario como para la Administración, otra diferencia con el permiso de uso. Dentro de las obligaciones del concesionario se establecen (art. 169 CA):

- 1.- Cumplir con el fin establecido y por el cual fue otorgada, cuyo incumplimiento es causa de caducidad. En caso de fin de riego agrario el incumplimiento grave del Plan de Manejo de Suelos y Aguas aprobado (APUSA) y a juicio del MGAP es causa de caducidad (art. 6º Ley de Riego);
- 2.- Pagar el canon si se hubiera establecido;
- 3.- Debe ejecutar las obras hidráulicas en el plazo establecido en la concesión;
- 4.- Abastecerse de otra fuente equivalente de agua cuando por razones fundadas así lo disponga el Ministerio competente, siendo de cargo de la Administración los gastos que ello originare y los perjuicios que se occasionaren.

La Administración no podrá revocar la concesión sin indemnizar los daños al concesionario y solo puede proceder por razones de interés general. Solo la declaración de caducidad en los casos establecidos en la normativa, la exonera de responsabilidad de indemnizar.

Además, en el trámite de concesión se prevé una etapa que no se aplica al trámite del permiso: La audiencia pública (art. 177 CA). En esta instancia, se convoca mediante publicación en el Diario Oficial y otro de circulación nacional tanto al gestionante como a todo interesado en el proyecto de obra presentado, ya sea para oponerse o para informarse. Esta es la instancia

de quien quiera oponerse al proyecto presentado pueda anunciar sus oposiciones y se fijará una segunda audiencia dentro de 60 días posteriores, en la cual se diligenciará toda la prueba ofrecida y deberá dictarse Resolución. La Administración tomará resolución sobre las mismas, adoptando el criterio establecido en el art. 183 del CA para el caso de solicitudes concurrentes y/o excluyentes. Solo se pronunciará sobre la prueba ofrecida en la primera instancia y la producida hasta el plazo de la segunda instancia de audiencia. Si existen oposiciones que versen sobre proyectos concurrentes la Administración procurara conciliarlas en lo posible. Si fueran excluyentes preferirá a la que mejor satisfaga los objetivos de los arts. 2º y 3º del C. de Aguas y ofrecieren mayores seguridades técnico financieras de ejecución y funcionamiento. En su defecto serán preferidas las solicitudes que tuvieren prelación en la presentación.

Resultando que quien decide sobre las oposiciones presentadas en audiencia es la Dirección Nacional de Aguas quien deberá resolver dentro de lo que es materia de su competencia, por lo tanto, toda temática que no refiera al procedimiento administrativo de otorgamiento de derechos de uso de aguas (por ejemplo: determinar daños y perjuicios de índole económica productiva) no serán de recibo en esta instancia.

La concesión de uso finaliza: por expiración del plazo; rescisión por mutuo acuerdo; la caducidad; revocación de la concesión (esta potestad está reservada al Poder Ejecutivo y no al Ministerio competente por su gravedad y la obligación del Estado a indemnizar los perjuicios causados); fuerza mayor que haga imposible el cumplimiento de la concesión; agotamiento de la fuente hídrica y otras causales como la que se establece en el art. 6 Ley N°16.858.

El art. 182 del CA establece una serie de disposiciones que son comunes para ambos títulos.

Una vez otorgados, los permisos y concesiones de uso se inscriben de oficio en el Registro Público de Aguas que lleva la DINAGUA del Ministerio de Ambiente. La inscripción indicará todos los datos del aprovechamiento, las obras hidráulicas y demás condiciones. Los derechos de uso serán oponibles a la Administración y a los terceros de buena fe desde el momento en que fueren registrados. Lo mismo será para las modificaciones que se hicieren en tales derechos. El funcionamiento del Registro Público se encuentra reglamentado por el Decreto N° 460/003 de 07 de noviembre de 2003.

3. Suministro a terceros de aguas con destino a riego agrario

Existen casos donde el concesionario o permisario además del riego de sus cultivos pretendan suministrar agua a otros productores que no poseen la posibilidad de acceder al agua o directamente posean un sistema de riego que solo suministra a terceros agua con destino a riego agrario. La ley 16.858 art. 11 regula el contrato de suministro de agua como un contrato solemne y establece sanciones para el incumplimiento de esta disposición. El Ministerio competente será quien podrá autorizar suministrar a terceros agua con destino a riego agrario (inc. 2º de art. 3). Esto evita negocios onerosos con el agua a productores sin conocimiento de la Administración y garantiza la administración sobre el volumen del recurso que se solicita.

4. Juntas Regionales Asesoras en Riego

En el art. art. 29 de la Ley 16.858 se crearon las Juntas de Riego como ámbitos de asesoramiento, participación, promoción, control y coordinación con los actores estatales y los usuarios con cometidos específicos: la distribución del agua en períodos deficitarios, opinar sobre nuevas solicitudes de extracción de agua, adoptar medidas para aumentar la disponibilidad de los caudales, colaborar en la organización y actualización del catastro de obras hidráulicas, cuidar el uso de las mismas y denunciar su abuso, asesorar respecto de turnos para la captación de aguas públicas para riego, etc. (Scirgalea L, 1997).

5. Conclusiones

En el mapa de los diversos usos de los recursos hídricos en la cuenca la agricultura es la actividad que más consume de agua dulce. Lamentablemente, aún resta mucho para el lograr una regularización total de los usuarios, por lo que frente a esta situación, aumenta la importancia de llevar una administración y control del uso del recurso a través del otorgamiento de derechos de uso con su respectiva asignación de caudales que tengan en cuenta la unidad de gestión, tratamiento integral de los usos, economía del agua, participación de los usuarios, ordenamiento del territorio y la conservación del ambiente, para que la política nacional de aguas se lleve a cabo de manera eficaz, que no quede solo en un manifiesto de buenas intenciones.

Finalmente me gustaría compartir la transcripción del siguiente párrafo del Libro Blanco del Agua en España: [“... un río atraviesa un paisaje, y hay alguien que está viendo en su futuro huertas regadas, otro ve el recodo para la derivación de un salto, hay otro que se ve a sí mismo pescando mientras otro repara en los áridos de su lecho y planea su aprovechamiento, también alguien observa la ribera y las especies que la habitan, junto a quien imagina una casa en la orilla y hay alguien que localiza el punto donde verter y diluir sus residuos, mientras otro contempla sensitivo el paisaje y el río de su infancia. Todos ellos están viendo cosas muy distintas, aunque todos están viendo el mismo paisaje, el mismo río”] (Libro Blanco del Agua en España, 2000; Pérez Marín, A. y Sanchez Nuñez P., 2011).

Bibliografía

- Brito, M. (1985). *El principio de legalidad e interés público en el derecho positivo uruguayo*. L.J.U., Tomo 90.
- Gelsi Bidart, A. (1981) *Código de Aguas de la R.O.U.* Concordado y anotado. Ed. Jurídicas. Montevideo. P. 25 y 26.
- Guerra Daneri, E. (2004). *Los derechos sobre el agua en la actividad agraria*. FCU. Montevideo.
- Pérez Marín, A. y Sanchez Nuñez, P. (2011). *Derecho de las aguas continentales*. Iustel. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid.
- Scrigalea, L. (1997). *La ley de riego con destino agrario en Uruguay* (ley 16.858, del 03 de setiembre de 1997), pág. 9.

El gobierno de las Aguas en San Juan:

la autarquía y descentralización que no fueron

Fernando Gonzalez Aubone

INTA – EEA San Juan

gonzalez.fernando@inta.gob.ar

Resumen

El presente trabajo analiza la Ley 886 de 1942 de creación del Departamento de Hidráulica como Institución de Derecho Público que tiene a su cargo el gobierno, administración y policía de las aguas en el territorio de la provincia de San Juan. Así nacía un organismo potente con autarquía propia y que incorporaba la participación de los usuarios en su gestión a través del Consejo y unos organismos descentralizados de orden territorial. A más de 80 años de su creación, sin embargo, la administración de las aguas en San Juan no goza ni de la autarquía otorgada con respecto al Poder Ejecutivo ni de la gestión descentralizada a manos de los usuarios que se preveía. En el primer caso, esa autarquía le resultó incómoda al gobierno y en 1977, por la Ley 4362, se modificó el Art. 2 de la Ley 886, pasando de ser un organismo “pertenciente” al Ministerio de Infraestructura a ser un organismo “dependiente” de la Secretaría del Agua”. En el segundo caso, los organismos descentralizados creados no conforman verdaderos organismos

de usuarios de agua con personería jurídica de tipo pública no estatal, sino que constituyen una extensión del Estado mismo formada por representantes usuarios sin capacidad de gestión. Como resultado de este esquema, desde hace ya varias décadas, el Departamento de Hidráulica se autofinancia en menos del 20% de su presupuesto anual, dependiendo largamente de los aportes del tesoro provincial y la toma de decisiones por parte de secretarios y ministros del Poder Ejecutivo.

Palabras clave

San Juan, Argentina, Ley de Aguas, descentralización, autarquía

Abstract

This work analyzes Law 886 of 1942, creating the Department of Hydraulics as an Institution of Public Law that oversees the government, administration and police of the waters in the province of San Juan. Thus, a powerful organization was born with its own autonomy and that incorporated the participation of users in its management through the Council and Decentralized Organizations of territorial order.

More than 80 years after its creation, however, the water administration in San Juan does not enjoy either the autarchy granted with respect to the Executive Branch or the decentralized management in the hands of the users that was anticipated. In the first case, this autarchy was uncomfortable for the government and in 1977, by Law 4362, Art. 2 of Law 886 was modified, going from being an organization "belonging" to the Ministry of Infrastructure to being an organization "dependent" on the Ministry of Water. In the second case, the Decentralized Organizations created do not form true Water User Organizations with non-state public legal

status but rather constitute an extension of the State itself made up of user representatives without management capacity. As a result of this scheme, for several decades now, the Department of Hydraulics has been self-financing in less than 20% of its annual budget, largely depending on contributions from the provincial treasury and decision-making by secretaries and ministers of the Executive Branch.

Keywords

San Juan, Argentina, water Law, decentralization, autarchy

1. Introducción

1.1. Primer plano de la Ley 886

San Juan tiene una única Autoridad de Aguas (AA), el Departamento de Hidráulica (DH), creado por la ley 886 de 1942, como Institución de Derecho Público, siendo la “entidad que tiene a su cargo el gobierno, administración y policía de las aguas en el territorio de la provincia”. La ley también establece que “todas las obras hidráulicas, del Estado o municipales, construidas o a construirse, dependen del DH”. Se trata de un ente autárquico con dependencia funcional en el Ministerio de Infraestructura.

A su vez, el Código de Aguas (CA), sancionado por la ley 4392 de 1978, rige el sistema de aprovechamiento, conservación y preservación de los recursos hídricos pertenecientes al dominio público. En su Art. 5 el CA nombra autoridad administrativa competente para su aplicación al DH y sus organismos descentralizados (OD), dándole las facultades normativas, jurisdiccionales y policiales propias de su ejercicio. Tanto es así, que la mencionada ley 886 de creación del DH es incorporada al CA por su Art. 294 como Libro Cuarto, bajo el título de: “Gobierno y Administración de las Aguas”.

El gobierno del DH lo ejerce la Dirección General, representada por su Director; el Honorable Consejo y los Organismos Descentralizados (OD) denominados Juntas Departamentales (JD) y Comisiones de Regantes (CR). El Consejo del DH está integrado por el

Director General, que es el Presidente del cuerpo y cinco miembros, tres de los cuales son elegidos por los regantes, y dos representantes del Poder Ejecutivo (PE) provincial. Este director es designado y removido por el PE. Sus funciones duran cuatro años, pudiendo ser reelecto. Los OD funcionan en la Delegación que el DH tiene en cada departamento de la provincia, la cual está a cargo de un Inspector Técnico. La JD está integrada por tres concesionarios electos. A su vez, los usuarios de cada canal o grupo de canales que sirvan a más de 300 ha y cuenten con un mínimo de seis concesionarios deben crear una CR, a cuyo efecto se divide la zona que riegan en tres partes, superior, media e inferior, y elegir un miembro por cada una para integrar esa comisión.

En este esquema de gobierno de las aguas existen cuatro tipos de contribuciones económicas a cargo de los concesionarios. Al ser el DH un ente autárquico, sus principios de recaudación deben tender a la autofinanciación, no sólo en cuanto a los costos operativos y de mantenimiento del servicio, sino, en la medida de lo posible, también respecto a las obras por mejoras en el aprovechamiento. Estas contribuciones son: (i) Derecho de Concesión (se paga por única vez en el momento de ser otorgada); (ii) Canon (se determina y paga en forma anual mediante un monto fijo por hectárea de tierra con derecho a riego, uniforme para cada cuenca); (iii) Tasas Retributivas (surgen de los trabajos de conservación, limpieza, administración y operación de canales y obras que componen la red de riego); y (iv) Retribuciones de Mejoras (surgen de las obras, construcciones y mejoras para el aprovechamiento, distribución y utilización de los recursos hídricos).

Hace algunos años escribía estas notas sobre el gobierno del agua en San Juan y al leerlas algo no encajaba con la realidad. Los principios normativos de la ley 886 parecían resaltar la presencia de un diseño institucional basado en una gestión del agua doblemente descentralizada; en primer lugar, con una autoridad del agua independiente y autárquica del Poder Ejecutivo y, en segundo lugar, con Organismos de Usuarios de Aguas (OUA) con plena autarquía operativa respecto a la autoridad del agua.

Además, sus postulados parecían alineados con 2 de los 49 Principios Rectores de Política Hídrica (PRPH), que constituyen los fundamentos del Acuerdo Federal del Agua firmado por todas las provincias y la Nación, en el seno del Consejo Hídrico Federal (COHIFE), el 8 de agosto de 2003. Estos dos principios son los siguientes:

PRPH 24: Autoridad única del agua: “Centralizar las acciones del sector hídrico en una única conducción favorece la gestión integrada de las aguas. Por ello se propicia la conformación de una única autoridad del agua (...) que lleve adelante la GIRH. Dicha autoridad tiene además la responsabilidad de articular la planificación hídrica con los demás sectores de gobierno que planifican el uso del territorio y el desarrollo socioeconómico de la jurisdicción. La autoridad del agua debe disponer de la necesaria autarquía institucional y financiera para garantizar un adecuado cumplimiento de sus misiones, debiendo ser además autoridad de aplicación de la legislación de aguas y contar con el poder de policía necesario para su efectiva aplicación”.

PRPH 26: Organizaciones de usuarios: “Siguiendo el principio de centralización normativa y descentralización operativa, se propicia la participación de los usuarios del agua en determinados aspectos de la gestión hídrica. Para ello se fomenta la creación y fortalecimiento de “organizaciones de usuarios” del agua en los cuales delegar responsabilidades de operación, mantenimiento y administración de la infraestructura hídrica que utilizan. A los efectos de garantizar los fines de estas organizaciones, las mismas deben regirse por marcos regulatorios adecuados y disponer de la necesaria capacidad técnica y autonomía operativa y económica”.

1.2. Segundo plano de la Ley 886

A leer varias veces y en detalle estos dos PRPH y, compararlos con la normativa sanjuanina y su desempeño real, me surgían mayores contradicciones, por lo que tuve que hacer foco en ciertas características subyacentes de estos principios, a las que haremos referencia a continuación:

El PRPH 24 dice que la autoridad del agua (El DH en nuestro caso) tiene la responsabilidad de “articular” la planificación hídrica con los demás sectores de gobierno y disponer de la necesaria autarquía institucional y financiera para garantizar un adecuado cumplimiento de sus misiones.

Y el PRPH 26 resalta que la autoridad del agua debe “delegar” en los OUA las responsabilidades de operación, mantenimiento y administración de la infraestructura hídrica que utilizan, disponiendo de la necesaria capacidad técnica y autonomía operativa y económica.

Estos principios no se cumplen en la ley de San Juan. En el primer caso, porque ésta fue modificada en 1977 y, en el segundo, porque los Organismos Descentralizados del DH nunca

fueron planteados como verdaderos OUA. Veremos ahora estos temas en detalle y el impacto que estas falencias han causado en el desempeño del sistema hídrico sanjuanino.

1.3. El Pertenecer vs Depender del DH

En su redacción original, el Art. 2 de la ley 886 dice que “El Departamento de Hidráulica tendrá el carácter de persona jurídica (...) con las facultades y funciones que se determinan en la presente Ley. Dentro de las disposiciones de la misma y la autarquía que se le acuerda será un organismo perteneciente al Ministerio de Obras Públicas, Industrias, Comercio y Minería”. Sin embargo, la Ley 4362 modifica la parte en negrita de este artículo, que ahora dice que el DH “será un organismo dependiente de la Secretaría de Estado de Recursos Hídricos”.

Este cambio tiene un significado sustancial en la categoría y el rango otorgados al organismo. En el primer caso, “pertenercer” hace referencia a ser parte integrante, mediante una conexión o vínculo. Y, además, el artículo precisa que ese vínculo es autárquico, es decir, que prescinde de la autoridad de otros funcionarios para la toma de decisiones y para la gestión de los recursos propios. En el segundo caso, “depender”, hace referencia a una necesidad o requerimiento para ser o existir. La categoría de depender, incluso, entra en tensión con la de autarquía, ya que este concepto se refiere a la capacidad de una entidad para gestionar sus propios asuntos internos, sin, justamente, depender de una autoridad externa. La intención de la reforma, por tanto, cambia la categoría del DH y afecta fuertemente su autarquía. A su vez, explícitamente se le baja el rango al organismo, que pasa de pertenecer a un ministerio a depender de una secretaria.

El gobierno, de esta manera, terminaba con una autarquía del DH sin siquiera quitar la palabra de la ley, simplemente poniéndola en tensión bajo la dependencia de un organismo del PE. Esto coincide, como veremos más adelante, con los tiempos en que el gobierno realiza obras hidráulicas de gran envergadura en la provincia sin financiamiento por parte de los regantes.

1.4. Organismos Descentralizados (OD)

Cualquier lector familiarizado con la gestión de los sistemas de riego dará por sentado que los OD del DH constituyen lo que en la jerga se denominan “organismos” (o “asociaciones”) de usuarios de aguas (OUA). Es decir, entidades de acción colectiva de tipo públicas no estatales basadas en el principio de subsidiariedad (a las que se le da un rol central sólo cubierto por la

autoridad pública en modo subsidiario, ante su falencia o dificultad), con personería jurídica propia, independiente de las de sus miembros y de los organismos estatales y con dos o más órganos de gobierno. Y que, a partir de esta estructura, gestionan de manera autárquica la distribución entre sus usuarios del bien público agua y las infraestructuras correspondientes.

Sin embargo, los OD sanjuaninos (en particular las JD) constituyen un esquema híbrido de participación de los usuarios regantes en el gobierno del DH que adolecen de varias de las características definidas en el párrafo anterior. En primer lugar, aunque sus miembros son usuarios que representan un distrito, no cuentan con una asamblea general de representación directa ni otros órganos de gobierno. Y al no tener personería jurídica no manejan recursos para contratar ni gestionar bienes o servicios. Su rol, en la práctica, se limita a ser poco más que interlocutores entre el DH y los regantes. Algo así como los representantes gremiales que solicitan al DH que realice ciertas tareas, cumpla con sus cometidos, etc.

Veamos que dice la ley 886 respecto a estos OD:

Art. 50: Todos los Departamentos de la provincia contarán con una Junta Departamental integrada por tres miembros que representarán cada una de las tres secciones en que se dividirá para estos fines y tendrán asiento en el local de la municipalidad cabecera del Departamento.

Art. 57: Son deberes y atribuciones de las Juntas Departamentales:

- a) Integrarse con el suplente que corresponda, en casos de fallecimiento, renuncia, licencias, impedimentos o ausencia de alguno de sus miembros.
- b) Proyectar el presupuesto anual de gastos del Departamento, teniendo en cuenta los proyectos parciales presentados por las comisiones de Regantes.
- c) Proyectar anualmente la prorrata de los gastos de conservación de los acueductos, con arreglo de las propuestas formuladas por las Comisiones de Regantes.
- d) Proponer ternas para la designación del personal departamental y elevar informadas las ternas para el personal de los acueductos, propuestas por las comisiones de Regantes.
- e) Solicitar de la Dirección General de Hidráulica la remoción del Personal departamental y a pedido de las Comisiones de Regantes, la del personal de los acueductos.

- f) Velar por la buena conservación de la red de riego y desagües del departamento y la correcta distribución del agua.
- g) Disponer los turnos de riego entre acueductos.
- h) Coordinar la época de desembanque y limpieza del canal general y demás acueductos teniendo en cuenta para éstos las propuestas de las comisiones de Regantes.
- i) Solicitar de la Dirección General la realización de estudios y proyectos de las obras que estime necesarias, indicando las zonas a beneficiarse por las mismas,
- j) Informar sobre la realización de obras y trabajos requeridos por las comisiones de Regantes y proponer los de propia iniciativa,
- k) Utilizar los servicios del inspector Técnico para su asesoramiento,
- l) Llevar un libro de acta de las sesiones del Cuerpo y presentar anualmente un informe sobre sus actividades y las necesidades del riego en el departamento.

Los deberes y atribuciones expuestos en la ley denotan el carácter gremial de los OD, en el sentido de velar por los intereses de sus representados, los regantes, y la falta de capacidad de gestión. Sin embargo, la ley también les ordena realizar una tarea importante, como la de “proyectar el presupuesto anual” y la “prorrata” individual tanto para el distrito en general como para cada uno de los acueductos en particular.

La ley, incluso, intenta ser más abarcativa y asociarlos a la gestión, cuando en su artículo 79, relativo a patrimonio, expresa que:

Art. 79: El Departamento de Hidráulica depositará en el Banco de San Juan, o en sucursales del mismo, a nombre de cada junta Departamental y a la orden conjunta de su presidente y habilitado, los fondos necesarios para que puedan atender los trabajos a su cargo, de acuerdo a los respectivos créditos autorizados por el Consejo, los que serán depositados conforme a las necesidades resultantes de la marcha de dichos trabajos, y a medida que las disposiciones de la repartición lo permita.

2. El desempeño del sistema

La lógica operativa de la ley, parecería ser, que las CR (el nivel más bajo de los OD) tienen que presupuestar anualmente sus costos por mejoras y conservación de los canales, luego las JD consolidar estos presupuestos a nivel de distrito, y elevarlos al Consejo para su aprobación. Una vez aprobados los presupuestos para todos los distritos, el DH pone al cobro y recauda dichos montos, los cuales son transferidos a cada JD para su ejecución. ¿Entonces las JD contratan y ejecutan fondos? No, los fondos no llegan a los distritos. Las CR no proyectan presupuesto alguno y las JD sólo estiman uno considerando algunas partidas, generalmente subvalorando la realidad. Esto con el fin de generar una prorrata para cada usuario del departamento menor a la requerida. ¿Y esto por qué? Porque el DH no suspende el servicio al que no paga, creando una morosidad histórica que ronda el 80% (Perez, 2024; Diario de Cuyo, 2024) de unas tarifas ya de por sí bajas, entonces la recaudación no tiene sentido transferirla a los distritos porque además de no tener capacidad de gestión no alcanzaría para atender los trabajos a su cargo. En resumen, el espíritu descentralizado de estos organismos no es suficiente y se ha centralizado el funcionamiento del DH, consolidando su carácter gremial.

¿Y entonces cómo se mantiene el sistema funcionando? Justamente por el carácter centralizado del DH que tiene una Delegación en cada departamento (distrito) a cargo de un inspector técnico que cuenta con patrimonio y personal administrativo y de campo que operan la red de riego. Estos trabajadores son empleados del DH, por lo que sus salarios son cubiertos centralmente, con lo que los departamentos se aseguran un funcionamiento mínimo para sobrevivir. ¿Y los demás costos? Aquí es donde empieza una pugna entre las solicitudes de los OD como representantes gremiales y la disponibilidad de fondos del DH. El mayor de los costos recurrentes es la llamada *monda*, es decir la limpieza anual de los canales.

Esta tarea, que se hace durante la corta de agua en invierno, se subcontrata por licitación de tramos con diferentes empresas encargadas. El segundo mayor costo para mantenimiento y algunas mejoras no sólo en canales sino en obras de defensas son las llamadas horas máquina, las cuales se hacen con maquinaria contratada, muchas veces en situaciones de emergencia. Luego están las solicitudes de proyecto, o de obra con proyecto una vez que éste se ha realizado, de múltiples actividades relacionadas a adecuación de infraestructuras deterioradas o mejoras en la red de riego como pueden ser cambios de compuertas, impermeabilización de tramos de

canales y demás cuestiones vinculadas a la red de riego. Por último, y no menos importante, el DH debe costear el bombeo de la llamada *batería de pozos públicos* para refuerzo en la red de canales.

¿Y de donde sale ese dinero? El Art. 77 de la misma ley establece que:

Art. 77: El Departamento de Hidráulica contará con un fondo propio que se formará con los siguientes recursos:

- a) El aporte que anualmente fije la Ley de Presupuesto que no podrá ser menos de (...) y que será entregado mensualmente en cuotas iguales.
- b) Los demás que determine La Cámara de Representantes para atención General para Obras Especiales.
- c) Lo que, con igual objeto, dentro de sus respectivas jurisdicciones destinen las Municipalidades.
- d) Lo que figuren en las Leyes Nacionales.
- e) El producido del canon y tasas que sancione el Consejo, con aprobación del Poder Ejecutivo.
- f) El importe de lo que perciba por concepto de multas por infracciones a la presente Ley.
- g) El producido de la venta de planos, folletos y publicaciones y el de locación y venta de bienes del Departamento.
- h) El importe de donaciones y legados.

Ahora ya podemos contestar de donde salen la mayor parte de los recursos económicos del DH; de las arcas del Estado Provincial. El punto A del Art. 77, originalmente pensado para cubrir los salarios del personal (por eso lo de cuotas mensuales iguales) y el punto B del mismo artículo, diseñado para las obras especiales y no para la operación y mantenimiento del sistema. Con el tiempo estas se han convertido gradualmente en las grandes puertas de entrada discrecional al presupuesto del DH en detrimento de aquella más genuina establecida en el punto E con respecto al “producido del canon y tasas que sancione el Consejo”.

El DH, entonces, al no haber constituido sus OD como verdaderos OUA ni cumplirse su autarquía financiera, expone un esquema de gestión centralizada estatal donde los usuarios participan a través de representación electiva indirecta en un ente que depende del Estado para

su financiación. Este esquema abarca tanto la toma de decisiones a nivel de política hídrica como los aportes económicos para su ejecución, respecto a las obras y, sobre todo, de la operación y mantenimiento de los sistemas de riego. El Código de Aguas provincial, la Ley 4392/78 (hoy Ley 190 L) en su Título VI - Contribuciones económicas a cargo de los usuarios, determina, además del Derecho Especial de Concesión y el Canon, el pago anual de las llamadas (1) Tasas Retributivas de los Servicios Hídricos y (2) Retribución de Mejoras por Obras Hidráulicas. Respecto a las primeras, el artículo 262 del código dice:

Art. 262: “Todos los trabajos de carácter general o particular que la administración realice para la mejor utilización de los recursos hídricos, en concepto de conservación de obras, limpieza y monda de canales, mantenimiento de baterías de pozos, etc. serán retribuidos por los beneficiarios en la proporción que determine la ley impositiva anual”.

Y respecto al segundo ítem, el artículo 268 y 269 expresan:

Art 268: “Todas las obras, construcciones y mejoras que el Estado realice para el aprovechamiento, distribución y utilización de los recursos hídricos, serán retribuidas por los beneficiarios de acuerdo con las disposiciones de este Código, del Código Tributario y demás leyes impositivas”.

Art. 269: “La determinación de débito por retribución de mejoras, se hará mediante liquidación que practicará el organismo encargado, prorrateando hasta el ochenta por ciento del costo de las obras entre los beneficiarios de las respectivas zonas de influencia”.

El modelo centralizado de tipo paternalista y deficitario que observamos, entonces, es consecuencia de una dinámica progresiva dual donde: (1) el Estado ha ido desplazando a los usuarios de la gestión del agua y (2) los usuarios han ido relegando su participación en esta gestión. Al respecto, Daniel Coria Jofré (1997), escribe: “Es interesante analizar las diferentes etapas que han caracterizado la participación de los usuarios en el manejo del agua”.

“Hasta la década del 60, cuando el DH consolida su integración como organismo de administración del recurso hídrico, las JD y los Consejeros regantes, tenían gran peso político en la toma de decisiones; pero siempre referida a política de administración de los recursos; y es así como se adoptaron las medidas necesarias para impermeabilización del Canal Céspedes (N.A.: uno de los tres canales matrices del Valle de Tulum), con el aporte de los usuarios; la ejecución de pequeñas obras, limpieza y mantenimiento de las redes de riego y drenaje, y todo

con el aporte de los productores. Las elecciones eran participativas y el porcentaje de votantes no disminuía del 25% del padrón”.

“En la década del 70 se nota una disminución de la participación, debido fundamentalmente a la presencia activa del Estado, que monopoliza las decisiones de la actividad privada encarando soluciones a gran parte de los problemas que incentivaban su participación; ya en la década del 80, con la habilitación de la presa de embalse (N. A.: se refiere a la Presa Embalse de Ullum), las obras de infraestructura ejecutadas y el incremento de los caudales, el usuario pierde el incentivo total de participación al creer que tenía todos sus problemas solucionados, sin advertir que el mantenimiento y administración de todas las obras ejecutadas constituyan el aspecto fundamental que podría permitir visualizar un despegue de la agricultura, disponiendo de una infraestructura más que adecuada”.

Continua el trabajo haciendo un análisis de la ejecución presupuestaria del DH para el período 1983/1992, del que se desprenden las siguientes consideraciones:

- Los recursos propios totales medios representan el 19,2% de las erogaciones de capital en el período analizado y el canon medio anual sólo representa el 9,2% de los ingresos.
- Con relación a las erogaciones de capital y dentro de estas, considerando el equipamiento, se observa que no se ha efectuado ningún tipo de inversión.
- Esta situación ha determinado que la deuda de los usuarios con el Departamento de Hidráulica sea de aproximadamente u\$ 25.000.000.
- El promedio de la dotación de personal en el período nombrado es de 605 agentes para planta permanente y de 709 en planta de trabajos públicos (1.314).

Así las cosas, no es de extrañar que Coria Jofré, a la hora de definir las líneas de acción a seguir, y “disponiendo de una infraestructura más que adecuada” la provincia, haya recomendado:

- Adaptar la estructura técnico-administrativa del DH para cumplir con las funciones de planificación, programación y formulación de proyectos a nivel de macroescala en todos los usos.
- Mejorar la capacidad de gestión de las JD, reintegrándole las atribuciones que les corresponden, previstas en la Ley 886 y fortalecer su organización, proponiendo la creación de

estructuras como OUA que les permitirán asumir la operación y mantenimiento de la red primaria.

-Elaborar una propuesta de organización técnica administrativa y las modificaciones legales pertinentes para el manejo del recurso.

En definitiva, lo que el autor reclamaba hace 30 años, es una urgente reforma institucional del DH y sus OD. Reforma que aún está pendiente y que ha llevado al sector hídrico sanjuanino a un estado de las cosas aún peor, agravado por la persistente sequía de los últimos 10 años.

El 23 de marzo del 2023 (Gobierno de San Juan, 2023), en una reunión de la llamada Mesa del Agua (Mesa permanente de Gestión del Agua, creada a través del Decreto Gubernamental 2043 del 2001, <https://sisanjuan.gob.ar/mesa-del-agua>), bajo la órbita el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y el Ministerio de Producción y Desarrollo Económico, en consideración a “que la actual situación hídrica de la provincia de San Juan requiere del aporte de una mirada transdisciplinaria”, mostraba en una diapositiva la situación presupuestaria del DH en el año 2022. De un total ejecutado de \$ 2.264.844.982, \$ 433.937.624 correspondieron a recursos propios y, de esos, solamente \$ 151.000.000. fueron aportados por los usuarios agrícolas. Es decir, que la autosuficiencia presupuestaria alcanzó el 19%, de los cuales un 7% fue aportado por los regantes y un 12% por los usuarios de otro tipo, principalmente los llamados permisos temporales. Cabe destacar, que los regantes son beneficiarios en promedio del 90% de las asignaciones de aguas superficiales cada año (CIGIAA, 2023). Una vez más podemos constatar la realidad del círculo vicioso al que nos ha llevado la actual ley 886 de creación del DH.

3. Conclusiones

El Acuerdo Federal del Agua incluía adoptar los PRPH como ley marco y reconocer el COHIFE como ámbito para definir las políticas hídricas del país. Proyecto que fue presentado al Congreso por varios legisladores como «Ley Marco de Política Hídrica de la República Argentina» en septiembre de 2004, sin ser aprobado. En diciembre de 2008, sin embargo, el

Congreso sancionó la Ley 26.438 que ratifica el COHIFE, integrado por las provincias y el Estado nacional a través de la SsRH, como instancia federal de concertación y coordinación de la política hídrica federal y su armonización con las legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones. De esta manera, los PRPH son considerados “una ley blanda” que incluso suele ser mencionada en sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La provincia de San Juan debería tomar buena nota de esto y revisar su legislación hídrica, a la luz de los malos desempeños del sistema hídrico en las últimas décadas. Por un lado, la plena autarquía del DH es imperativo que sea restituida, pudiendo actuar con autonomía de las voraces apetencias del gobierno. Por otra parte, los mal llamados Organismos Descentralizados del DH tendrían que ser reformulados como personas jurídicas de tipo público no estatales, pudiendo crear sus propios órganos de gobierno para gestionar los recursos que les corresponden.

Bibliografía

Coria Jofré, D. (1997). Reorganización y transferencia de la administración del agua a los usuarios. Experiencia de la provincia de San Juan (Argentina) en *Contribuciones al Taller sobre aspectos de la privatización de las empresas de servicios públicos relacionadas con el agua en las Américas*. CEPAL LC/R. 1723, 26 de mayo de 1997.

CIGIAA (2023). *Estado de situación de los recursos hídricos en la Provincia de San Juan. Diagnóstico Interinstitucional*. Centro Interinstitucional de Gestión del Agua en el Árido. Diciembre del 2023.

Diario de Cuyo (15 de abril de 2024). *Hidráulica salió a intimar con cortarles el servicio a los regantes que no paguen: más del 70% está en mora*.
<https://www.diariodecuyo.com.ar/economia/Hidraulica-salio-a-intimar-con-cortarles-el-servicio-a-los-regantes-que-no-paguen-mas-del-70-estan-en-mora-20240415-0023.html>

Gobierno de San Juan (24 marzo de 2023). *La primera Mesa del Agua del 2023 implementó una nueva modalidad de trabajo. Sí San Juan.* <https://sisanjuan.gob.ar/planificacion-e-infraestructura/2023-03-24/48034-la-primera-mesa-del-agua-del-2023-implemento-una-nueva-modalidad-de-trabajo>

Perez, E. (13 de mayo de 2024). *El plan que analiza el gobierno y que obligará a deudores de Hidráulica a ponerse al día.* Tiempo de San Juan.

<https://www.tiempodesanjuan.com/economia/el-plan-que-analiza-el-gobierno-y-que-obligara-deudores-hidraulica-ponerse-al-dia-n375028>

¿Cómo asegurar la eficacia de la normativa del uso del agua subterránea para riego en la provincia de Buenos Aires?

Paula Noseda

Facultad de Derecho, Universidad Nacional
del Centro de la Provincia de Buenos Aires
paulanoseda@der.unicen.edu.ar

Resumen

Esta ponencia tiene por objetivo poner en evidencia la necesidad de repensar herramientas de la gestión ambiental para asegurar la efectiva aplicación de la normativa vigente en la Provincia de Buenos Aires a fin de asegurar el uso sostenible del agua subterránea para riego suplementario. A tales efectos, se toman de referencia estudios recientes que revelan el crecimiento exponencial que ha tenido este uso especial del agua en el sudeste bonaerense (Donna, 2024). Asimismo, se detalla la normativa provincial y su relativa eficacia. En dicho escenario se requiere de la aplicación de los principios de prevención y de la participación de todos los sectores interesados a los efectos de dar algún tipo de respuesta a las cuestiones aquí planteadas.

Palabras clave

Sostenibilidad, regulación de agua subterránea, riego.

Abstract

This presentation aims to highlight the need to rethink environmental management tools to ensure the effective application of current regulations in the Province of Buenos Aires and the sustainable use of groundwater for supplementary irrigation. To this end, it references recent studies revealing the exponential growth of this specific water use in southeastern Buenos Aires (Donna, 2024). Provincial regulation with its relative efficiency is also detailed. In this context, applying prevention principles and the participation of all relevant stakeholders are necessary to attend the issues raised here.

Keywords

Sustainability, groundwater regulation, irrigation.

1. Introducción

Con motivo del II Congreso de Derecho Agrario del año 2013 (Diloreto, 2013) exponía sobre la normativa que regula el uso agropecuario del agua vigente en la Provincia de Buenos Aires. A la vez que, con particular referencia a la región de la pampa ondulada, advertía sobre el incremento de conflictos por el uso del agua y la posible escasez de agua subterránea. En ésta oportunidad, se expone la normativa actualizada y se intenta un análisis acerca de su eficacia. Todo ello, sin perder de vista el desarrollo cada vez más extendido de las actividades agrarias (agricultura y ganadería) que incorporan tecnología que requieren del uso intensivo de agua. En tal sentido, resultan esclarecedores los resultados de Donna (2024) que demuestran que, en el sector sudeste de la provincia, el crecimiento del área bajo riego ha sido exponencial habiéndose difundido y quintuplicado la existencia de equipos para riego complementario por pivote central entre los años 2000 y 2020.

2. Objetivo y metodología empleada

Para determinar el alcance concreto de la normativa vigente con relación a la gestión integral del recurso hídrico subterráneo y su eficacia en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, se recurrirá a: (1) el análisis de la normativa con relación al uso de aguas subterráneas para riego productivo complementario vigente en la Provincia de Buenos Aires; (2) la doctrina de los jusagraristas; (3) la jurisprudencia de los tribunales; (4) la revisión bibliográfica con los aportes de otras ciencias al análisis de la cuestión planteada; y (5) entrevistas a autoridades de la Asociación de Riego Pampeano (informantes clave). Esta ponencia pretende ser un estudio explicativo sobre la actual gestión del agua subterránea para riego, a los efectos de brindar información que sirva de fundamento en un futuro rediseño de este aspecto de la política hídrica en la Provincia de Buenos Aires, que se encuentre en línea con el Objetivo del Desarrollo Sostenible N°6 (Naciones Unidas, 2023).

3. El agua subterránea su regulación actual (faz estática)

3.1 Marco normativo e institucional general

Tanto Argentina, como la Provincia de Buenos Aires en particular, cuentan con un marco normativo nutrido de diversas fuentes para la protección ambiental del agua y su uso sostenible, a saber: Constitución Nacional (arts. 41 y 124) y Constitución Provincial (Art. 28); los Tratados Internacionales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015); Código Civil y Comercial (arts. 14 y 240); leyes de presupuestos mínimos (leyes 25.675; 25.688 y 26.639); Leyes Provinciales complementarias (leyes 11723 general del ambiente, 5965 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y 12.257 “Código de Agua”); principios ambientales (art. 4 de la Ley 25.675 general del ambiente), incluido el principio *“in dubio pro aqua”* resultado de la construcción jurisprudencial (MAJUL, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental, 2019”). Como así también, se destaca la doctrina de los autores, en particular agraristas (Pastorino, 2009) que vienen trabajando sobre la regulación del uso de agua subterránea para la actividad agraria.

Con relación al Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires (CA) en vigencia desde el año 1999 se ha dicho que se trata de una legislación moderna (Bonafede, 2019), con miras a la protección, conservación y manejo integral del recurso hídrico en una provincia donde las inundaciones y las sequías son recurrentes (Ameghino, 1886). Ello, sin perder de vista que, en un contexto de cambio climático, el riego se acrecienta para un territorio cuya vocación es la producción de alimentos.

La Autoridad del Agua (AdA) se encuentra encargada de la aplicación del Código de Aguas a través de la normativa complementaria. Se trata de un ente autárquico de derecho público y naturaleza multidisciplinaria, facultado para: la planificación y el desarrollo sustentable del recurso (art. 5); la prevención del riesgo hídrico (art. 6); el conocimiento del recurso (art. 10); el otorgamiento, registro y protección de derechos; y la coordinación interinstitucional con otros órganos de la administración provincial competentes en materia de agua (art. 4). El CA en el art. 55 regula los usos y aprovechamientos especiales del agua y de los cauces públicos, a través de permisos y concesiones. En particular, con relación a las aguas subterráneas, el art. 82 remite al Título III que refiere al uso y aprovechamiento del agua. El Decreto 3511/2007, reglamentario del Art. 59 que refiere al uso agropecuario del agua, establece que la AdA, con la participación

del Ministerio de Asuntos Agrarios (actual Ministerio de Desarrollo Agrario), establecerá el procedimiento para la presentación de proyectos, otorgamiento de factibilidades, y declaración de final de obra, correspondiente a las propuestas que pudieran presentarse.

Cierta doctrina que se ha ocupado del tema, en particular (Pastorino, 2014) refiriéndose a la regulación uso agropecuario del agua (arts. 59 y s.s.) resalta que el CA resulta asistemático y que la sistematización debe buscarse a través de su articulado, no llegando a distinguirse entre permiso y autorización. En el mismo sentido, el autor citado indica que el CA propone adecuadamente los principios de conocimiento del recurso y gestión integral del mismo, a través de la planificación hidrológica.

3.2 Normativa provincial particular para conocer la disponibilidad hídrica del recurso subterráneo y estimar la demanda sobre el mismo

Ahora bien, nos preguntamos cómo se ha ido materializando la “planificación hidrológica” con particular referencia al recurso hídrico subterráneo, siendo que, actualmente se observan dificultades para conocer la real disponibilidad del recurso hídrico bonaerense; así como la real dimensión de la demanda del mismo.

Dicha afirmación se ve probada en los fundamentos de la Resolución 333/2017 (Reglamento de los procesos para obtención de la prefactibilidad, autorizaciones y permisos), cuando la propia Autoridad del Agua (AdA) puso de manifiesto, que: “... desde el año 2003, fecha en que se creó el organismo, hasta la actualidad (2017), ... se ha regido por distintas normativas con sendos procedimientos y requisitos para el otorgamiento de las autorizaciones y/o permisos mencionados, que no han tenido el impacto deseado...”; “...dicha conclusión se obtiene de la observación de la muy baja o prácticamente nula cantidad de usuarios del recurso hídrico que se encuentran debidamente empadronados o registrados como permisionarios o concesionarios y, por otro, de la existencia de más de 15.000 expedientes correspondientes a 8.500 usuarios aproximadamente, con tramitaciones inconclusas que tienen un promedio 5 años de demora en la evaluación por causas de distinta índole...”. La situación descripta muestra a las claras la imposibilidad de alcanzar la finalidad de satisfacer las demandas de agua y compatibilizar el desarrollo regional y sectorial, de acuerdo a los distintos usos, incrementando la disponibilidad del recurso, protegiendo su calidad y cantidad. Por tales motivos, AdA deroga la normativa vigente hasta ese momento y establece la Resolución N° 333/17, la cual resultó reemplazada,

un par de años más tarde, por la Resolución AdA 2222/2019, actualmente vigente, a la que nos referiremos en detalle en el apartado 3.3 siguiente.

En el mismo año 2017, entra en vigencia la Resolución AdA N° 796/2017 que establece el mapa que indica las zonas de disponibilidad estimada del recurso hídrico (superficial y subterráneo) en la Provincia de Buenos Aires con la finalidad de compatibilizar el desarrollo de las distintas regiones bonaerenses con la sustentabilidad en los diversos usos del agua. Se debe tener presente que el mapa referido al recurso hídrico subterráneo establece tres categorías de disponibilidad: i) buena (verde); ii) condicionada (amarillo); y iii) restringida (rojo), ésta última coincidentes con las zonas de recarga del acuífero o con el riesgo de intrusión salina en las zonas costeras. Dichas categorías dependen de los datos e información disponible del recurso y dan cuenta de si el caudal de uso actual del acuífero se encuentra por debajo, casi al límite o por encima del caudal máximo de aprovechamiento sustentable, respectivamente. De ésta forma, se logró caracterizar preliminarmente la situación de cada uno de los municipios de la provincia con relación a la disponibilidad de agua subterránea (acuífero libre). La propia Resolución 796/2017 advierte que el mapa deberá continuar actualizándose, ya que las zonas de disponibilidad estimada de aguas subterráneas responden a la existencia y sistematización de la información recopilada hasta ese momento. Eso motiva que la zona sombreada de color amarillo (categoría condicionada) sea la mayor parte del territorio provincial. Es por ello que AdA se encuentra facultada a requerir estudios particulares al momento de tramitar algún permiso de uso. La categorización de la zona amarilla o condicionada descripta precedentemente representa una aplicación concreta del principio precautorio.

Por último, ese año 2017 también entró en vigencia la Resolución AdA 929/2017 que estableció criterios para alentar la regularización de los usuarios preexistentes a través de la creación de un registro al efecto.

3.3 Reglamentación del procedimiento para la obtención de permiso de explotación del recurso hídrico subterráneo

Como ya se dijo, derogada la Resolución AdA 333/2017, entra en vigencia la Resolución AdA 2222/2019 introduciendo algunas novedades con el anhelo de dar cierto orden al laberinto que debe transitar aquel administrado que pretenda acceder a un permiso de agua subterránea para riego productivo complementario, entre otros permisos allí regulados. El principio general

es que todos los usuarios del recurso hídrico deben transitar por 3 fases integradas, independientemente del estado en que se encuentren sus obras (ya sea como proyecto o ejecutada, con o sin funcionamiento). La excepción al principio se da respecto de aquellos usuarios con calificación hídrica cero (CHi0), es decir, cuya explotación en curso no representa riesgo. En tales casos, los usuarios Chi0 cursarán solo Fase 1 o Etapa de Prefactibilidad.

Más allá de intentar reordenar en 3 fases los procesos para la obtención del permiso para uso del agua subterránea, la norma bajo análisis prevé una etapa de “Precalificación de usuarios del recurso hídrico”. Se trata de una instancia previa, adicional y obligatoria donde el usuario debe manifestar si se encuentra en alguna de las 4 condiciones previstas para definir si corresponde que transite las ulteriores fases. Desde ya se anticipa que un usuario productor/agropecuario no cumplirá con la mayoría de las condiciones detalladas y quedará precalificado para avanzar sobre las ulteriores fases del procedimiento ya que: el inmueble de la actividad se encuentra en zona rural; seguramente no tiene acceso al servicio de agua corriente; ni tampoco cuenta con servicio de colección cloacal. En consecuencia, a continuación, se exponen los requisitos para atravesar las Fases que permitirán al usuario obtener el permiso de uso de agua subterránea, a saber:

-**Fase 1 o Prefactibilidad Hídrica.** Regulada en el Anexo I de la Res. 2222/2019, busca determinar la calificación hídrica del usuario, así como el nivel de funcionamiento. La Calificación Hídrica (CHi) del usuario determina el grado de complejidad de los procesos por los que deben transitar para obtener permiso correspondiente. Los criterios para ejecutar la calificación hídrica, según el nivel de explotación del recurso hídrico subterráneo, conforme el apartado 5.3 del Anexo I son: CHi0 - “Proyecto sin riesgo en explotación del recurso” solo para uso doméstico de bebida e higiene, cuando el caudal de explotación sea igual o inferior a 5 m³/día; CHi1 - “Proyecto con bajo nivel de explotación” cuando el caudal de explotación sea igual o inferior a 80 m³/h; CHi2 - “Proyecto con mediano nivel de explotación” cuando el caudal de explotación sea superior a 80 m³/h e inferior a 120 m³/h; CHi3 - “Proyecto con alto nivel de explotación” cuando el caudal de explotación sea superior a 120 m³/h; y CHi-Inviable: cuando la fuente del recurso hídrico subterráneo no posea la disponibilidad suficiente para ser explotada en los niveles solicitados, de conformidad con la Resolución AdA N° 796/17 (“Disponibilidad Hídrica”) y/o normas que en un futuro la modifiquen o reemplacen.

A la vez, en ésta fase se definen 3 Niveles de Funcionamiento (NF), que ponen de manifiesto la situación en la que se encuentra el usuario al momento de iniciar los trámites ante la AdA. NF0 = proyecto nuevo (No hay existencia de obras); NF1 = El usuario declara un proyecto donde existen instalaciones estructurales –completas o parciales- (ej. pozo ya desarrollado, sin operación); NF2 = El usuario declara un proyecto donde existen instalaciones que están activas (ej. pozo captando).

Transitada la Fase 1 el usuario obtiene un Certificado de Prefactibilidad Hídrica que lo habilita a transitar la Fase 2 siguiente.

-**Fase 2 – Factibilidad.** Regulado en el Anexo II de la Res. 2222/2019, dicho proceso requiere la siguiente información, según el CHi y NF. Un usuario productor agropecuario deberá presentar la siguiente documentación con carácter de declaración jurada: Certificado de ejercicio profesional; Informe Hidrogeológico de Convalidación Técnica; Documentación Gráfica; Constancia de la prestadora de servicios sanitarios; Cómputo y presupuesto; Informe de dominio / contrato de locación del inmueble; e Información adicional de corresponder.

Evaluada dicha documentación por parte de la AdA, el usuario obtendrá el certificado de Aptitud de Obra para la Explotación del Recurso Hídrico Subterráneo (proyecto o en ejecución).

-**Fase 3 – Permiso.** El proceso para obtener Permiso de Explotación del Recurso Hídrico Subterráneo se encuentra regulado en el apartado 2.3, del Anexo III de la Res. 2222/2019. El objetivo es evaluar si la obra ejecutada, se adecua a los requerimientos y/o recomendaciones formulados en Fase 2. Los requisitos para solicitar un Permiso de Explotación del Recurso Hídrico Subterráneo son: la obra debe estar ejecutada (NF1 o NF2); Certificado de Aptitud de Obra de Explotación del Recurso Hídrico Subterráneo (Fase 2) aprobada; acreditar “Programa de Adecuaciones” si fue requerido en Fase 2; Información básica requerida para usuarios con CHi1 (NF1 o NF2): Memoria técnica/descriptiva - Constancia de la prestadora de servicios sanitarios.

- Informe de dominio / contrato de locación del inmueble - Información adicional de corresponder. Para usuarios con CHi2 o 3 (NF1 o NF2) también se requiere: - Informe Hidrogeológico de Convalidación Técnica - Documentación Gráfica - Cómputo y presupuesto - Documento de pruebas y ensayos - Plan de gestión hídrica. - Información adicional de corresponder.

La AdA para aprobar el permiso tendrá en cuenta si se presentó toda la información y documentación aquí detallada según la CHi y el NF.

4. Sobre la aplicación de la normativa para la obtención del permiso de explotación de agua subterránea para riego complementario.

Para evaluar la efectiva aplicación de la faz dinámica de la normativa bonaerense relevada, se acudió al análisis de casos jurisprudenciales (4.1) y a entrevistas a informantes clave (4.2), obteniendo los siguientes resultados:

4.1 Siguiendo la metodología propuesta (De la Torre, 2014) para la búsqueda de casos radicados en el fuero contencioso administrativo bonaerense, se revisaron todos aquellos en los que la Autoridad del Agua fuera parte, pero no se detectaron conflictos por la restricción en el uso del acuífero pampeano en virtud de las categorizaciones provenientes del mapa de disponibilidad hídrica (Resolución AdA 796/2017) ni otros vinculados al uso de recurso hídrico subterráneo en el área rural bonaerense (tribunales que dependen de las Cámaras Contencioso Administrativo de Mar del Plata y San Nicolás). De todos modos, es de señalar que existen decisiones en otras jurisdicciones como, por ejemplo, la de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza (en autos “Gualtallary S.A. c/ Departamento General de Irrigación/acc. inc., 2014) que rechazó la demanda que perseguía la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución N° 722 dictada por el Superintendente General de Irrigación, en cuanto restringía las autorizaciones para nuevas perforaciones sobre el acuífero del Río Tunuyán Superior, pues la norma se enmarca en la declaración de emergencia hídrica efectuada para todo el territorio provincial por Ley 8318.

4.2 Con fecha 31/3/2015 se realizó una entrevista con autoridades de la Asociación de Riego Pampeano (ARP) (Storti, 2025). Se seleccionó a ésta entidad por la experiencia que registra en el medio desde el año 1995 como intermediaria entre la AdA, sus asociados (proveedores de servicios de riego y productores agrícolas que requieren de riego complementario) y el sector académico (Convenios con INTA y Universidades Nacionales). Si bien la ARP tiene un área de influencia inicial en el sudeste bonaerense, se observa que comienza a expandir su influencia hacia el resto de la Provincia de Buenos Aires. Se destaca que, mediante la Resolución AdA N° 135/2011 se aprobó el convenio suscripto el 28 de diciembre de 2010, entre la ARP y la AdA (se

aclara que, si bien se accedió al texto de la Resolución AdA 135/2011, no se tuvo acceso al texto que la misma aprueba), cuyo objetivo es el Ordenamiento del Riego Productivo, a tales efectos se prevé: 1) la colaboración mutua mediante la realización de actividades de investigación y asistencia técnica; 2) el aporte anual en pesos de los regantes asociados de la ARP, equivalente a doscientos litros (200 lts.) de gasoil por cada pozo activo que tenga documentación visada por la AdA; y 3) posibilidad de celebrar acuerdos complementarios. El citado convenio se encuentra vigente desde su suscripción por 1 año, prorrogable automáticamente, salvo expresión en contrario de alguna de las partes. De la mencionada entrevista, se rescatan las siguientes tres conclusiones en particular:

1) La complejidad para transitar en tiempo y forma los pedidos de permiso para explotación del agua subterránea para riego. La actual Resolución 2222/2019 e incluso los trámites que quedaron pendiente dentro de la vigencia de la Resolución 333/2017, si bien representaron un adelanto, en cuanto a la posibilidad de llevar la gestión a través de plataformas digitales integradas de las autoridades de aplicación bonaerense. A la vez, incrementaron la burocracia en los procesos descriptos en el acápite 3 de ésta ponencia, con la consecuente sobrecarga del Estado, sin dar la adecuada respuesta a los administrados. A los fines de la simplificación de los referidos trámites, ARP ofrece como alternativa a sus asociados la posibilidad de solicitar permisos de explotación del recurso hídrico subterráneo para riego, en el marco de la Resolución 135/2011. Lo que facilita el registro de los usuarios previo pago del aporte y completando la información técnica requerida por la AdA. Ello, nos lleva a intuir que ésta facilitación del trámite del permisos y registro de usuarios tiene correlación directa con el crecimiento exponencial del riego evidenciado en el sudeste bonaerense (Donna, 2024)

2) La necesidad de continuar contribuyendo con información al conocimiento del recurso hídrico subterráneo. El trabajo que viene realizando la ARP contribuyó a la creación de una red de freatímetros que aportan información sobre el acuífero, la que se encuentra disponible para la realización de investigaciones por parte de cualquier entidad académica que a través de un convenio previo con la ARP así lo requieran.

3) La importancia de contar con una estrategia de cooperación “de abajo hacia arriba” para asegurar la eficacia en la aplicación de la normativa. Los entrevistados manifiestan que la ARP actúa como facilitadora entre los usuarios y la autoridad, lo que significaría saldar las

desconfianzas y complejidades de tener que presentarse directamente a solicitar permiso ante la AdA.

5. Conclusiones

Si bien del análisis de la jurisprudencia bonaerense aún no se constata conflictividad en el uso del recurso hídrico subterráneo que requieran de restricciones preventivas como sucede en otras zonas de nuestro país, queda a la luz el incremento de la ineficacia de la normativa vigente por la dicotomía entre la regulación general y las prácticas territoriales particulares.

Ante las dificultades de la autoridad de control para la efectiva aplicación de la normativa vigente, se rescata como valiosa la experiencia de la ARP, a los fines de mejorar las gestiones ante el organismo.

Finalmente, se sugiere la adopción de una normativa surgida de la participación de los interesados para regular en general el uso del agua subterránea para riego a efectos de facilitar su aplicación, mejorar su eficacia, prevenir el daño ambiental y contribuir al desarrollo sostenible.

Bibliografía citada

- AdA (2017). Mapa de Disponibilidad Hídrica. Obtenido de <https://ada.gba.gov.ar/mapa-de-disponibilidad/>
- Ameghino, F. (1886). Las secas y las inundaciones en la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.
- Bonafede, D. R.-N.-T. (2019). Argentina. En J. M. Azcoiti, Las aguas subterráneas en la legislación iberoamericana (pág. 209). Madrid: IGME. Obtenido de <https://web.igme.es/publicaciones/publiFree/AguasSubIberoamerica/AguasSubIber.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). ACCESO AL AGUA EN LAS AMÉRICAS. Costa Rica: CIDH.
- De la Torre, G. O. (2014). El Código de Aguas bonaerense en la justicia contencioso administrativa. En SEDICI (Ed.), Congreso Internacional de Códigos y Desafíos para Enfrentar la Crisis del Agua (pág. 19). UNLP. Obtenido de

https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/72780/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Diloreto, A. G. (2013). Régimen de dominio de las aguas subterráneas y consecuencias para su gestión, protección, tutela y aprovechamiento. En Leonardo Fabio Pastorino...[et al.] ; Coordinación general de Leonardo Fabio Pastor (Ed.), VIII Congreso Argentino de Hidrogeología y VI Seminario Latinoamericano sobre Termas Actuales de la Hidrología Subterránea (La Plata, 17 al 20 de septiembre de 2013). La Plata, 2013: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/103612>

Donna, F. F. (17 de diciembre de 2024). Evaluación del impacto del riego suplementario en la dinámica del acuífero Pampeano en el sudeste de la provincia de Buenos Aires. Tesis, 237. La Plata, 2024. doi:<https://doi.org/10.35537/10915/175239>

Naciones Unidas. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por un plan de rescate para. Nueva York: ONU Departamento de Asuntos Económicos y Sociales . Obtenido de https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf?gl=1*10p2362*_ga*ODA5MjEwOTY0LjE3MDk2MzkwOTA.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTC0MzQyMzk3MC42LjAuMTc0MzQyMzk3MC4wLjAuMA..

Pastorino, L. F. (2009). El Agua: 3º Curso del Ciclo de Cursos de Posgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional. La Plata: Ediciones Cooperativas. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/102829>

Pastorino, L. F. (2014). Código de aguas de la provincia de Buenos Aires. Congreso Internacional de Códigos y Desafíos para Enfrentar la Crisis del Agua (págs. 24-35), La Plata 2014. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/43438>

Rodríguez, Corina Iris. (2014). Evaluación ambiental del uso y gestión del agua subterránea en el partido de Tandil. (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata, 2014). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/34169>

Storti, L. y Gonzalez, F. (31 de marzo de 2025). La aplicación de la normativa para obtener permiso de uso de agua subterránea para riego. (P. Noseda, Entrevistador)

Jurisprudencia citada

Gualtallary S.A. c/ Departamento General de Irrigación | acc. inc., MJ-JU-M-85898-AR | MJJ85898 (19 de mayo de 2014).

Majul, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental
(CSJN 11 de julio de 2019).

AGROQUÍMICOS

Agroquímicos y buenas prácticas... ¿lobo está...?

Un proyecto más en la legislatura de la provincia de Buenos Aires. Breve aporte

Héctor Hugo Pilatti

Facultad de Agronomía y Facultad de Derecho,
Universidad de Buenos Aires
hpilatti@agro.uba.ar

Resumen

En Argentina, la sanidad animal y vegetal, así como la prevención, el control y la erradicación de enfermedades y plagas, son de interés nacional. Las plagas agrícolas abarcan todo tipo de especies, y sus daños afectan la productividad y/o la calidad de las plantas. Los productores deben combatirlas por mandato legal pero también por razones económicas y de productividad.

Toda la cadena de productos fitosanitarios está regulada y debe cumplir con una normativa extensa y, en algunos casos, compleja. El objetivo de estas normas es proteger la salud humana (un valor supremo), los recursos naturales y la actividad agrícola mediante el uso adecuado y racional de agroquímicos, a la vez que se previene la contaminación de los alimentos y del ambiente.

Este trabajo analiza el Proyecto de Ley D-2764/24/25-0, "Ley de Presupuestos Mínimos

para la Gestión de Productos Fitosanitarios", para la provincia de Buenos Aires.

Palabras clave

Agroquímicos y fitosanitarios, sanidad vegetal, buenas prácticas.

Abstract

In Argentina, animal and plant health, as well as the prevention, control, and eradication of diseases and pests, are of national interest. Agricultural pests include all types of species, and their damage impacts the productivity and/or quality of plants. Producers must combat them by legal mandate and also for economic and productivity reasons.

The entire chain of phytosanitary products is regulated and must comply with prolific and, in some cases, complex regulations. The purpose of these standards is to protect human health (a supreme value), natural resources, and agricultural activity through the appropriate and rational use of agrochemicals, while also

preventing food and environmental contamination.

This paper analyzes Buenos Aires province bill D-2764/24/25-0, "Act on Minimum Budgets for the Management of Phytosanitary Products".

Keywords

Agrochemicals and phytosanitary products, sanitary vegetable, good practices.

1. Introducción

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), las plagas agrícolas incluyen todo tipo de especies (animales, plantas y microorganismos) que provocan un perjuicio a los cultivos vegetales.

Desde la agronomía se afirma que las plagas impactan en la productividad y/o calidad de los recursos vegetales con distintos grados de rigor, causando desde perjuicios leves (menos eficiencia), hasta pérdidas totales; los cultivos agrícolas tienen entre sus principales limitantes a adversidades biológicas “que los productores deben combatir por mandato legal y/o razones económicas y de productividad” (Pilatti, 2019).

En el año 2018 mediante la Resolución A/RES/252 la Organización de las Naciones Unidas declaró el 2020 como el “Año Internacional de la Sanidad Vegetal (AISV)”; en el 2022 por la Resolución A/RES/76/256 decide designar el 12 de mayo Día Internacional de la Sanidad Vegetal iniciativa de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria que fue proclamada por la Asamblea General de la FAO.

Afirma la FAO que “las plantas sanas constituyen la base de toda la vida en la Tierra, así como de las funciones de los ecosistemas, de la seguridad alimentaria y de la nutrición. La sanidad vegetal es el elemento clave para el desarrollo sostenible de la agricultura con miras a alimentar a la creciente población mundial de aquí al año 2050” (FAO, 2024).

Es conocida desde tiempos remotos la relación entre la salud de las personas, animales, plantas y ambiente, aunque el término *One Health* atribuido a Calvin Schwabe en 1964 (“defensor de la integración de aspectos de la medicina veterinaria y humana”), recobra importancia en los últimos años por los cambios que se han producido en las interacciones entre personas, animales, plantas y ambiente (ZINSSTAG et.al., 2010). Para la Organización Mundial de la Salud “Una sola salud” es un enfoque integral y unificador cuyo objetivo es equilibrar y optimizar la salud de las personas, los animales y los ecosistemas (OMS, 2023).

El desarrollo sostenible está en conexión con la salud y el bienestar de las personas, los animales y los ecosistemas en los que conviven en una relación de vinculación e interdependencia; todo queda en manos de la gestión de los riesgos interconectados con la sanidad de las plantas cultivadas (en agroecosistemas).

El espacio que esta oportunidad brinda es suficiente para recordar que es “de interés nacional la sanidad de los animales y los vegetales, así como la prevención, el control y la erradicación de las enfermedades y de las plagas (...)", así lo declara la Ley 27.233.

Los productores que siguen el paradigma de la siembra directa (sin labrar la tierra) son conducidos a utilizar un conjunto de procesos y productos que la “empresa agraria” (Formento, 2005) utiliza para llevar adelante un modelo de producción, incluyendo su propia experiencia y los conocimientos científicos y técnicos necesarios (Pilatti, 2019).

En el texto último referido, analicé la Resolución MA 246/18, que definió “zona de amortiguamiento” como 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 desarrolle”, un concepto que se sumaría a la clasificación del territorio según la ley de ordenamiento territorial y uso del suelo (Decreto Ley 8912/77 t.o.), sin perder de vista sus principios. Sin perjuicio, por Resolución MA 24/19 se modificó el artículo 5º y suspendió su vigencia cuya prorroga continua ahora según la Resolución MDA 02/25.

En la legislatura de la provincia de Buenos Aires se han presentado muchos proyectos para modificar la ley de agroquímicos; actualmente se halla vigente la 10699, reglamentada por los Decretos 499/91; 1170/00 y 956/02, complementada por varias resoluciones ministeriales (Ministerio de Desarrollo Agrario, s.f.).

¿Será ley de la Provincia el proyecto D-2764/24/25-0 que se encuentra en la Cámara de Diputados? o como el cuento del lobo, que habilita para reflexionar sobre la necesidad de ver más allá; de proponer estrategias; no dejarse influir por las apariencias... ¿será verdad que el malo siempre pierde? ¿Cuántos cuentos habrá que contar para crear más lobos que culpar? ¿Acaso el lobo no es más que un animal?, ¿podrá ser que es un lobo bueno, pero que intenta demostrar una idea?.

Tiene larga data el debate sobre los productos, los métodos y/o procesos de aplicación de los “productos de acción química y/o biológica (...), que (son) utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal”, enunciados en el artículo 2º de esa ley.

Según yo interpreto el concepto de buenas prácticas es transversal y su estudio requiere ahondar más.

Las buenas prácticas requieren en los distintos modelos de producción identificar peligros y riesgos, para luego usar un criterio al elegir las estrategias, medidas y prácticas aplicables frente a los problemas como la aparición de plagas y decidir el uso de fitosanitarios.

Con frecuencia se lee sobre buenas prácticas agropecuarias (BPA), en unos casos; o buenas prácticas agrícolas (BPA), en otros; también a—buenas prácticas de aplicación de agroquímicos/fitosanitarios, como si se tratara de sinónimos que no son, aunque tienen un denominador común que es que en todos los casos se requiere un protocolo, un documento que establece pautas de actuación y criterios aplicables a un caso concreto; más precisamente. Sería un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas que se aplican para la prevención o combate de las plagas durante el ciclo biológico y almacenamiento los de productos obtenidos (buen uso y manejo de los insumos), (RedBPA, 2024).

Al inicio de la Conferencia de Estocolmo, (Resolución ONU AG 2994 (XXVII) del 15/12/72) se designó el 5 de junio para celebrar el “Día mundial del medio ambiente” con el ánimo de promover la sensibilización y la acción a favor del ambiente en todo el mundo.

En ese día se vincula y “destaca la importancia de estas prácticas y su obligatoriedad para frutas y hortalizas” (Argentina.gob.ar, 2023); en tal sentido, entre las primeras normas legales relativas a buenas prácticas la “Guía de Buenas Prácticas de Higiene y Agrícolas Para la Producción Primaria (cultivo-cosecha), Empacado, Almacenamiento y Transporte de Hortalizas Frescas” se aprobó por Resolución SAGPyA 71/99 y a la “Guía de Buenas Prácticas de Higiene, Agrícolas y de Manufactura para la producción primaria (cultivo-cosecha), acondicionamiento, empaque, almacenamiento y transporte de frutas frescas” por Resolución SENASA 510/02.

Más recientemente, mediante la Resolución Conjunta SGS y SAGyP 22/2025 se incluye el artículo 154 tris en el Código Alimentario Argentino (sentido estricto siguiendo a Guajardo, 1998), ahí “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”.

Está confirmado que cuando durante el ciclo biológico las cosas se hacen bien, los productos que se obtienen son buenos, seguros, de calidad y mayor valor económico.

Cierto es que el crecimiento de la población más la variación de los patrones de consumo de alimentos representan para los países crecientes desafíos en la intensificación de la producción agrícola. “Los plaguicidas juegan un importante papel en la producción de muchos cultivos, el producto debe ser aplicado siguiendo las indicaciones que el profesional a cargo haya realizado”. Su aplicación “comprende una amplia serie de cuestiones de carácter técnico” (INTA Boletín de Divulgación N° 41, s.f.) que deben conocerse y cumplir para no poner en juego la salud de las personas, ni los recursos naturales, ni la producción, ni la contaminación de los alimentos.

Cada día es mayor la necesidad de cambiar las prácticas de manejo de plagas e implementar enfoques más sostenibles.

Se visualizan casos de afectación a la salud y/o la contaminación de alimentos como consecuencia del uso de productos o dosis inadecuadas, incumplimiento de los períodos de carencia, etc. Todos daños innecesarios.

Se nota cada vez más intranquilidad por la contaminación de aguas y suelo, los efectos adversos para la biodiversidad y ecología.

Por otro lado, la globalización del comercio impone estándares de calidad internacionales que también deben cumplirse. El acceso a los mercados se limita si no se cumplen los límites máximos establecidos para residuos de plaguicidas o las medidas fitosanitarias acordadas en instrumentos jurídicos internacionales.

La implementación de buenas prácticas es una herramienta de manejo del riesgo, por eso son importantes los incentivos y reditúan más que la imposición de sanciones (que llegan, cuando llegan, ex post, tarde, después que los daños se han expresado).

2. D-2764/24/25-0. Un proyecto de ley más

Como se dijo antes, en un análisis somero, se trata de aportar un punto de vista relativo al proyecto de ley citado arriba (D-2764/24/25-0). Referenciado como “Ley de presupuestos mínimos para la Gestión de Productos Fitosanitarios”.

Este proyecto procura “regular la utilización de fitosanitarios con el objetivo de proteger la salud humana, los recursos naturales y el medio ambiente por medio de la reducción de los riesgos y efectos de esos productos”. Señala que será una “ley que ordena, regula y controla esta actividad en todo el territorio de nuestra provincia”; enumera los sujetos de derecho alcanzados a quienes llama “actores alcanzados”.

Entre sus “fundamentos” alude a la ley 10.699, (que) “data del año 1998, y (agrega), dado los avances tecnológicos como el proceder de una manera distinta por parte de los municipios, resulta menester su actualización (...). Seguramente la actualización sea necesaria, pero para cubrir otros problemas puestos en evidencia durante su vigencia.

En ese sentido es cierto que en la provincia de Buenos Aires ha proliferado en los últimos años una cantidad enorme de ordenanzas municipales y coincido que “controvierten la estructura jerárquica normativa que surge de la Constitución Nacional y también controvierten la misma Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, cuyo art. 27º deja claro que los municipios, como tercer grado de descentralización estatal, pueden reglamentar todo aquello que no esté comprendido en la competencia provincial o nacional o sobre vacíos legislativos de la Provincia” (Acuña, 2013); estoy convencido que la normativa (ley provincial), debe evitar escenarios de inequidad porque no es razonable que la misma actividad (agraria), quede sujeta a regímenes jurídicos distintos solo por ejecutarse en municipios diferentes.

Pero, como el artículo primero del proyecto lleva como acápite “presupuestos mínimos de protección ambiental”, se (me) presentan algunos interrogantes:

Interpreto que los presupuestos mínimos serían los que en el proyecto se enuncian como los “objetivos”.

La doctrina es conteste en afirmar que el principio de supremacía de las normas surge del artículo 31 de la Constitución Nacional.

El artículo 41 de la Constitución Nacional tiene concordancia con el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en mi entendimiento el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional es claro.

En cuanto al texto del artículo 5° y el 121 concordado con el 123 de la Constitución Nacional suelen presentarse pensamientos diferentes (mayor o menor autonomía), pero en la Provincia no se rechaza el régimen municipal emanado de la Ley Orgánica de las Municipalidades.

Me pregunto: ¿Existen atribuciones inherentes al régimen municipal relativas a la aplicación de agroquímicos? ¿se puede inferir del Decreto Ley 6769/58?

Hay acuerdo en la doctrina en cuanto que la facultad de dictar leyes relativas al orden público, la seguridad, la salud, la moralidad, el bienestar general, defensa y promoción de los intereses económicos (*criterio broad and plenary*) pertenece a las provincias y en algunos casos concretos se ha delegado a la Nación o eventualmente se comparte; de ahí que, aunque podría equivocarme, estimo que en este caso las competencias y atribuciones (y/o el fondo y la forma), son parte de las facultades reservadas por las provincias; ocurre que en Buenos Aires han quedado algunos vacíos legales que han sido cubiertos entonces por ordenanzas municipales.

El proyecto que se analiza, no abroga la Ley 10699, será que ¿la vendría a modificar? ¿y los dos cuerpos de la Receta Agronómica vigente?, ¿cambian por la receta de aplicación?

Otra interpellación me surge: después de recorrer los textos del proyecto y de las ordenanzas, se advierte que se han determinado distancias donde se imponen restricciones y/o prohibiciones. Lo mismo ocurre en algunos fallos judiciales. ¿Dónde surgen los fundamentos técnicos – científicos, sea de las distancias estipuladas en las ordenanzas o por el proyecto de ley que se analiza?, ¿por qué hay diferencias entre unos y otros? ¿Si los que determina el proyecto de ley son “presupuestos mínimos”, los establecidos en las ordenanzas municipales se mantendrían?

En el proyecto, llama la atención que se extiende hasta alcanzar las plantas de acopio y almacenamiento de productos agrícolas y determina los requisitos que deben cumplir. Para minimizar la posibilidad de generar “inflación jurídica” en este punto es importante tener presente la vigencia de Resolución SENASA 79/23; más, el Ministerio de Desarrollo Agrario tiene en carpeta la incorporación de nuevas categorías a las actualmente comprendidas en las

Resoluciones MA 46 y 115/16 (Registro de Operarios de Aplicación -categorías- y contenidos temáticos de la capacitación).

Igualmente cabe poner de relieve la posibilidad de “celebrar convenios con actores públicos o privados para facilitar el control y la fiscalización”, porque coliciona con el ejercicio de la función de policía que posee el Estado y el *ius puniendi* (por faltas o infracciones en este caso).

Otra cuestión a seguir analizando es la mención en el proyecto a una “autoridad de aplicación” y una “autoridad competente”.

Por fin en el proyecto que se analiza se aparta de las previsiones de la Ley de Faltas Agrarias e incluye artículos de procedimiento y sanción de los hechos que tipifica, que en humilde opinión me permito no compartir.

3. La Resolución MDA 48/21

Desde el mes de abril del año 2021 el Ministerio de Desarrollo Agrario creó el “Programa Provincial Buenas Prácticas Agrícolas - Suelos Bonaerenses”.

El programa considera la importancia de los procesos productivos de las economías locales y regionales, para lo cual en este caso se orienta “a la pequeña y mediana producción, a las cooperativas agropecuarias y comercios (...)", procura que resulten atractivos y accesibles. Ejerce función de policía y fomento a la vez; crea incentivos económicos, como aportes no reintegrables, calculados en función del impuesto inmobiliario (Desarrollo Agrario, s.f.).

Su objetivo es que se beneficien quienes implementen buenas prácticas agrícolas, incluyendo buenas prácticas de aplicación de agroquímicos (cuando los utilizan), cumpliendo con la Ley 10699 y sus reglamentaciones.

Lo explica mejor el profesor Gordillo al decir “si yo quiero saber si puede haber una intervención del Estado en alguna rama posible de cualquier actividad humana: Económica, productiva, industrial, personal, sea pública o privada, tengo que preguntarme primero si tengo un sustento normativo en la Constitución y en la ley, para que luego la acción de la administración se encuadre en ese sustento normativo” (Gordillo, s.f.).

Los interrogantes expuestos más arriba tienen una respuesta en este programa.

La Provincia percibe que “es uno de los principales núcleos productivos del país y el agro y la industria son pilares de la economía provincial”; advierte a la vez que “tiene un enorme potencial para mejorar e incrementar la producción agrícola (...) y reconoce la progresiva pérdida de productores y productoras (...”).

Con ese razonamiento y muchos más argumentos agronómicos creyó “conveniente la creación de un programa de desarrollo local que propenda a la adopción de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA), destinado a morigerar las variables negativas relativas a la producción agrícola y el uso de los suelos, favoreciendo el arraigo rural”, la preservación de la calidad del suelo, mediante rotación de cultivos, prever la erosión y la reducción paulatina de agroquímicos; lo sostiene y continúa difundiendo sobre esas bases, “observa un crecimiento sustancial permitido por los avances genéticos y tecnológicos, pero también un incremento de externalidades negativas en sus suelos”; resulta fundamental que las actividades agropecuarias que se realizan en el territorio bonaerense estén comprometidas con un desarrollo sostenible, a través de la innovación tecnológica, el cuidado de los recursos naturales y la atención y capacitación permanente” de “los sujetos agrarios” (para recordar el concepto del profesor Vivanco).

4. A modo de conclusión

En este espacio no es posible revisar uno por uno los artículos del proyecto, se intenta reflexionar sobre los puntos sobresalientes, quedan pendientes algunos.

El proyecto actualmente se encuentra en la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sostenible, resta pasar por la de Asuntos Agrarios y Asuntos Constitucionales y Justicia.

Tal vez, por defecto profesional, es de esperar que se despeje un interrogante más: ¿en este proyecto los agroquímicos y su utilización se abordan desde el Derecho Ambiental o esos productos utilizados en la actividad agraria son parte de la legislación agraria y el Derecho Agrario?, en mi opinión, a la legislación de agroquímicos corresponde al Derecho Agrario, aunque su vinculación cuando se usan mal, es necesaria y sustancial con el Derecho Ambiental.

Muy probablemente facilitaría su inteligencia la numeración de algunos principios orientativos, porque cuando “establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de gestión, aplicación y uso de productos fitosanitarios en la producción agropecuaria”

utiliza la conjunción copulativa “y” para sumar la producción “agroindustrial”, por lo que el alcance del proceso que pretende abarcar en la cadena agroindustrial queda indeterminado.

Bibliografía

- Acuña, J. C. (2013). Agroquímicos, ordenanzas municipales bonaerenses y la ley provincial 10.699/88 en *II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39432>
- Argentina.gob.ar*. Día Mundial del Ambiente: Buenas prácticas agrícolas para la inocuidad de los alimentos (2023). <https://www.argentina.gob.ar/noticias/dia-mundial-del-ambiente-buenas-practicas-agricolas-para-la-inocuidad-de-los-alimentos>
- Camara de Diputados Buenos Aires (24/25). Obtenido de Comisiones Proyectos: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/24-25D2764012024-09-1111-14-41.pdf>
- FAO. (06 de 055 de 2024). *Dia Internacional de la Sanidad Vegetal*. <https://www.fao.org/publications/news-archive/detail/get-ready-to-celebrate-the-international-day-of-plant-health!/es>
- Formento, S. N. (2005). *La empresa agraria y sus contratos de negocios*. Facultad de Agronomía UBA. Buenos Aires.
- Gordillo, A. (s.f.). *Policía y poder de policía*. <https://www.gordillo.com/articulos/art44.pdf>
- Informe Final. Grupo de trabajo interministerial sobre buenas prácticas en materia de aplicaciones de fitosanitarios. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/grupo_interministerial_fitosanitarios.portada.pdf
- INTA Boletín de Divulgación Nº41. (s.f.). *argentina.gob.ar*. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-guia_para_uso_de_plaguicidas_web_.pdf
- Ministerio de Desarrollo Agrario*. (s.f.). Obtenido de Ministerio de Desarrollo Agrario: https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/legislacion/fiscalizacion_sanidad_vegetal
- OMS. (2023). *Una sola salud*. Obtenido de Una sola salud: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/one-health>

Pilatti, H. H. (2019). Mitos, paradigmas y paradojas reflejadas en la regulación de los agroquímicos en la provincia de Buenos Aires en *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/82011>

Red BPA. <https://redbpa.org.ar/documentos/>

Red de BPA <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/buenas-practicas-agricolas-bpa>

RedBPA. (2024). Red BPA. Obtenido de Manual para las Buenas Prácticas Agrícolas: https://redbpa.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/BPA_gestion_fitosanitarios_cultivos_extensivos.pdf SENASA. Manual para la aplicación de fitosanitarios (2012). <http://publicaciones.srt.gob.ar/Publicaciones%20Ext/1266.pdf>

Vivanco, A. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ed. Librería Jurídica. La Plata, Buenos Aires.

Zinsstag (2010). *De "una medicina" a "una salud" y enfoques sistémicos de salud y bienestar*. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3145159/#sec0020>

Legislación

Resolución MA 46/16:

https://www.gba.gob.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/FISC_VEGETAL_Res_46-16_Carnet_APLICADOR.pdf

Resolución 115/16:

https://www.gba.gob.ar/static/agroindustria/docs/legislacion/FISC_VEGETAL_Resolucion_115_carnet_habilitante.pdf

Resolución MA 246/18: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BLmpg9uQ.html>

Resolución MA 24/19: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BO80MZiy.pdf>

Resolución MDA 02/25: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/resolucion/2025/2/483472>

Resoluciones Ministeriales:

https://www.gba.gob.ar/desarrollo_agrario/legislacion/fiscalizacion_sanidad_vegetal

Las deficientes normativas locales, en materia de aplicación de Agroquímicos: el caso Entre Ríos con la Ley N°11.178

Horacio F. Maiztegui Martinez

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,

Universidad Nacional del Litoral

hmaiztegui@gmail.com

Resumen

En la actualidad, se halla controvertida la aplicación de agroquímicos, sobre todo en las distancias en la que deben ser aplicados, al no existir una regulación clara que la determine. De esta manera se señalan responsables por la aplicación insegura o inconveniente de tales productos, que hoy son esenciales para el incremento de la producción agraria. Existen distintas normas o regulaciones nacionales y provinciales muchas veces contradictorias entre sí, que francamente conspiran contra la necesidad de conocer realmente cuál es el impacto de la utilización de agroquímicos en la agricultura respecto de la sociedad y del ambiente.

A través del presente trabajo, nos proponemos plantear puntualmente algunas de las deficiencias advertidas en la redacción de la Ley Provincial entrerriana 11.178 a título

enunciativo, además, vamos a marcar algunos errores que pueden llevar a la confusión de los agricultores entrerrianos.

Palabras clave

Agroquímicos, aplicación, regulación, Entre Ríos.

Abstract

Currently, the application of agrochemicals is controversial, especially regarding the distances at which they should be applied, as there is no clear regulation establishing this. Thus, those responsible are held responsible for the unsafe or inappropriate application of such products, which are currently essential for increasing agricultural production. There are various national and provincial standards or regulations, often contradictory, which frankly conspire against the need to truly understand the impact of agrochemical use in agriculture on society and the environment.

Through this work, we aim to specifically address some of the deficiencies noted in the wording of Entre Ríos Provincial Law 11,178, by way of example. We will also highlight some

errors that can lead to confusion among Entre Ríos farmers.

Keywords

Agrochemicals, application, regulation, Entre Ríos.

1. Introducción

El VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, nos convoca en Santiago del Estero, a debatir temas agrarios, vaya nuestro agradecimiento al Dr. Leonardo Pastorino, y a las y los Especialistas locales representadas en la coordinación de la Dra. Claudia Zemán, por lograr que se concrete la puesta en escena de este nuevo y valioso encuentro científico.

El tema en análisis, tuvimos la oportunidad de proponerlo en el Encuentro sobre temas de Derecho Agrario de Rosario del año 2024, a través de la presentación del tema “Agroquímicos, agricultura, sociedad y ambiente”, y seguimos preocupados por el mismo aunque en este trabajo nos enfocamos especialmente en un análisis muy breve de la ley denominada de buenas prácticas, sancionada en Entre Ríos, particularmente la Ley 11.178, promulgada el 20 de diciembre de 2024 (B.O 3/1/2025).

En la actualidad, se habla muchísimo de la aplicación de agroquímicos, se señala responsables por la aplicación insegura o inconveniente, de tales fitosanitarios que hoy son esenciales para el incremento de la producción agraria. Existen distintas normas o regulaciones nacionales y provinciales, que francamente conspiran contra la necesidad de conocer realmente cuál es el impacto de la utilización de agroquímicos en la agricultura respecto de la sociedad, y del ambiente.

A través del presente, nos proponemos plantear puntualmente algunas de las deficiencias advertidas en la redacción de la Ley Provincial 11.178 a título enunciativo, ya que no habrá espacio para comentarlas. En otro orden, en este trabajo, vamos a marcar algunos errores que pueden llevar a la confusión de los agricultores entrerrianos.

La regulación provincial, no soluciona las contradicciones que existen con las ordenanzas municipales, en todo el ámbito provincial, que resulta contradictoria en diversos aspectos con la nueva ley.

Existen diversas distancias en la aplicación a cumplir de los agroquímicos según una u otra norma y por último veremos cómo desde el gobierno provincial se omite considerar las competencias a nivel nacional que sobre agroquímicos se ha establecido y regulado.

Pese a todo esto, antes decíamos que los agricultores necesitan aplicar agroquímicos en el marco de una agricultura que debe ser sustentable. En Argentina, la práctica de la siembra directa se multiplicó, pero de la mano de múltiples prácticas, tecnológicas que si bien trae consigo la notable disminución de agroquímicos, la comunidad cree lo contrario.

No estamos de acuerdo en que se hable de agrotóxicos cuando se hace la referencia a agroquímicos, los que primero deben ser aprobados por el SENASA, máximo organismo de aplicación en la República, y segundo son comercializados y utilizados en el país para tratar las enfermedades de los cultivos o sus plagas.

Plaguicida es cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga, incluyendo los vectores de enfermedades humanas o de los animales, las especies de plantas o animales indeseables que causan perjuicio o que interfieren de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos, productos agrícolas, madera y productos de madera o alimentos para animales, o que pueden administrarse a los animales para combatir insectos, arácnidos u otras plagas en o sobre sus cuerpos.

El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse como reguladoras del crecimiento de las plantas, defoliantes, desecantes, agentes para reducir la densidad de fruta o agentes para evitar la caída prematura de la fruta, y las sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de la cosecha para proteger el producto contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte (FAO, 2003).

El concepto de producto fitosanitario, hace referencia a cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, controlar o destruir cualquier organismo nocivo, incluyendo

las 180 especies no deseadas de plantas o animales, que causan perjuicio o interferencia negativa en la producción, elaboración o almacenamiento de los vegetales y sus productos. El término incluye coadyuvante, fitorreguladores, desecantes y las sustancias aplicadas a los vegetales, antes o después de la cosecha, para protegerlos contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte (SENASA, 2007).

Andrade (2019) ha expresado que el uso de productos fitosanitarios para el manejo de las plagas ha permitido aumentar los rendimientos por unidad de superficie. Cita en apoyo de tal afirmación a El European Parliamentary Research Service que publicó recientemente el informe “Farming without plant protection products”.

En nuestro trabajo del año 2024 sobre agroquímicos, me referí a “la necesaria convivencia y tolerancia por parte de la sociedad”, respecto de la labor que realizan los agricultores cuando lo mismos cultivan el suelo, y utilizan productos fitosanitarios -no agrotóxicos- para controlar plagas o malezas (Maiztegui Martinez, 2024).

En estos tiempos de liberalismo, es necesario afirmar, que “el Estado no puede estar ausente en el control y la planificación de la actividad agraria” (2024), que tenga por objeto la utilización y aplicación de agroquímicos, para evitar o prevenir malas aplicaciones que provocan derivas, y con ello daños o posibles daños a la salud de la población que se encuentra cercana o lindera a predios rurales en los que se utilizan agroquímicos.

2. Competencia de las Provincias en materia ambiental. La distribución de competencias Provincia y Municipalidades.

De acuerdo al art. 121 y 124 de la Constitución Nacional, las provincias conservan el dominio originario sobre los recursos naturales, y todos los poderes no delegados en la Nación.

El ambiente tiene que ver con los recursos naturales y particularmente con la gestión de los mismos, como sería el caso del control de la aplicación de agroquímicos.

Como decíamos, por el artículo 121 de la Constitución Nacional, los poderes no delegados específicamente están reservados a las provincias. Esto significa que la regla es la regulación por parte de las provincias y por excepción la Nación (Rosatti, 2007).

Actualmente las provincias tienen el dominio originario de los bienes que se encuentran en sus territorios, según lo dispuesto en la última parte del artículo 124 C.N. "...Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

¿De qué forma deberíamos interpretar este precepto? Se ha afirmado con razón que no surge un concepto unívoco de dominio originario (Pastorino, 2011). Agrega el autor, -en criterio que compartimos- que ha planteado la diferencia de conceptos entre dominio originario y dominio eminente, entendiendo que el dominio originario refiere a una relación de tipo propietaria entre *el dueño* y la cosa, en este caso el recurso natural y que, siendo originario, pertenece al Estado hasta tanto este no decide por algún medio constitucionalmente válido otorgar o facilitar su adquisición por los particulares, los que pueden ser argentinos o extranjeros.

Particularmente en materia ambiental, en concreto sobre presupuestos mínimos de protección ambiental establecidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional de 1994 llama a un consenso en el cual la política ambiental, debería concertarse entre los órganos que intervienen en la regulación (Nonna, 2017).

Tal consenso tiene que ver, con las normas comunes y mínimas que surgen de un proceso que garantice la negociación a nivel federal entre nación y provincias y orovincias entre sí.

A su vez, el artículo 41 CN prevé que "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las Provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales."

Se reconoce de esta manera una pluralidad jerárquica sustantiva en los niveles de regulación de la materia ambiental (Rosatti, 2007), pluralidad porque tienen capacidad normativa sobre la materia tanto la Nación como las provincias y jerárquica porque dicha atribución no es indistinta o integral para cada jurisdicción (una se encarga de establecer los niveles mínimos y otra los niveles complementarios) y sustantiva porque tanto Nación como

provincias comparten la responsabilidad de lograr -en conjunto- la protección integral del ambiente.

Es claro entonces que sobre presupuestos mínimos, las provincias pueden complementar lo que la Nación disponga, pero no se pueden afectar las competencias locales en materia de recursos naturales, o sea las competencias Provinciales, así debería entenderse el art. 41 CN.

En forma concordante con lo expuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en el fallo "COPETRO S.A. c. Municipalidad de Ensenada" se pronunció fundamentando que "en el campo ambiental, como hemos visto, se ha producido una delegación a favor de la Nación en lo que hace a la determinación de los presupuestos mínimos para su protección, las provincias han renunciado así a importantes competencias originarias, en excepción al principio receptado por el artículo 121, reservándose exclusivamente las facultades necesarias para dictar normas complementarias, conservando el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (conforme art. 124)".

Es necesario moverse dentro de las bases del concepto que Pedro Frías dio en llamar "federalismo de concertación" (Nonna, 2020) para el diseño de un sistema adecuado de distribución eficaz de competencias ambientales. Es Pedro J. Frías el que habla de "una relación participativa de los niveles de gobierno, central y provinciales, que deje de lado la confrontación, dando lugar a la programación interjurisdiccional de áreas temáticas que afectan a distintas unidades territoriales o niveles gubernamentales" (Frías, 1994).

Este "federalismo de concertación" en materia ambiental fue receptado en nuestro ordenamiento jurídico (v. art. 41, CN y art. 23 de la Ley 25.675), bajo cuyo marco el COFEMA debe asumir un "rol" fundamental, la autoridad ambiental nacional debe cumplir con el debido proceso de reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos dando participación real a las jurisdicciones locales, últimas ejecutoras de estas normas, lo cual permite identificar los intereses y necesidades locales, estableciendo las bases de un nuevo tipo de relación entre los diferentes niveles gubernamentales. No perdamos de vista que la cuestión ambiental no reconoce límites ni divisiones políticas, ni plazos temporales y que se debe respetar el derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano.

La práctica tribunalicia es en definitiva el último eslabón en la interpretación de nuestro ordenamiento jurídico y esquema federal de gobierno, en este sentido es ilustrativo el fallo "Fiscalía de Estado de la provincia del Neuquén c/ Municipalidad de Vista Alegre s/ Acción de Inconstitucionalidad" (expte. 6840/17). En esta acción, el Fiscal de Estado de la provincia de Neuquén promovió acción de inconstitucionalidad de una Ordenanza dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Vista Alegre por considerar que excedió el ejercicio de facultades que la Constitución provincial reconoce a los municipios, en especial, al intentar reglamentar sobre el aprovechamiento de la energía. Sostuvo que la cuestión afecta el derecho de propiedad de la provincia de Neuquén, ya que le impide disponer de su dominio exclusivo sobre los recursos hidrocarburíferos.

En su análisis, el Tribunal cimero estableció que la cuestión planteada se circunscribió a determinar el alcance de las competencias que en materia ambiental tienen los municipios, específicamente cuando se refiere a la explotación y exploración de hidrocarburos dentro del ejido urbano y concluyó que: "...el diseño constitucional de las competencias ambientales se inscribe claramente en el federalismo de concertación, ya que constituye una materia que es común a todos los órdenes de gobierno y necesita de una política conjunta para poder llevarse a cabo en forma efectiva". Y agregó: "Esto no importa vaciar de contenido las facultades regulatorias que en materia ambiental tiene las comunas, sino resaltar que la búsqueda de soluciones a los problemas ambientales no puede realizarse mediante la oposición o confrontación normativa, sino a través del diálogo y el acuerdo de políticas conjuntas que atiendan las necesidades e intereses comunes a la ciudadanía" (Frías, 1994).

También Sabsay y Di Paola (2022) han cuestionado "cuál será la línea divisoria entre las potestades nacionales y las provinciales, este interrogante constituye de alguna manera la pregunta clave en este campo". La viabilidad de la compatibilización entre las lógicas territoriales de la protección ambiental y del federalismo en la Argentina supone "b) en materia de federalismo, un enfoque de las relaciones entre Nación, provincias y ciudades que privilegie el consenso en la adopción de medidas de protección ambiental (federalismo de concertación o conjuntivo) antes que la separación tajante e irreconciliable de competencias (federalismo dual o disyuntivo) (Sabsay y Di Paola, 2022).

3. La problemática entre Provincia y Municipalidades

3.1 Ahora bien, de lo que hablamos en este caso es de la aplicación de agroquímicos, como una de las facultades que detentan las provincias en materia de recursos naturales y por lo tanto, la gestión de los mismos y en este marco está claro que se encuentra el tema de una diferente visión que pueden llegar a tener las municipalidades.

En este aspecto, ¿a qué nos referimos? bueno, por ejemplo, tanto en la provincia de Entre Ríos como también en el ámbito nacional, existe una pluralidad de ordenanzas que regulan la aplicación de agroquímicos en sus jurisdicciones, en sus ejidos, que muchas veces contradicen con lo previsto en las normas provinciales.

Es decir que, en la temática de los recursos naturales se presentan además del conflicto nación y provincias, otra problemática entre provincias y municipalidades.

En el fallo “Provincia de Río Negro c/ Municipalidad de Allen s/ conflicto de poderes (Ordenanza Municipal N° 046/2013) Expte. N° 26.731/13-STJ” el Superior Tribunal provincial al resolver sobre la injerencia del Municipio de Allen en el ejercicio de atribuciones provinciales en materia de administración y regulación de la actividad de explotación de los recursos Hidrocarburíferos existentes en el territorio de la provincia, sostuvo que: "... la Provincia es competente para reglar todo lo atinente a la explotación de los hidrocarburos (conforme los arts. 121 y 124 de la Constitución Nacional, art. 79 de la Constitución Provincial y la ley n° 26.197)".

Además de la situación que se plantea en relación con el ejercicio de los derechos que detentan las provincias en materia ambiental, el dominio originario y/o los poderes no delegados en la Nación, existe otro conflicto que también se observa en materia de regulación de la aplicación de agroquímicos entre provincias y municipalidades.

3.2 No dudamos en afirmar que estamos frente a un caos normativo en una cuestión enormemente peligrosa, porque en definitiva, el ciudadano, el productor agropecuario que debe cumplir las normas no sabrá qué cumplir en materia de aplicación de agroquímicos.

Nos referimos particularmente al tema de las distancias que fija una provincia para la aplicación de agroquímicos, por ejemplo el caso de Entre Ríos, donde la nueva Ley 11.178 resulta a todas luces inadecuada, más aún estando incorporadas las distancias en la misma, ya que son aproximadamente 17 (diecisiete), si diecisiete, distancias diferentes que un productor agrario, un aplicador de agroquímicos o un ingeniero agrónomo debe cumplir. Al decir, debe cumplir, explicamos que son distancias del tipo de “zona buffer”, zona de reserva, que no pueden ser violentadas por una aplicación de agroquímicos cuando hay zonas urbanas o cuando existe un curso de agua y/o en otras circunstancias que la ley provincial refiere, pero las municipalidades muchas veces agregan otras distancias que, en la mayoría de los casos, son diferentes. Más aún, hoy con un cambio legislativo provincial que no sometió a las municipalidades a cumplir la ley y las distancias allí fijadas, si no que omitió plantear la solución del problema que hoy existe.

3.3 Hay que buscar alternativas para coordinar las competencias entre provincia y municipalidades y allí me parece interesante un artículo del Decreto N° 552/97 (B.O. 16/04/97) reglamentario de la ley santafesina N° 11.273 (B.O. 21/11/95) con la reforma introducida por la Ley N° 11.354 (16/01/96) que dice: “los municipios y comunas deberán incluir en las Ordenanzas que reglamentan las excepciones previstas en el artículo 33 de la ley 11.273, la delimitación de las plantas urbanas a los efectos de precisar las distancias establecidas en los artículos 33 y 34 de la mencionada ley. Los límites de las plantas urbanas se establecerán con criterio agronómico y conforme a los principios que dicte el organismo de aplicación”.

En esto de mencionar solo normativas, no debe escapar a los colegas integrantes de este Congreso que el derecho no está solo en las normas, debemos pensar el derecho, considerando los valores, la justicia, la equidad, según nos han enseñado a lo largo del tiempo tantos autores trascendentales que dan claridad en el pensamiento jurídico.

En ese orden, vemos que en el caso “Peralta Viviana c/ Municipalidad de San Jorge y ots. s/ amparo” (Expte. N° 208 año 2009), se produjo el informe de la Universidad Nacional del Litoral en el año 2010, el que es analizado por Facciano, Fernandez Bussy, Valente y Diedrich en el que se expresa que

no existen agroquímicos inocuos. Todas las sustancias de uso fitosanitario, entre las que se incluye el glifosato, presentan toxicidad y por ende algún grado de peligrosidad tanto respecto a la exposición aguda como crónica. El mayor o menor riesgo para las personas y el ambiente está relacionado con el conjunto de medidas y precauciones a todo nivel que se toman para minimizarlo o mantenerlo bajo condiciones aceptables para la salud y la preservación del ambiente. El manejo de fitosanitarios debe ser realizado teniendo en cuenta todos los factores que puedan comprometer su uso...es necesario que se implementen mejoras sustanciales en los sistemas de control y en la forma en que se desarrolla la gestión y aplicación de fitosanitarios (Facciano, 2021, p. 487).

3.4. Como consecuencia de esta pluralidad normativa, no entre nación y provincia, sino entre provincia y municipalidades, resultará que ningún habitante de la Provincia de Entre Ríos pueda saber qué distancia deberá respetar para la aplicación de agroquímicos.

¿Cuáles son las competencias de las municipalidades? Así las cosas, es sencillo recordar el art. 5 y 123 de la Constitución Nacional, que reconoce las autonomías políticas, económicas, financieras, y administrativas de las municipalidades. En coincidencia con tales facultades cada provincia dispone sobre el régimen municipal que va a regir en el ámbito de cada provincia.

La Constitución de Entre Ríos es relativamente moderna, dictada en el año 2008, aunque no nos alcanza el tiempo ni el espacio para tratar esta temática porque tampoco es la finalidad de este trabajo y si marcar la dualidad normativa y el problema jurídico al que están sometidos los habitantes de nuestra provincia, lo que se replica en todo el país.

¿Cuál es la solución jurídica? Pensamos que debería aplicarse el mismo criterio que se tiene en consideración para la regulación de los presupuestos mínimos que la Nación puede disponer, sin alterar las competencias del art. 12 y 124 CN y que las provincias podrán complementarlos.

Del mismo modo, adelantando la conclusión, deberíamos afirmar que la provincia tiene la potestad para reglamentar las distancias y todo lo relativo a la aplicación de agroquímicos en toda su jurisdicción y las municipalidades complementarlas, sin alterar o modificar lo

especificado en la regulación provincial y de ese modo existiría una solución jurídica para semejante problema normativo.

Ese dilema no es solo para el aplicador de agroquímicos, sino para cualquier habitante que vive en el ámbito de una municipalidad y quiere que se respeten sus derechos, por ejemplo, en las distancias a las que debe aplicarse un agroquímico a un cultivo, dependiendo además de su identificación o ubicación o categorías de toxicidad, de los denominados por el SENASA, rojo, amarillo azul, o verde.

4. Normativa en materia de fitosanitarios y competencia.

El ejercicio de la agricultura, como actividad lícita está sujeta a controles que llegan principalmente en materia de aplicación de agroquímicos, como por ejemplo, en base a la Ley nacional N° 25.218 (B.O. 4/01/00) que aprobó la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria adoptada en Roma el 17 de noviembre de 1997.

A su vez, el Decreto Ley N° 6.704/63 (sancionado el 12 de agosto de 1963) dispone la defensa sanitaria de la producción agrícola en todo el territorio, contra animales, vegetales, o agentes de cualquier origen biológico perjudiciales, en el que se establece realizar una nomenclatura de agentes perjudiciales para declararlos plaga, por su carácter invasor o calamitoso; prohíbe la introducción en la República o tráfico interior o hacia el exterior de vegetales o productos o sub productos, etc o cualquier material susceptible de ocasionar perjuicios en la producción agrícola o propagar plagas o agentes perjudiciales, siendo el organismo competente quien deberá establecer procedimientos fijados según prácticas científicas para combatir los agentes perjudiciales.

El Decreto N° 2.266/91 (B.O. 19/12/92) declaró de interés nacional la fiscalización y certificación de la sanidad y calidad de productos de origen vegetal, sus insumos específicos y los residuos de agroquímicos y biológicos como también la prevención, el control y la erradicación de plagas que afecten la producción agrícola.

El Decreto Ley N° 3.489/58 (B.O. 8/05/58), reglamentado por el Decreto N° 5.769/59 (B.O. 18/5/58) previó sobre la venta de productos químicos o biológicos para el tratamiento y destrucción de enemigos animales y vegetales de las plantas cultivadas o útiles, quedando bajo control del ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación.

La Ley N° 18.073 (B.O. 27/3/69) prohíbe el uso de ciertas sustancias, dividiendo las que son para tratamiento de praderas naturales o artificiales o para aplicación en animales. Esta ley fue modificada parcialmente por la Ley 18.796 (B.O. 8/10/70), que reformó algunos artículos de la misma, conteniendo un cuadro anexo de productos y subproductos con el máximo de plaguicidas tolerados.

La Ley N° 20.418 (B.O. 22/06/73) prevé la tolerancia y límites administrativos de residuos de plaguicidas en productos y subproductos, regula la tolerancia y los niveles máximos de concentración de residuos de plaguicidas legalmente permitidos y establece la máxima tolerancia o máxima concentración de residuos de plaguicidas legalmente permitida.

La Ley N° 20.466 (B.O. 6/6/73) es una ley de fiscalización de fertilizantes y enmiendas, que tiene que ver con el control, elaboración, importación, exportación, tenencia, fraccionamiento distribución y venta de fertilizantes y enmiendas. Establece un Registro y la obligación de inscribirse todas aquellas personas humanas y jurídicas. Reglamenta los requisitos que deben cumplir para la exposición de los fertilizantes, por ejemplo composición química, cantidad de nutrientes, no exceder las tolerancias, no poseer alteraciones físicas o químicas. El organismo de aplicación tiene diversas funciones como las de inspeccionar, extraer muestras etc., establece cuales son las infracciones, los valores de las multas, y es una normativa de la época de Lanusse, del año 1973.

La Ley N° 22.289 (B.O. 2/10/80) prohíbe la fabricación, importación, formulación y uso de productos clorados (hexaclorociclohexano y dieldrin).

A la hora de definir de lo que estamos hablando, sobre la aplicación de agroquímicos, en un trabajo anterior de nuestra autoría, decíamos que “la presente reglamentación de la ley 6599 ratificada por la ley 7495, tiene por objeto que la regulación Estatal, de la aplicación de agroquímicos por productores rurales (como personas humanas o jurídicas), mediante medios

Autopropulsados y/o Aviones, desarrolladas de manera propia o contratada, se efectúe de manera Profesional, controlada por Agrónomos, y de manera sustentable, sin dañar el ambiente, los recursos naturales, en el marco de buenas prácticas en la actividad agraria, teniendo en miras por un lado, el derecho del productor rural, de llevar adelante esa actividad lícita, sin menoscabar elementales derechos Constitucionales de producir y trabajar, y por el otro, el cuidado de todas las personas humanas que habiten en ámbitos rurales, o que desarrollen cualquier tipo de actividad, comprendiendo las Escuelas públicas o Privadas y/o cualquier institución ubicada en zonas rurales.”

La nueva ley entrerriana Nº 11.178, prevé como novedad el uso de drones, que, aunque aún no se ha reglamentado, es una novedad que va en línea con el avance tecnológico.

Todas estas normas, deben tener en consideración la existencia de la Ley Nº 25.675 (B.O. 28/11/02), conocida como Ley General del Ambiente, y que la misma regula los instrumentos y los principios ambientales, define el daño ambiental, lo cual debería complementarse además con el Código Civil y Comercial de la Nación (Ley Nº 26.994), en cuanto al daño y la prevención del mismo máxime en materia de aplicación de fitosanitarios.

Además, nuestro país cuenta con la Ley Nº 22.279 (B.O. 11/10/2016), de envases vacíos de productos fitosanitarios, reglamentada por el Decreto Nº 134/2018 (B.O. 20/02/2018), que es una de las tantas leyes de presupuestos mínimos vigente en materia de agroquímicos, promoviendo la descontaminación antes de su destino final, para evitar daños a la salud o el ambiente. Como bien expresa Nonna (2020), siguiendo a Facundo Barreto, en el Expediente Nº 375-PE14, se afirmaba que existe un déficit de información acerca de la cantidad de envases vacíos generados en el país, pero de varios documentos de trabajo del INTA y CASAFE (Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes) indicaban que los envases de productos para la protección de los cultivos comercializados en 2001 llegaron a 7.500.000 unidades equivalentes a 5.250 toneladas de plásticos de diversos tipos y afirma el autor que en 2011 AACREA (Asoc. Argentina de Consorcios Regionales Agropecuarios), informó que la cantidad de envases generados fue de 17.254.572 lo que equivale a 13.000 toneladas de plástico cuyo 60% corresponde a bidones de 20 litros.

No es específico del tema que nos proponíamos al desarrollar este trabajo, aunque si está dentro de las normas que tienen que ver con agroquímicos y nos pareció pertinente destacar que este aspecto que debe abordarse, resolverse y considerarse conforme a las soluciones que presenta la ley y su reglamentación, sin más demoras, deben empezar a resolverse los controles que correspondan a nivel local.

Hacemos notar, que erróneamente para nosotros se ha planteado la aplicación de la Ley N° 24.051 (B.O. 17/01/92) de residuos peligrosos en la agricultura aunque, en cambio, en la actividad agrícola se utilizan productos nuevos, agroquímicos envasados nuevos, no resultando de aplicación tal norma, sino en todo caso que el residuo que quedara son los envases vacíos, a lo que se aplica obviamente la ley que veníamos analizando brevemente N° 22.279, de envases vacíos de productos fitosanitarios.

A través de la Ley 23.843 (B.O. 19/10/90) se creó el Consejo Federal Agropecuario y que a su vez, prevé la formación de una Comisión Federal Fitosanitaria, mientras que el Decreto N° 21/2009 (B.O. 19/01/09) dió origen a la Comisión de Investigación de Agroquímicos aplicando la guía de uso responsable de agroquímicos del Ministerio de Salud de la Nación.

Esta ley prevé que el Consejo, puede: a) proponer acciones coordinadas en sectores públicos nacionales y provinciales, y el cumplimiento de políticas agropecuarias y pesqueras, b) medios para lograr complementación y eficacia de la actividad gubernamental en materia agraria y pesquera, dictaminar consultas que formule el Poder Ejecutivo, atender políticas relacionadas con la agricultura familiar y pequeños productores (regulada bajo la Ley N° 27.118, B.O. 28/01/2015).

La Ley N° 25.831 (B.O. 7/01/2004) de acceso a la información pública ambiental, forma parte del esquema jurídico a considerar en los aspectos y regulaciones que tienen que ver con fitosanitarios, porque sus disposiciones son operativas y se aplican obviamente a nivel nacional, provincial y municipal y los organismos públicos tienen el deber de informar cuando son requeridos. Al respecto, Nonna (2020) se refiere a un fallo de la Justicia de la Provincia de Buenos Aires, donde el Juzgado de 1^a Instancia en lo Contencioso administrativo N° 1 de La Plata, en el expediente “ASOCIACION DE INQUIETUDES CIUDADANAS C/ OPDS S/ ACCION SUMARISIMA”

condena al organismo provincial ambiental a brindar la información solicitada, en la sentencia del 16 de marzo de 2011.

La clasificación de los agroquímicos es un tema trascendente, ya que saber de memoria cuál es la misma permite realizar una regulación acorde, una consideración general en cuanto a la aplicación, en concordancia con lo que la OMS dispone, al disponer diferentes colores para identificar la peligrosidad, así el rojo, amarillo, azul o verde.

Rojo: I.a) productos sumamente peligrosos, clasificación: muy tóxicos.

Rojo: I.b) productos muy peligrosos, clasificación: tóxicos.

Amarillo: II) productos moderadamente peligrosos, clasificación: nocivos.

Azul: III) productos poco peligrosos, clasificación: cuidado.

Verde: IV) productos que normalmente no ofrecen peligro, clasificación: cuidado.

La Ley N° 27.233 (B.O. 4/01/2016) declaró de interés nacional la sanidad de los animales y los vegetales, así como la prevención y control y la erradicación de las enfermedades y de las plagas que afecten la producción silvoagropecuaria nacional, la flora y la fauna, la calidad de las materias primas producto de las actividades silvo-agrícolas, ganaderas y de pesca, así como también la producción, inocuidad y calidad de los agroalimentos, los insumos agropecuarios específicos y el control de los residuos químicos y contaminantes químicos y microbiológicos en los animales y contaminantes químicos y microbiológicos en los alimentos y el comercio nacional e internacional de dichos productos y subproductos.

En nuestro país, también rige la Ley N° 24.425 (B.O. 5/01/95) relativa a las medidas sanitarias y fitosanitarias, previstas en el Acuerdo sobre aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la organización Mundial del comercio (OMC).

Toda la legislación referenciada, tiene que ver con los antecedentes en relación a los agroquímicos y en general, se trata de previsiones anticuadas, no actualizadas, salvo las últimas y que merecen una importante revisión.

Aún anticuadas, estas previsiones sobre plaguicidas y agroquímicos son aplicables a las normas que se sancionen en los ámbitos provinciales, las que regularán la aplicación de agroquímicos.

En todo el mundo, en particular los agricultores, deben producir más en las mismas tierras y hacerlo de modo sustentable, para alimentar a una población creciente.

Argentina no es un país árido o impotente para producir, sino que tiene todos los climas y todos los suelos, donde en parte del territorio se puede llevar adelante la agricultura y la ganadería, en la que ambas actividades requieren la aplicación de fitosanitarios para eliminar plagas o malezas y en otros no.

La siembra directa y las buenas prácticas agrícolas, desde AAPRESID (Asociación Argentina de Siembra Directa) y en palabras de Viglizzo (2010), se plantea como superar el gran dilema de la humanidad de lograr una convivencia armoniosa entre la economía y la ecología.

Es que la Argentina ha superado la labranza tradicional, con la que al remover el suelo efectivamente se generaban serios problemas de erosión y pérdida de capacidades físicas y químicas del mismo, y a partir del nuevo paradigma de la siembra directa, a la que hemos referido en otra publicación al tratar el recurso suelo (Maiztegui Martínez, 2021).

Al reconocimiento de los problemas generados por la agricultura productivista se une el problema global del crecimiento de la población mundial, la que según las predicciones y tendencias actuales se sitúan entre 10 mil a 12 mil millones de habitantes para el año 2.100 (Jiménez Díaz y Lamo De Espinosa, 1998).

El concepto de agricultura sostenible es el resultado del debate de cómo continuar incrementando la producción para satisfacer la necesidad de alimentos y fibras de una población creciente, conservando los recursos utilizados para dicha producción. La agricultura sostenible integra tres objetivos fundamentales: la conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, la viabilidad económica y la equidad social.

Se la ha definido como “aquella que maneja o utiliza con éxito los recursos disponibles para que la producción satisfaga las necesidades de la población humana al tiempo que mantiene o mejora la calidad del medio ambiente y conserva los recursos naturales” (TAC, 1978).

También se la definió como “aquella en que los sistemas productivos permiten obtener beneficio continuo del uso de agua, suelo, recursos genéticos etc, para satisfacer necesidades actuales de la población sin destruir los recursos naturales básicos para las generaciones futuras” (Castillo, 1992).

En el año 2018, el grupo de trabajo interministerial sobre buenas prácticas en materia de aplicaciones de fitosanitarios (Resolución Conjunta MA-MAyDS N° 1/2018) elaborará un informe final, donde se plantean ¿cuáles son las buenas prácticas en la aplicación de fitosanitarios en agricultura?. Este informe viene de alguna manera a cubrir el aspecto referido al uso y aplicaciones de los fitosanitarios, a través de principios y recomendaciones para regir las políticas públicas nacionales sobre la aplicación de fitosanitarios.

5. La distancia en la aplicación de agroquímicos y las zonas de amortiguación

Es real que en la actualidad avanzan las urbanizaciones a zonas rurales, como producto de no contar en algunas provincias con ordenamientos territoriales que permitan contemplar el crecimiento poblacional. Sin embargo, los ordenamientos territoriales no pueden ser organizados de forma exclusivamente teóricos según la mirada de un arquitecto, sino racionalmente, permitiendo urbanizar las zonas linderas a las plantas urbanas, porque el desarrollo urbano trae consigo más trabajo y progreso también.

Los agrónomos en general, cuando refieren a la aplicación de agroquímicos, afirman que hay al menos 23 variables que pueden influir en ello.

Más allá de todo esto, consideramos desde la práctica que lo más trascendente en la aplicación de agroquímicos o fitosanitarios está en:

a) respetar la distancia, que debe ser fijada en la legislación o regulaciones, como producto de la ciencia y la técnica, debidamente comprobadas.

- b)** tener una zona de amortiguación o reserva que permita que si fuera que la aplicación se excede o amplía del área prevista no dañe.
- c)** respetar el clima o viento al momento de hacer la aplicación.
- d)** Contar con la presencia del agrónomo en forma permanente al momento de realizar la aplicación.
- e)** Informar al Estado, área competente, y a los vecinos de la aplicación que se hará.

La ley entrerriana 11.178 vigente, ubicó una zona de exclusión y otra zona de amortiguación en el art. 60 y 63 de la misma, además, se suman las distancias que deben respetarse en las aplicaciones.

De tal modo, como producto de estas iniciativas, para nosotros carentes de rigor científico, surgen 17(diecisiete) distancias que los productores tienen que respetar.

Estas circunstancias hacen inaplicable la Ley N° 11.178, porque la ley no será conocida y porque hay que hacer un sin número de operaciones para saber cuál es la distancia que se debe respetar.

En otro orden, la ley provincial entrerriana, carece de la organización de sistemas de control, lo que también desde luego es preocupante.

En los casos de aplicación de agroquímicos, es necesario considerar ambientes pasibles de resguardo especial, contemplando principalmente:

- La proximidad de poblaciones humanas.
- La protección de los servicios ecosistémicos, de los recursos naturales y de áreas protegidas o sectores del territorio identificados y creados a esos efectos.
- La presencia de patrimonio cultural e histórico sensible a los fitosanitarios que la comunidad valora y desea proteger.

6. Conclusiones

Queríamos considerar con mayor detenimiento la nueva Ley N° 11.178 de Entre Ríos, pero al advertir una serie amplia de errores es que los hemos marcado en una nota dirigida a la Vicegobernadora Provincial, por lo que nos ha resultado imposible transcribir o explicar cada una de ellos en un trabajo breve como este.

De esta manera, resolvimos abocarnos a relevar la legislación nacional en materia de agroquímicos, y explicar brevemente cada una de ellas, porque sería necesario la contemplación de las mismas a la hora de pensar al hacer una reglamentación provincial.

Nuestra ley entrerriana sobre la idea de buenas prácticas, a la que todos adscribiríamos, se presentó como una legislación con errores, con situaciones injustificables, con conceptos que no se ajustan a los que en doctrina se consideran, con un galimatías de situaciones o confusiones que están a la vista en la norma.

Es así, que los legisladores locales y/o nacionales no pueden seguir disponiendo distancias para la aplicación que no se ajusten a la ciencia y la técnica. Este es uno de los temas centrales de una legislación de agroquímicos, para ello, en mi presentación antes referida aporté mi criterio sobre cómo se hace para coordinar lo que disponen las provincias y lo que pueden o no disponer las municipalidades puntualmente en tema distancias.

Los productores agropecuarios que deben cada día ejercer su actividad de forma más profesional de la misma manera los aplicadores de agroquímicos, como así también los profesionales como los ingenieros agrónomos, deberían seguir el mismo camino de especializarse en estas prácticas agrarias.

Sin embargo, es probable que no podrían hoy cumplir las normas, si tenemos una ley provincial y por decir exagerando.....100 Ordenanzas con diferentes criterios, con distancias y aspectos reglamentarios diferentes...

Insistimos, como lo hicimos en el año 2024, que en lo que hace a la aplicación de fitosanitarios, no puede aplicarse más el principio precautorio de la Ley N° 25.675 sino el principio de prevención.

En efecto, hoy sabemos que la aplicación de agroquímicos, siguiendo la calificación o color de los mismos en las normativas, y los productos fitosanitarios pueden dañar el ambiente y la salud de la población.

En estos casos, debe considerarse el principio de prevención, porque la actividad de aplicación de agroquímicos, efectivamente puede dañar personas, familias o recursos naturales si se aplica mal, si el aplicador no cumple las reglas, si se hace una aplicación con viento, si el Ingeniero Agrónomo no está presente cuando debe estar, y en tantas otras oportunidades.

Es necesario tener en claro que si no se cumplen las medidas técnicas de aplicación, si no se informa o notifica a los que podrían resultar probables afectados, si no está presente el Agrónomo al momento de la aplicación en las zonas pobladas, hay riesgo de daño.

En efecto, en el campo hay familias, escuelas, hospitales y/o cualquier organismo donde concurren personas, todo esto debe ser objeto de atención y las reglas, pautas y requisitos en las aplicaciones deben cumplirse o de lo contrario puede generarse un daño.

Los estados provinciales y también las municipalidades deberían ejercer un mayor control en áreas rurales y aplicar una mayor rigurosidad para los incumplidores.

Frente a las ideas liberales absolutas, estaría claro que en materia agraria se hace imprescindible la planificación de la política agraria, a través del Estado nacional, provincial o municipal, para la preservación de la salud de la población y de los recursos naturales a través del ejercicio del poder de policía.

Se debe seguir pensando en una legislación práctica en materia de agroquímicos, contar urgentemente con órganos eficaces de control y continuarse capacitando al productor agrario, a los aplicadores de agroquímicos y contar siempre con el asesoramiento y presencia imprescindible en determinados ámbitos del ingeniero agrónomo.

Bibliografía

AAPRESID (2017). *Siembra directa: revalorando conceptos básicos.*
<https://www.aapresid.org.ar/blog/siembra-directa-revalorando-conceptos-basicos/>

Andrade, F. (2019). *El agro y el ambiente políticas y estrategias*. Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria; Unidad Integrada Balcarce 2019 pag.49

COPETRO S.A. c. Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad de la Ordenanza 1887/95", recaído en Acuerdo del 20 de marzo 2002, según el voto del juez doctor Juan C. Hitters, publicado en el B.O., DJJ, boletín 26/09/02, Año LXI, Tº 163, Nº 1.304.

EPKS (European Parliamentary Research Service). (2019). *Farming without plant protection products*. [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/185760/EPKS_IDA\(2019\)634416_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/185760/EPKS_IDA(2019)634416_EN.pdf)

Facciano, L., Fernandez Bussy, J.F., Valente, A., Diedrich, M. (2021). Regulaciones ambientales agrarias en Facciano, L. (dir.) y Moresco, A. C. (coord.) *Manual de Derecho Agrario*. Ed. Nova Tesis. Santa Fe.

Frías, P. J. (1994). *El Federalismo en la Reforma Constitucional*. L.L. 1994-D, págs. 1122/1126.

Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas en materia de aplicaciones de fitosanitarios. Informe Final (2018).

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/grupo_interministerial_fitosanitarios.portada.pdf

Jimenez Díaz, R. y Lamo de Espinosa, J. (1998). *Agricultura Sostenible*. Ed. Mundi Prensa Libros SA, Mundi Prensa Barcelona SA, Mundi Prensa México SA, Agrofuturo. Madrid.

Maiztegui Martinez, H. (2021). *El suelo como recurso natural. Su estudio en 2 dimensiones para la sustentabilidad*. Ed. Librería Cívica.

MAIZTEGUI MARTINEZ, H. (2024). Agroquímicos, Agricultura, Sociedad y Ambiente. La convivencia y responsabilidad hacia el futuro en XIV Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario. ART Talleres Gráficos. Rosario.

Nonna, S. (2011). *Evolución del Derecho Ambiental en Argentina*. www.derecho.uba.ar/academica/derecho-aberto/derecho-aberto-clase-derecho-ambiental-S02.php

Nonna, S. (2017). *La protección del ambiente. Esquema constitucional y presupuestos mínimos en Argentina* en Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de la Plata. Año 14, N° 47- 2017.

Nonna, S. (Coord.) (2020). *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*, 2da ed. ampliada y actualizada. ED. Editorial Estudio, Buenos Aires.

Pastorino, L. F. (2011). *Derecho Agrario Provincial*. Ed. Abeledo Perrot, pag. 18.

Provincia de Río Negro c/ Municipalidad de Allen s/ conflicto de poderes (Ordenanza Municipal N° 046/2013). (Expte. N° 26.731/13-STJ)

Rosatti, H. (2007). *Derecho Ambiental Constitucional*. Ed. Rubinzal Culzoni.

Sabsay, D. y Di Paola, E. (2022) La política ambiental en la Reforma Constitucional de 1994 en *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente RIDCA - Edición N°1 - Derecho Ambiental*.

Mario Peña Chacón, Dir. 15 de junio de 2022 <https://aidca.org/ridca1-ambiental22/>

Viglizzo, E. F. Y otros (2010). *Dinámica de la frontera agropecuaria y cambio tecnológico*

https://www.researchgate.net/publication/289941982_Dinamica_de_la_frontera_agropecuaria_y_cambio_tecnologico

Marco normativo y situación actual de la gestión de fitosanitarios en la provincia de Corrientes

Nicolás Abel Martínez

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas,
Universidad Nacional del Nordeste
nico39185@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto detallar el contenido de la ley N°4495 de la provincia de Corrientes y su decreto reglamentario N°593/94, y vincularlo con la ley de Presupuestos Mínimos de Envases Vacíos de Fitosanitarios N°27.279. Asimismo, mencionaremos las particularidades en la implementación de la normativa provincial, así como los desafíos y avances que se presentan en la provincia con relación a la gestión y tratamiento especial de los envases vacíos de fitosanitarios.

Palabras claves

Legislación ambiental, Buenas Prácticas Agrícolas, producción sostenible, fitosanitarios, tratamiento de envases.

Abstract

This paper aims to detail the content of Law N°4495 of the Province of Corrientes and its regulatory decree N°593/94, and to relate it to the National Minimum Standards Law for Empty Phytosanitary Containers (Law N°27.279). In addition, we will discuss the specific aspects of the implementation of the provincial regulation, as well as the challenges and progress observed in the province regarding the management and special treatment of empty phytosanitary containers.

Keywords

Environmental legislation, Good Agricultural Practices, sustainable production, pesticides, container treatment.

1. La ley N°4495/1990 y su Decreto Reglamentario N°593/1994 en la Provincia de Corrientes

A partir de la década del 60 surgen los movimientos ambientalistas que comenzaron a incorporar en la agenda política el debate sobre las formas de producción y su impacto de la

actividad en el ambiente y el ser humano. La “Primavera silenciosa” (Silent Spring, 1962) de Rachel Carson, fué una de las primeras obras que buscaba poner el foco de atención en los graves problemas ambientales que generaba el uso indiscriminado de pesticidas en la actividad agrícola, a su vez, las consecuencias sanitarias para los individuos. En línea con esta problemática, los estados comenzaron a legislar y regular de manera más rigurosa los procesos que implican la aprobación y el uso de químicos en el campo, los métodos de aplicación, la responsabilidad de los actores en estas operaciones, entre otros aspectos. En Argentina, problemas como la desforestación, la contaminación industrial y los agroquímicos, motivaron la sanción de normas específicas en algunas provincias, entre ellas Corrientes.

La ley N°4495 sancionada en el año 1990, menciona en el art.1 su ámbito de aplicación, siendo este los actos derivados del expendio, aplicación aérea o terrestre, transporte, almacenamiento, fraccionamiento, distribución con cargo o gratuita, exhibición o toda otra operación que implique el manejo de herbicidas, fungicidas, acaricidas, fertilizantes, bactericidas, insecticidas, rodenticidas, mata babosas y caracoles, nematicidas, repelentes, hormonas y antipolillas, insecticidas de uso domésticos y biocidas en general en las prácticas agropecuarias, tanto en el ámbito urbano como rural. En su art. 2 se determina el órgano de aplicación: el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, por medio de un Organismo que especifique la reglamentación, quien coordinará el cumplimiento de esta norma. Actualmente, la autoridad de aplicación en la provincia es la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección de Producción Vegetal. Entre algunas de sus funciones se encuentran la actualización de los métodos más apropiados para el control de las principales plagas que afectan a la producción agrícola, crear un registro de importadores, fabricantes, formuladores, fraccionadores, expendedores y aplicadores de los productos mencionados anteriormente.

En los arts. 7 y 8 establece que las empresas cuya actividad sea el expendio o aplicación de los productos del art. 1, deberán contar con el respaldo de asesoramiento técnico de un profesional agrónomo u otro título universitario habilitante, y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio creará a esos fines, un Registro de Asesores Técnicos para la comercialización y aplicación de plaguicidas/ o agroquímicos.

La ley regula además la comercialización de los productos de alta toxicidad o efectos residuales prolongados nominados por la autoridad de aplicación, que se podrán comercializar mediante receta expedida por el profesional autorizado, con observancia de la reglamentación (art.10). A su vez, la autoridad de aplicación podrá prohibir, restringir, limitar o suspender en el territorio provincial la introducción, fabricación, fraccionamiento, distribución o comercialización o aplicación de cualquier plaguicida o agroquímicos cuando se determine riesgoso para los seres vivos o el ambiente (art. 11). Los arts. 14 y 16, regulan el transporte, las operaciones inherentes a plaguicidas o agroquímicos en general, así como el depósito transitorio y almacenamiento que deberán efectuarse en la forma y condiciones que establezca la reglamentación.

Todo producto alimenticio contaminado por los productos mencionados en el art. 1 en cantidades mayores a los índices de tolerancia que especifiquen la reglamentación serán decomisados y destruidos sin perjuicio de las multas y penalidades que correspondan. Así también el reglamento establecerá las condiciones de ubicación, construcción, seguridad, disposición de residuos y otras características que deban reunir los locales cuyas actividades involucren plaguicidas y agroquímicos en general.

Además, se determinan multas ante el incumplimiento de esta norma, así también otras medidas como el decomiso de productos, clausura temporaria o definitiva de los locales, inhabilitación temporaria o definitiva de los locales o inhabilitación en el registro de asesores técnicos (art. 19).

Finalmente, su art. 22 establece sanciones (multas) a toda persona física o jurídica que, al aplicar los productos mencionados, causen daños a terceros o al medio ambiente por imprudencia o negligencia, impericia o por dolo, sin perjuicio de las acciones judiciales que tuviesen lugar. El tipo de sanción y graduación se especifica seguidamente en el decreto reglamentario.

En el año 1994, se reglamenta la ley por Decreto N°593, que al inicio determina como organismo de aplicación al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, por intermedio del Departamento de Sanidad Vegetal y Fiscalización Agrícola de la Dirección de Agricultura, además de habilitar el registro al que se refiere el art. 5 de la ley provincial,

ordenando la inscripción de toda persona física y/o jurídica que pretenda el desarrollo de las actividades mencionadas en las primeras líneas de este decreto.

En el Capítulo I se mencionan las obligaciones formales para la autorización de actividades que impliquen el expendio, almacenamiento y transporte de agroquímicos, agrobiológicos y agrobiotecnológicos en el territorio provincial: inscripción en el registro creado a esos fines y renovación anual, acreditación de identidad, cumplimentar formularios, abonar inscripción y actualización de registro, comunicar al Órgano de Aplicación el cese de actividades del Asesor Técnico y la posterior Designación del nuevo, entregar factura de venta al adquirente con las formalidades exigidas. Además, en artículos posteriores se regula la venta de agroquímicos bajo receta (art. 6), la obligación que tienen los expendedores de estos fitosanitarios de contar con indumentaria adecuada para la actividad (art. 7) y los requisitos que deben cumplir los locales destinados al depósito y almacenamiento de agroquímicos clase A, B y C (art. 10). Las empresas aero-aplicadoras deberán operar a una distancia de mil (1000) metros de los centros poblados, no pudiendo sobrevolarlos aún después de haber agotado su carga (art. 21). La información por los medios de comunicación o personalmente de los lugares o áreas donde se realizará a trabajar también es deber de los aplicadores aéreos o terrestres, con antelación de 24h, para precaución de los apicultores de la zona (art. 24)

A partir del Capítulo II el decreto reglamenta lo referido a la aplicación de estos tipos de fitosanitarios. Entre algunas obligaciones que deben cumplirse para la aplicación son: contar con asesoramiento técnico, llevar un registro de trabajos realizados, tomarse en consideración la dirección y velocidad del viento a efectos de que haga posible y efectiva la aplicación, así como la proximidad de otros cultivos y animales para los cuales podría significar un peligro, prohibiendo la aplicación aérea a más de 10 kilómetros por hora en la velocidad del viento. (art. 16).

Su artículo 17 determina la sanción que corresponderá a la empresa que con su actividad causare daños a terceros, habiéndose comprobado su responsabilidad, de acuerdo a las penalidades del Art.19 de la ley provincial.

El trabajo y función de los asesores técnicos de las empresas se encuentra regulado a partir del Capítulo III, en cuanto a la inscripción en el registro, horas de trabajo, instruir al usuario para el correcto uso de plaguicidas, etc. Además, regula la “receta agronómica” y sus requisitos

para comercializar los productos del Art. 6 de la ley (de alta toxicidad o prolongado efecto residual).

Como cierre de esta reglamentación se mencionan algunos aspectos relevantes como la coordinación entre Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio, con los Ministerios de Salud Pública, de Educación y Cultura, Gobierno y Justicia, entre otros organismos, a efectos de coordinar acciones y programas de educación referidas al uso de agroquímicos (art. 37). La extracción de muestras de los productos utilizados por los responsables de comercializar y aplicar estos fitosanitarios por parte del Órgano de Aplicación, a fin de verificar el cumplimiento de la ley 4495 y su decreto reglamentario (art. 39). Algunas de las sanciones ante el incumplimiento de las normas son: multas (cuyo valor dependerá de la infracción cometida), inhabilitación y pérdida de la inscripción de la empresa, decomiso de productos, inhabilitación del Asesor Técnico reincidente, suspensión en el Registro de Asesores.

2. La Ley N°27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios

En cumplimiento a lo estipulado en el art. 41 de nuestra Carta Magna, que establece “*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales...*”, fue sancionada la ley N°27.279 con el objeto de regular aquellos envases que por su característica toxicidad, requieren de una gestión diferenciada y condicionada (art. 1).

Es así como ésta norma establece que los envases vacíos deberán ingresar a un Sistema de Gestión Integral de Envases (art. 2), esto es, un conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de envases vacíos de fitosanitarios, con el objetivo de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población, atendiendo a los objetivos y jerarquía de opciones de la ley, desde la producción, generación, almacenamiento transitorio, transporte y tratamiento, hasta su disposición final o utilización como insumo de otro proceso (art.4, art. 6).

Los principios rectores de la ley son: a) La responsabilidad extendida y compartida: los registrantes son objetivamente responsables por la gestión integral de todos los envases

puestos por ellos en el mercado y el financiamiento del sistema, para lo cual deberán tener en cuenta la jerarquía de opciones, b) Interjurisdiccionalidad: las autoridades competentes no podrán colocarse en situación de aislamiento económico social y ambiental, no pudiendo prohibirse el tránsito interjurisdiccional pero si puede ser razonablemente reglamentado, c) Simplificación de procedimientos (H.E. Ruiz, 2021). Además, podríamos añadir como principio regente de la ley el de Progresividad, ya que la ley busca mejorar la eficacia de la gestión, considerando las estructuras y métodos preexistentes en cada jurisdicción (art. 3, inc. c).

En el artículo 7 distingue dos clases de envases vacíos de fitosanitarios, según la susceptibilidad de los envases para ser sometidos al procedimiento de reducción de residuos establecido en el art. 22. Como cierre de este capítulo, la ley prohíbe tanto, toda acción que implique abandono, vertido, quema y/o enterramiento de envases vacíos de fitosanitarios en todo el territorio nacional, la comercialización y/o entrega de envases a personas físicas o jurídicas por fuera del sistema autorizado (art. 8); así como el uso del material recuperado para elaborar cualquier tipo de productos que, por su utilización o naturaleza, puedan implicar riesgos para la salud humana o animal, o tener efectos negativos sobre el ambiente (art.9)

El capítulo II de la ley se refiere al Sistema de Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios, que responsabiliza de forma directa a los registrantes en la formulación, operación y mantenimiento del Sistema, dándoles un plazo de 90 días para formular y presentarlo, y una vez aprobado, los registrantes tendrán doscientos setenta días corridos para adecuar su gestión a los lineamientos del sistema (art. 10). Estableciendo 3 etapas: del Usuario al Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT), del Centro de almacenamiento Transitorio al Operador, y finalmente del Operador a la Industria.

En líneas generales, el capítulo III menciona a la Autoridad de Aplicación y Autoridades Competentes, atribuyéndole deberes como los de concientización, control, fiscalización, registración, promoción, entre otras. En los capítulos IV, V y VI aparecen los sujetos interviniientes como ser el Registrante, el Usuario y el Comerciante, cada uno de estos con deberes establecidos por la ley.

La ley N°27.279 determina el Procedimiento para la Reducción de Residuos de Fitosanitarios, así el Capítulo VII establece la norma IRAM 12069 como procedimiento para el lavado de envases rígidos de plaguicidas miscibles o dispersables en agua, u otra norma que la

reemplace. La Autoridad de Aplicación podrá evaluar y autorizar nuevos procedimientos superadores de la norma citada.

Como cierre de esta norma, en el capítulo IX quedan reguladas las sanciones que las autoridades competentes deberán aplicar según la gravedad, reincidencia y naturaleza del incumplimiento a las disposiciones de la ley. Entre ellas el apercibimiento, multa pecuniaria, suspensión de actividad, clausura temporaria o permanente, total o parcial.

3. Aplicación del marco normativo federal y provincial sobre fitosanitarios en Corrientes y desafíos futuros

Una de las fuentes de las que se nutre este trabajo es la entrevista a operadores claves en la materia. De la misma, se obtuvieron algunos datos que resultan significativos para ilustrar el panorama de avances y desafíos actuales en el territorio provincial, con relación a la gestión y tratamientos de los envases vacíos de fitosanitarios.

Corrientes es una de las provincias pioneras en sancionar una normativa referida al tema de agroquímicos, agrobiológicos y agrotecnológicos, regulando aspectos esenciales del proceso de aplicación de esos fitosanitarios en la producción agraria.

Es destacable el trabajo que se viene realizando para que la actividad agroproductora continúe desarrollándose sin perder de vista la sostenibilidad de los procesos y conservación de los recursos naturales. El art.37 del reglamento 593/94 establece la coordinación de acciones y programas de educación entre el Organismo de Aplicación con otros ministerios e instituciones. Sobre esto, la provincia coordina talleres de capacitación, charlas informativas, entre otras estrategias de difusión, para que los productores y los agentes intervenientes tengan acceso a la información sobre la manipulación y el tratamiento tanto de los productos fitosanitarios, como los residuos y envases que resultan de ellos. No solo resaltamos el trabajo simultáneo con otros organismos, sino también el compromiso por fomentar la educación ambiental, derecho que se encuentra legislado en la Argentina por la Ley General del Ambiente N° 25.675, art. 8, y la Ley de Educación Ambiental Integral N° 27.621. Su importancia consiste en lograr que las personas que intervienen en el ciclo de vida del producto fitosanitario comprendan la naturaleza compleja del ambiente natural y del creado por el ser humano y adquieran los conocimientos,

valores, comportamientos y habilidades prácticas para participar responsable y eficazmente en la prevención y la solución de los problemas ambientales, y en la gestión relacionada con la calidad ambiental (Caduto, 1992), siendo este además un trabajo que debe realizarse en forma continua y con resultados a mediano y largo plazo. Además, la provincia cuenta con los Centros de Almacenamiento Transitorio (CAT) en algunas localidades, donde se recepcionan, acopian, y derivan los envases vacíos de fitosanitarios a los canales de valorización o disposición final, trabajo que se articula en conjunto con la Asociación Civil Campo Limpio. Esta alianza permitió que en el año 2024 se llegará al récord de recuperación de envases vacíos de fitosanitarios con un 77% de diferencia respecto al año anterior, significando un total de 278.415 kg. en lo que va desde la implementación del sistema de gestión en la provincia.

Es manifiesto que la provincia ha trabajado constantemente en la adecuación y complementación de los niveles normativos provincial-nacional, para el cumplimiento de los objetivos de estas legislaciones. Sin embargo, es necesario mencionar algunas cuestiones particulares evidentes en la aplicación material de las normas.

Como ya destacamos, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección de Producción Vegetal, con otras instituciones y organismos, coordinan talleres y capacitaciones dirigidos a los productores de la zona, por ende, se observa el compromiso de fomentar y promover acciones enfocadas en el cumplimiento de la ley N°27.279. Sin embargo, son muchos los usuarios que aún no adecuan sus prácticas a lo establecido en las normas vigentes precitadas, en cuanto al tratamiento diferenciado de los envases vacíos de fitosanitarios.

En efecto, la norma nacional determina en su art. 20 que el usuario (definido en el art. 4) garantizará la realización, por cuenta propia o por aplicadores, del procedimiento de reducción de residuos de fitosanitarios en los envases vacíos según lo establecido en el art. 22 de la ley. Esto es, el procedimiento presente en la norma IRAM 12069, sobre lavado de envases rígidos vacíos que han contenido plaguicidas formulados como miscibles o dispersables en agua. Posteriormente, estos envases deben ser trasladados a los Centros de Almacenamiento Transitorios para su valorización o disposición final. En la realidad, aun no se observa una adopción generalizada de estas prácticas que constituyen el objeto central de la norma nacional y los envases continúan siendo frecuentemente parte del paisaje rural correntino, así como también continúan siendo reutilizados en la actividad agropecuaria para, por ejemplo,

comederos de animales, entre otros usos irregulares e incluso muy peligrosos en términos sanitarios.

Sobre este importante desafío pendiente, advertimos que si bien la norma prevé un sistema de sanciones y multas, actualmente este no se encuentra operativo. Respecto a este tema, los operadores entrevistados alegan encontrarse aún en etapa de “concientización y educación” sobre el uso responsable de estas sustancias. En este contexto, resulta relevante señalar que, si bien la educación ambiental tiene un papel muy importante y no menos trascendente, luego de tantos años de vigencia de la norma, la provincia debería garantizar, a través del Órgano de Aplicación de la ley la plena vigencia y efectividad del sistema de sanciones, reforzando así el resguardo del ambiente. Una consecuencia que constringe al cumplimiento de la ley puede reforzar la eficacia allí donde la simple educación no basta y contribuir a la prevención.

Otra demanda importante que refieren los sujetos consultados es la necesidad de completar un sistema de trazabilidad nacional y que no sea optativo para el productor registrarse, como sucede actualmente. Ello porque la identificación específica de quien incumpla las disposiciones de la ley contribuirá a identificar claramente al infractor, permitiendo endilgarle la responsabilidad y por tanto la aplicación de las sanciones pertinentes por los envases que no sean tratados adecuadamente, cerrando de ese modo el círculo de responsables más allá del comercializador.

Finalmente, advertimos que las disposiciones de la ley 4495 son aplicables a las prácticas agrícolas, tanto en el ámbito urbano como rural. Advertimos que en su tratamiento se incluyen insecticidas de uso doméstico. Sin embargo, tanto en la ley provincial como su decreto reglamentario no se observan referencias claras sobre la forma de gestionar o tratar los utilizados en ámbitos urbanos para tareas no agrarias, ni se observan acciones concretas respecto del control del uso de estos productos en espacios domésticos, por parte del órgano de aplicación. A pesar que los insecticidas no ocupan el primer lugar en el volumen de uso, sí son los causantes de la mayoría de las intoxicaciones agudas de origen doméstico. La correcta gestión, recuperación o eliminación de los fitosanitarios domiciliarios es una problemática que pone en riesgo tanto la vida humana como al ecosistema, ya que al no contar con información suficiente, el ciudadano no toma las medidas más convenientes para el descarte de los envases,

teniendo como destino final los ya deficientes y desactualizados sistemas de gestión de residuos urbanos, a pesar de constituir muchos de ellos envases vacíos de sustancias altamente tóxicas y/o contaminantes que merecerían un tratamiento diferenciado. Esta es una problemática no resuelta que, si bien excede el ámbito de tratamiento de esta ponencia y este congreso, es digna de ser nombrada por su gravedad (Ruiz, 2021).

4. Reflexiones finales

La norma correntina tiene como objeto regular el “ciclo de vida” completo de los químicos de uso agropecuario no haciendo diferencias sobre su ámbito de aplicación (urbano o rural), mientras que la ley de Presupuestos Mínimos federal tiene como objeto regulatorio sólo la gestión de los envases vacíos de los fitosanitarios. En atención a la complementación de ambas normas, podemos sostener que la norma correntina es plenamente vigente en todos los capítulos y artículos que no se refieren particularmente a la disposición final de los envases vacíos de fitosanitarios, es decir los actos de expendio, aplicación aérea o terrestre, transporte, almacenamiento, fraccionamiento, formulación, fabricación, distribución, y toda operación que implique el manejo de estas sustancias en territorio provincial. La ley de presupuestos mínimos N°27.279 dotó del procedimiento para la gestión de estos envases particulares que no se legisló de manera específica en la norma provincial, logrando llenar un vacío legal que hasta entonces sólo fue reglamentado a medias y apoyado por estrategias propias de la provincia para gestionar este tipo de residuos.

De acuerdo con lo indagado sobre la situación actual de aplicación de las normas, podemos manifestar que la provincia de Corrientes se encuentra comprometida en trabajar la aplicación de la normativa bajo estudio, adecuando los procedimientos a las leyes nacionales y parámetros internacionales, y los resultados se reflejan satisfactoriamente. Sin embargo, algunas cuestiones como la pendiente implementación del sistema de sanciones y la incompleta trazabilidad de los envases de fitosanitarios, constituyen desafíos que deben afrontarse más temprano que tarde. No debemos olvidar que si bien el principio de progresividad y gradualidad en materia ambiental (art. 4 Ley 25.675) disponen la necesidad de avanzar de manera paulatina hacia el logro de objetivos ambientales, este progreso debe ser a través de metas que deben trazarse y cumplirse a lo largo de un periodo de tiempo preestablecido, y que ese avance hacia

el cumplimiento de metas debe ser constante y sistemático, buscando siempre actuar con la mayor rapidez y eficacia que la realidad y la coyuntura sociopolítica permitan.

Bibliografía

- Caduto, M. (1992). Guía para la enseñanza de valores ambientales. Programa Internacional de Educación Ambiental. Madrid, España: UNESCO-PNUMA.
- Ruiz, H. E (2021). Ley de biocidas del chaco frente a la ley de Presupuestos Minimos de Gestión de Envases Vacios de Fitosanitarios. [Trabajo Académico no publicado]. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. Universidad Nacional del Nordeste.

INSTITUTOS Y ESTRUCTURA AGRARIA

Unidad Económica Agraria en la provincia de Santa Fe.

De la flexibilización de las normas a la pulverización de la tierra

Ana Clara Moresco

Facultad de Derecho

Universidad Nacional de Rosario

anaclaramoresco@gmail.com

Resumen

La unidad económica agraria, regulada por el artículo 228 del Código Civil y Comercial de la Nación y reglamentada por la Ley provincial 9319, ha quedado totalmente desdibujada con la sanción de Ley 14.053, que habilita la subdivisión de inmuebles rurales en fracciones inferiores a la Unidad Económica por el plazo de 5 años. La dudosa constitucionalidad de la norma citada, sumada la ausencia de normativas de recomposición parcelaria, han dejado al suelo santafesino en estado de indefensión. Esto ha significado un retorno a los criterios velezanos de propiedad, permitiéndose la divisibilidad de la propiedad rural en base a criterios físicos y materiales, desconociéndose su función socioeconómica y ambiental.

Palabras clave

Unidad económica, recomposición parcelaria, propiedad rural, función social, función ambiental.

Abstract

The minimum land area, regulated by Article 228 of the National Civil and Commercial Code and governed by Provincial Law 9319, has been completely undermined by the enactment of Law 14.053, which allows the subdivision of rural properties into parcels smaller than the minimum land area for a period of five years. The questionable constitutionality of this law, combined with the absence of regulations for parcel recombination, has left the soil of Santa Fe in a state of vulnerability. This has meant a return to the Velezan criteria of property,

permitting the divisibility of rural property based on physical and material criteria, while disregarding its socioeconomic and environmental function.

Keywords

Minimum land area, parcel recomposition, rural property, social function, environmental function.

1. Contexto jurídico general

La propiedad rural, como uno de los institutos jurídicos básicos del derecho agrario, encuentra en la unidad económica uno de sus principales pilares. Constituye una herramienta jurídica de larga data en nuestro derecho positivo, cuya finalidad principal es la de evitar el fraccionamiento parcelario excesivo, lo que conduce inevitablemente hacia una desnaturalización socio económica ambiental de la unidad productiva agraria.

La determinación de la unidad económica estuvo ligada históricamente a las políticas de colonización de tierras, intentando buscar la medida justa de tierra necesaria para el establecimiento y desarrollo de una familia agraria, pudiendo citar como ejemplo a la Ley 817 de Inmigración y Colonización (1876) que dividía las tierras en lotes de 100 hectáreas (Moresco, 2006).

Este criterio rígido cedió paso hacia una concepción de carácter elástico, cuya determinación quedó atada a un criterio variable, compuesto por múltiples elementos. Así el art. 30 del Decreto 7786/49 (1949), reglamentario de la Ley 13246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales (1948) define a la unidad económica como "...todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa".

Posteriormente, la unidad económica agraria es incorporada al Código Civil con la reforma de la Ley 17.711 (1968) en el art. 2326 2do. párrafo, como una restricción al derecho de dominio, limitando la autonomía de la voluntad y enmarcándose en un contexto de un derecho propiedad en función social, dejando atrás las nociones liberales del código velezano.

La ley 26.994 (2014) que aprueba el Código Civil y Comercial de la Nación, decide mantenerla en el artículo 228 2do. párrafo, como una restricción al derecho de dominio, disponiendo que "[l]as 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". La redacción actual habla de "fraccionamiento parcelario" en vez de "unidad económica" como lo hacía el 2326 del Código derogado, lo que sin dudas representaba una redacción más amplia, dado que la extensión de las parcelas es uno de los tantos elementos que se tienen en cuenta para conforman la unidad económica.

La prohibición de subdividir, en base a criterios de antieconomicidad, refiere al hecho de impedir que un bien se torne inepto para el uso al que está destinado. Entonces, cuando hablamos de tierra rural con destino a la explotación agropecuaria, la extensión mínima atiende la necesidad de lograr el aprovechamiento óptimo de la tierra, siendo las provincias las que están en mejores condiciones de determinarla por las características especiales de las distintas zonas geográficas del país (Lorenzetti, 2014, p. 753).

La función ambiental del derecho de propiedad no está consagrada en forma expresa por nuestra Constitución Nacional, pero sí puede inferirse de la cláusula ambiental dispuesta en el art. 41. La misma impone el derecho de gozar de un ambiente sano conjuntamente con el deber de preservarlo, consagrando la formula del desarrollo sostenible, que implica que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, enlazando el elemento económico, social y ambiental de la actividad agraria.

El derecho de propiedad sigue siendo calificado como inviolable y protegido por nuestra Carta Magna (art. 14 y 17), pero al mismo tiempo, se le impone al propietario la obligación de conducirse de modo tal, que su acción proteja el derecho de todos a vivir en un ambiente sano, lo que requiere ineludiblemente preservar el ambiente (Pastorino, 2018).

En este orden de ideas, la eliminación de la figura de la unidad económica agraria, habilita la aparición de micro parcelas que pulverizan la tierra rural desde un punto de vista productivo, lo que no se condice con el cuidado de un recurso natural indispensable para la existencia de la vida humana, como es la tierra rural.

La situación se torna aún más grave dado que en Argentina no existen normas de derecho de fondo de recomposición parcelaria, que posibilitarían revertir el proceso cuando la fragmentación irracional ya se ha consumado, como ocurrió en ciertos países europeos donde hubo que salir a combatir el minifundio (Brebba, 1997). Por el contrario, sólo existen a nivel

provincial algunas normas que incentivan la recomposición parcelaria, a través de políticas crediticias y/o de beneficios fiscales. Sin embargo, dichas medidas resultan insuficientes, debido fundamentalmente a los altos costos que conlleva la adquisición de tierra rural.

Ante este panorama, el daño causado con la fragmentación parcelaria excesiva, parece difícil de revertir. Es por eso que consideramos a la Ley 14.053 de subdivisión de inmuebles rurales de Santa Fe (2021), como una amenaza latente a principios básicos de la agrariedad, importando un claro retroceso en términos del sostenimiento de la unidad productiva, con impacto negativo en aspectos económicos, sociales y ambientales, además de ser portadora de una inconstitucionalidad de base.

2. Situación en Santa Fe

La legislación de fondo deja en manos provinciales la reglamentación de la unidad económica agraria. El código no establece ningún parámetro para su determinación, con lo cual, la reglamentación provincial posee una gran margen de discrecionalidad, ya que se entiende que las provincias serían las más idóneas para evaluar el criterio variable y elástico de la noción, en función a las diferencias particulares entre las diversas zonas del país.

La provincia de Santa Fe, según mandato impuesto por el Código Civil primero y por Código Civil y Comercial después, reglamentó la Unidad Económica mediante Ley 9319 (1983). Esta ley ha sido complementada por distintos decretos que se fueron sucediendo en el tiempo, y que han ido apuntando paulatinamente hacia su flexibilización, es decir, adoptando criterios más amplios y elásticos, e incrementando en la práctica, más situaciones en las cuáles era posible subdividir la tierra y conformar una Unidad Económica.

Tal es el caso del último Decreto Reglamentario 3872 (2014), que incorporó la anexión a distancia, también conocida como “unidad económica discontinua”. Esta figura habilita la posibilidad de constituir una unidad económica con dos o más lotes pertenecientes a un mismo titular aunque los mismos se encuentren separados físicamente, siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos que impone el Decreto, como el planteo productivo y las distancias entre parcelas (se fijan en 20, 30 y 40 Km de distancia según estén las parcelas ubicadas en los

Departamentos del Sur, Centro o Norte), sin que esto signifique lesionar el espíritu de la Unidad Económica.

La función de la normativa provincial debe ser reglamentar la Unidad Económica Agraria (art. 228 2do. párrafo). Sin embargo, con la sanción de la Ley 14.053 (2021), la flexibilización de la norma, ha dado lugar a la entelequia de la misma, permitiendo excepcionar a la Ley 9319 por el plazo de 5 años sin mayores requisitos. De esta forma, se consiente en forma expresa, la vuelta al criterio de divisibilidad de las cosas desde el plano físico y material, sin tener en cuenta la función socio económica y ambiental de la unidad productiva. Así se habilita la aparición de micro parcelas que importan la pulverización de la propiedad rural, atentando contra la preservación de un recurso natural base para la actividad agraria.

En efecto, esta ley de tan solo 3 artículos, autoriza en su art. 1º la subdivisión de inmuebles rurales por debajo de la unidad económica disponiendo: “Exceptúase de la prohibición establecida en la Ley N°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 respecto de ellos se encuentre iniciado o se inicie el proceso sucesorio del que derive la adjudicación en condominio conforme los términos de la Ley N°9319. La excepción establecida en el párrafo precedente es por cinco (5) años a contar desde la reglamentación de esta ley”.

Nótese que la ley habla de “exceptuar” la Ley 9319, cuando en realidad, la exclusión pasó a ser “la regla”. Si bien desde lo jurídico formal la Ley 14.053 no deroga la Ley 9319, lo hace en el plano fáctico. Esto es así debido a que una derogación “lisa y llana” portaría una grosera inconstitucionalidad, dado que una ley provincial, no podría avanzar sobre competencias que son exclusivas de la Nación, como serían las restricciones al derecho de dominio. El rol de las provincias debe ser reglamentar la unidad económica, de ninguna forma pueden dejarla sin efecto.

Esta experiencia ya había ocurrido en la provincia de Santa Fe con la implementación de la Ley 12.079 (2007) también con resultados desfavorables. Con una similar redacción a la Ley actual, permitía excepcionar la Ley 9319 por el plazo de dos años.

En un informe presentado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos en el diario El Litoral (2009), a propósito de monitorear los efectos de la Ley 12.079, de los primeros 500 expedientes

con dictamen favorable, que involucraban en total alrededor de 50.000 hectáreas, producto de la subdivisión autorizada, se pasó de parcelas de 86 ha a parcelas de 28 ha en promedio. Demás está decir, que con la aplicación de la Ley 14.053, esta circunstancia, lejos de mejorar, se ha ido agravando.

Ante esta situación, es necesario volver hacia los fundamentos de la Unidad Económica Agraria y recordar que su razón de ser, se apoya en intereses generales de una sociedad que van más allá de los intereses de los particulares. Los mismos responden a factores de carácter socio económicos y ambientales, que implican limitar la autonomía de la voluntad de los propietarios condómicos.

Las superficies mínimas de referencia previstas por el Decreto 3872/14 no fueron puestas caprichosamente, sino que por el contrario, fueron estipuladas teniendo en cuenta las condiciones particulares de las diferentes regiones agroeconómicas de la provincia, en base a las condiciones productivas de los diferentes tipos de suelo, a sus características edafológicas y geológicas que evalúan las aptitudes físicas, químicas y biológicas, como así también a los cambios que se producen por factores climáticos (Alanda, 2024).

Reforzando este concepto, respetar el instituto de la unidad económica agraria, asegura que la explotación que se realice no resulte antieconómica. Para eso, deben considerarse las características del predio, la zona, el tipo de actividad productiva, el clima, los tipos de cultivos, etc., lo que permite optimizar los recursos y en definitiva llevar a cabo una actividad sustentable (Pastorino, 2011, p. 424).

Subdividir por debajo de esas superficies mínimas referenciales significa, desde el punto de vista socioeconómico, excluir a productores de la actividad agropecuaria, quienes, al enfrentar una rentabilidad insuficiente que vuelve antieconómica su producción, se ven obligados a buscar otras fuentes de ingreso para subsistir. Como explica Sanz Jarque, la protección de la unidad económica tiene que ver con lograr “aumentar la producción y la renta, estimular el desarrollo, multiplicar la riqueza del campo y asegurar el progreso y la estabilidad económico social de las familias y de la vida rural” (Brebbia, 1997, p. 236).

Desde el punto de vista ambiental, exprimir el recurso tierra, implica que no sea factible realizar una explotación racional y sustentable en el tiempo, que posibilite hacer un buen uso del suelo agrícola de acuerdo a las características de cada zona, que importe entre otras cosas,

llevar adelante un adecuado plan de rotación de cultivos. Por el contrario, la subdivisión predial irracional fomenta la realización de prácticas extractivas, que por escasa rentabilidad, contribuyen a degradar el suelo productivo.

En este marco, podemos afirmar que la Ley 14.053 de la provincia de Santa Fe, desafía lineamientos constitucionales precisos de segunda generación constitucional, como es la función social que la propiedad debe cumplir, limitando la autonomía privada para salvaguardar intereses generales (art. 21 del Pacto de San José de Costa Rica con jerarquía constitucional por art. 75 inc. 22, o el art. 15 de la Constitución de Santa Fe).

Justamente uno de los fundamentos de la unidad económica agraria reside en la limitación que se le impone al propietario condómino de subdividir la tierra irracionalmente, en miras de mantener ese inmueble rural como una unidad productiva, desde el punto de vista de la explotación agropecuaria.

También la ley provincial resulta violatoria de derechos de tercera generación constitucional, como la cláusula ambiental del art. 41 que consagra la fórmula del desarrollo sostenible y que hace referencia en forma implícita a la función ambiental que el derecho de propiedad debe cumplir. La fragmentación irracional de un recurso natural no renovable como es la propiedad rural, atenta seriamente contra el patrimonio colectivo de las generaciones futuras, adoptándose medidas individualistas y netamente economicistas que dinamitan la noción de lo colectivo o del bien común (Lorenzetti. 2018, p. 198).

Además, resulta violatoria de otras normativas infra constitucionales, como el art. 240 del Código Civil y Comercial que ordena que el ejercicio de los derechos individuales debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva y no afectar al medio ambiente en sentido amplio. Este mandato se inserta en el paradigma de la sustentabilidad, que unido a los criterios de progresividad (art. 4 Ley General del Ambiente) y de no regresión (art. 3 Acuerdo de Escazú), imponen la protección de los recursos naturales, que en caso que nos convoca, sería la protección del suelo productivo, indispensable para la satisfacción de un derecho humano fundamental, como es el derecho de alimentación (Lorenzetti, 2018).

3. Conclusión

La ley provincial 14.053 excepciona el instituto agrario de la unidad económica reconocida por la ley provincial 9319 y su decreto reglamentario 3872/2014. Si bien no la deroga expresamente, en la práctica la deja sin efecto, permitiendo pulverizar la propiedad rural, sin ningún tipo de limitación más allá de la voluntad de los propietarios.

La ley comentada implica un claro retroceso en cuestiones que se creían superadas. Aplicar a la propiedad rural el régimen de las cosas divisibles, importa en los hechos desnaturalizar la cosa y tornarla antieconómica desde el punto de vista de la explotación agropecuaria, desconociendo la función social y ambiental que la propiedad rural debe cumplir.

Esta normativa constituye un viaje al pasado. Se enmarca en una filosofía de retorno al paradigma liberal, que aplica sin miramientos el criterio de divisibilidad física y material de las cosas a la propiedad rural, tal cual lo proponía el Código de Vélez del siglo XIX. Esta mirada ignora la función social, económica y ambiental que la unidad económica agraria cumple y se ubica a contramano de lineamientos constitucionales contenidos en nuestra Carta Magna, en nuestra Constitución Provincial y a contramano de otras normativas con carácter de orden público.

Al margen de comulgar o no con una filosofía determinada, la inconstitucionalidad de la ley 14.053 también se puede sostener por contradecir la provincia una norma de derecho de fondo, como la contenida en el 228 de Código Civil y Comercial de la Nación. La misma implica una restricción al derecho de dominio y como tal sólo puede surgir de una ley de la Nación. El rol de la provincia en este caso, es sólo reglamentar la Unidad Económica, pero de ninguna forma tiene facultades para dejarla sin efecto por vía de “excepción”.

Creemos que los principios rectores que sostienen la unidad económica agraria, como hemos explicado en este pequeño aporte, tienen base constitucional y tienen más vigencia que nunca. Su razón de ser en apoya en fundamentos incorporados en la segunda y tercera generación de derechos constitucionales, donde el derecho a la propiedad privada sigue siendo inviolable, pero condicionado al cumplimiento de una función social y ambiental. La Ley 14.053 no se ajusta a estos principios y va en contra del nuevo paradigma agroambiental, vulnerando derechos fundamentales de carácter colectivo que son de interés para toda la sociedad.

Bibliografía

- Alanda, G. (2024). La subdivisión de inmuebles rurales en la Provincia de Santa Fe, en *Aportes al VII Congreso nacional de Derecho Agrario Provincial*, disponible en <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/175969>
- Brebbia, F., Malanos, N. (1997). *Derecho agrario*. Ed. Astrea. Buenos Aires.
- Giletta, F. (2002). El orden público en los contratos de arrendamiento y aparcería en *IV Encuentro del Colegios de Abogados sobre temas de derecho agrario*. Rosario, p. 9/19.
- Lorenzetti, R. (Dir.), (2014). *Código Civil y Comercial Comentado* (Tomo 1). Rubinzal-Culzoni.
- Lorenzetti, R., lorenzetti, P. (2018). *Derecho ambiental*. Rubinzal-Culzoni. Buenos Aires.
- Moresco, A (2006). La Unidad Económica Agraria. Su regulación en Santa Fe en *VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*. Rosario, p. 373/384.
- Pastorino, L (2011). *Derecho Agrario Argentino*. Abeledo Perrot. Buenos Aires.
- Pastorino, L. (2018). De la concepción liberal de la propiedad privada inmueble, a la función social y la función ecológica. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, La Plata, en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68472>
- El Litoral (2009). Agrónomos advierten los riesgos de subdividir indiscriminadamente, 3 de octubre, <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2009/10/03/laregion/REG-07.html>

La especificidad de los delitos agrarios o rurales y la necesidad de creación de fiscalías especializadas en Santa Fe

Luis Albino Francisco Facciano

Antonela Inés Valente

Facultad de Derecho,

Universidad Nacional de Rosario

lfaccian@unr.edu.ar

antonelavalente88@gmail.com

Resumen

En esta ponencia se analizan las características especiales de los delitos agrarios o rurales y la necesidad de un abordaje e investigación de los mismos también especial. Nos referiremos en tal sentido al proyecto de ley de creación de una unidad fiscal especializada en delitos rurales en la provincia de Santa Fe, con una breve mención a uno similar en la provincia de Buenos Aires.

Palabras clave

Delitos agrarios, fiscalías especializadas

Abstract

This presentation analyzes the special characteristics of agricultural or rural crimes and the need for a specialized approach and investigation. We will refer to the bill creating a specialized prosecutor's unit for rural crimes in Santa Fe province, with a brief mention of a similar one in Buenos Aires one.

Keywords

Agrarian crimes, specialized prosecutor's office.

1. Introducción

El tema de esta ponencia está relacionado con la presentación de un proyecto de ley en la provincia de Santa Fe para la creación de una Unidad Fiscal Especializada en Delitos Rurales, con ingreso en la Cámara de Diputados el 7 de marzo ppdo. bajo el nº 55.788.

Se trata de un reclamo de larga data de los productores agrarios, sobre todo ganaderos del norte de la provincia, que han estimado que en algunos casos han perdido hasta el 10 % de su producción, como se puso de manifiesto en una reciente reunión realizado en la ciudad de Vera (Aire Digital, 12/03/25)

Analizaremos el contenido del mismo, especialmente en la competencia y funciones que se le otorgarían a dicho organismo.

Asimismo efectuaremos una rápida comparación con un proyecto similar presentado en la provincia de Buenos Aires y con la ley vigente sobre el tema en la jurisdicción de Corrientes.

Finalmente nos referiremos a la ley Nº 14358 de reciente sanción (B.O. 12/12/2024) de “Abordaje Integral del Ilícito Rural”, la cual crea un Consejo Provincial para el Abordaje del Ilícito Rural

Previamente, nos parece pertinente contextualizar la cuestión efectuando consideraciones generales sobre los delitos agrarios y rurales y sobre la importancia de su abordaje específico.

2. La necesidad de la protección penal a la actividad agraria

No es necesario abundar sobre la importancia que tiene la actividad agraria en un país como el nuestro en el que la balanza comercial depende en gran medida de las exportaciones del sector agropecuario.

Santa Fe es una de las provincias en la que lo expresado se manifiesta en toda su dimensión, dependiendo su economía en buena medida de la producción agraria. Los puertos del Gran Rosario, distribuidos en 70 Km de costa del Río Paraná desde Arroyo Seco hasta Timbúes (también denominada Zona Up-River Paraná), constituyen uno de los nodos exportadores más grandes del mundo. Por sus terminales portuarias se despachan granos, aceites y sub-productos agropecuarios a todo el mundo. Por los mismos salieron en 2023 más del 75% del total de productos agroindustriales despachados desde puertos argentinos (BCR, 26/04/24). Asimismo, existen más de 40 frigoríficos, la mitad de los cuales están habilitados para la exportación. También es muy importante el sector de fabricantes de máquinas agrícolas y agro partes.

Es decir que la actividad agraria excede los intereses individuales de los productores agrarios, ya que en la misma está comprometido el interés general, tanto por atender una necesidad primaria básica, como es la alimentación, como por su importancia para la economía del país y por estar comprometidos los recursos naturales. De allí la importancia y necesidad de una fuerte tutela penal de la misma y de los bienes necesarios para llevarla a cabo, debiendo imprescindiblemente ser tenida en cuenta en la formulación de políticas agrarias integrales.

Así, Arrieta (1979, p. 200) expresaba que “atendiendo a la función de los bienes agrarios, que no solamente satisfacen necesidades primarias privadas, sino también intereses públicos en cuanto constituyen los recursos básicos para la economía de la comunidad, las acciones humanas lesionadoras de esos bienes exigieron la seguridad que otorga el ordenamiento jurídico penal, a través de tutelas especialmente reforzadas en ciertas y determinadas situaciones”.

La doctrina agrarista se ha manifestado tradicionalmente en este sentido, remarcando que “la necesidad de que el Derecho sirva de garantía y de seguridad a la vida, al trabajo y a los bienes, se manifiesta concretamente en la acción que el derecho penal desempeña en el ámbito rural” (Vivanco, 1967, p. 232). Modernamente Pastorino (2009, p. 639) remarca el importante rol que tiene el derecho penal en el logro de los fines del derecho agrario como derecho económico que tiende a la producción, por lo que aquel “sirve principalmente a proteger la riqueza y los bienes, pero también es importante en materia de recursos naturales y derecho ambiental, para coartar cualquier intento de violar las leyes que tutelan al ambiente”.

No podemos dejar de señalar que el maestro Fernando P. Brebbia, cuando en 1984 creó la carrera de Abogado Especializado en Derecho Agrario en el ámbito de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U.N.L., incluyó el módulo “Derecho Penal Agrario”, que se mantiene actualmente en el plan de estudios de la misma.

3. Estadísticas provinciales sobre el abigeato

Para ejemplificar lo expresado en el punto anterior respecto a la necesidad de la protección del Derecho Penal a las actividades agrarias, transcribiremos estadísticas recientes

en la provincia de Santa Fe extraídas del informe de Gestión del Ministerio Público de la Acusación del año 2023 (disponible en mpa.santafe.gov.ar/informes-busqueda) respecto al delito de abigeato, el clásico delito agrario.

El informe señala que durante el año 2023 se registraron 998 causas penales calificadas prima facie como abigeato en su faz consumada y tentada, siendo la Fiscalía Regional 1 (Circunscripción Santa Fe) la que concentra el 33% de las causas, mientras que la Fiscalía Regional 4 (Reconquista) cuenta con el 24,9% de los casos, siguiendo las Fiscalías Regionales 5 (Rafaela), 2 (Rosario) y 3 (Venado Tuerto) con el 16,5%, 15,4% y 10% respectivamente. Se realizaron un total de 163 audiencias en causas calificadas como abigeato, la mayoría de ellas en Sede de Reconquista, donde se celebraron 83 audiencias, contando con 25 audiencias en Rosario, 24 en Santa Fe, 19 en Rafaela y 12 en Venado Tuerto, llevándose a cabo 31 procedimientos abreviados por abigeato, siendo casi la mitad de ellos, celebrados en Reconquista y casi un tercio en Santa Fe.

4. Delitos agrarios o rurales

Está claro que las cuestiones relativas a la Teoría general del delito se encuentran dentro de la órbita del Derecho Penal pero para la formulación de los tipos penales concernientes a nuestra materia y su aplicación es “vital el conocimiento de la legislación agraria”. Alvear Peiran (2024, p. 48) así lo resalta, tanto en aquellos delitos típicamente agrarios, como en otras tipificaciones del “derecho penal, que toman relevancia cuando estas conductas afectan o tienen relación con la actividad y la producción agraria”.

Tuvimos oportunidad de remarcar cuando nos referíamos al Fuero agrario (Facciano, 2002, p. 201), la necesidad de que para la protección y amparo de las normas agrarias “éstas sean interpretadas y aplicadas conforme a la realidad agraria, teniendo en cuenta la trascendencia económico social de la producción rural y el imperativo de contar con una agricultura sostenible, llamada a respetar, preservar y conservar el ambiente”, consideraciones que analógicamente son de plena aplicación en el tema que abordamos.

En esa misma línea Arrieta (1979, p. 206) alertaba que “legislar e interpretar para reprimir las acciones dañosas cometidas en el ámbito rural exige, por de pronto, el conocimiento de la

realidad concreta de la vida rural argentina” y que muchas veces “la defensa que se pretendió respecto a la actividad agraria mediante la aplicación de un sistema normativo de carácter punitivo especial, no ha resultado totalmente eficaz porque la tarea legislativa o la labor interpretativa, no han guardado debida consonancia con los fundamentos que la regulación jurídica común le ha dado a esta materia”.

Pastorino (2016, p.250) profundiza lo expresado y sostiene que es la identidad propia de la materia agraria, “vinculada al ámbito espacial en el que se desarrolla, a los ciclos biológicos y de la naturaleza, a los factores ambientales, a la dinámica específica en cada una de sus producciones y en el mercado de cada uno de los productos agrarios y a las características individuales y sociales de los que la desarrollan”, la que “obliga a crear normas sustanciales propias que si no encuentran su correlato formal o procedural pierden una cuota importante de su eficacia”. Como consecuencia subraya que “el sistema agrario tiene que ser visto desde esas dos caras y en forma armónica, substancial y procesal”.

Romero (2024, p. 184) pone el acento en la necesidad de que los operadores judiciales en esta temática, sean especializados en la misma, “cuenten con gabinetes científicos, adecuados y actualizados, formados interdisciplinariamente, haciendo frente, en forma rápida y efectiva, a hechos de esta naturaleza”.

En cuanto al objeto de la relación jurídico agraria penal “se halla representado por los bienes agrarios en general, tierras, aguas, bosques, animales, vegetales. Además, deben incluirse los objetos complejos o universalidades de bienes, a los derechos agrarios en general de dominio, en cualquiera de sus formas y sobre cualquier clase de bienes, incluidos implementos de trabajo, derechos intelectuales, etc.” (Vivanco, 1967, p. 722).

Respecto a la denominación a dar a estos delitos, Boo y Villar (1992, p. 6) sostienen - partiendo de la diferencia entre el rus y el ager, entre suelo y el suelo productivo, entre lo estático y lo dinámico-, que debemos hablar de “delitos agrarios”, “porque las conductas típicas, antijurídicas y culpables a las cuales incluiremos dentro de dicha categoría, se encuentran destinadas a proteger con mayor énfasis y como bien jurídico protegido, a la propiedad susceptible de producción”.

Sin embargo, nos parece correcta la denominación de “delitos rurales” que adopta el proyecto de ley de Santa Fe, ya que los delitos de la competencia de las unidades fiscales cuya

creación se propone, exceden, como veremos, lo productivo y están también relacionados con el ámbito territorial de la comisión de los mismos.

5. Proyecto de ley de creación de la Unidad Fiscal Especializada en delitos rurales en la provincia de Santa Fe

Se propone la creación de la Unidad Fiscal Especializada en Delitos Rurales en el ámbito del Ministerio Público de la Acusación, con competencia exclusiva en la investigación y persecución penal de los delitos cometidos en el ámbito rural (art 1º). Como ya señalábamos, la competencia está limitada por el ámbito y no por la actividad.

Este enfoque se ve confirmado en el art. 3º que le da competencia en todas las circunscripciones provinciales sobre los delitos tipificados en los artículos 79, 80, 81 (homicidio) 89 (lesiones), 95 (homicidio en riña), 163 inc 1) (hurto de productos separados del suelo o de máquinas, instrumentos de trabajo o de productos agroquímicos, fertilizantes u otros insumos similares, dejados en el campo, o de alambres u otros elementos de los cercos); 167 ter, 167 quater, 167 quinques (abigeato); 183, 184 (daño, incluido infección o contagio en aves u otros animales domésticos); 206 (violación a leyes de policía sanitaria animal); 248 bis (funcionario público que, debiendo fiscalizar el cumplimiento de las normas de comercialización de ganado, productos y subproductos de origen animal, omitiere inspeccionar conforme los reglamentos a su cargo); 277 bis (funcionario público que, tras un abigeato en el que no hubiera participado, intervenga o facilite el transporte, faena, comercialización o mantenimiento de ganado), 277 ter (persona que se dedique a la crianza, cuidado, faena, elaboración, comercialización o transporte de ganado o de productos o subproductos de origen animal intervenga o facilite el transporte, faena, comercialización o mantenimiento de ganado, sus despojos o los productos obtenidos, conociendo su origen ilícito) y 293 bis (funcionario público que, por imprudencia o negligencia, intervenga en la expedición de guías de tránsito de ganado o en el visado o legalización de certificados de adquisición u otros documentos que acrediten la propiedad del semoviente, omitiendo adoptar las medidas necesarias para cerciorarse de su procedencia legítima.), cuando sean cometidos en el ámbito rural. Además, podrá actuar en otros delitos cuya comisión impacte

significativamente en la producción agropecuaria, la seguridad de las personas o el equilibrio ambiental en zonas rurales, cuando así lo determine el Fiscal General.

Por otra parte, el proyecto recalca que el Fiscal designado para la Unidad Fiscal Especializada en Delitos Rurales deberá acreditar formación y experiencia específica en la materia, con conocimientos en derecho penal, investigación criminal y delitos vinculados al ámbito rural. Su selección deberá garantizar el principio de idoneidad y especialización.

Señalamos que, sin embargo, el proyecto ha olvidado incluir en la competencia de las Unidades fiscales especializadas un artículo del Código Penal de gran importancia en la protección de la actividad agraria y el ámbito rural: el 186, conocido como “el que protege la riqueza rural”, cuyo inc. 2) sanciona, entre otras cuestiones, a quien causare incendio o destrucción por cualquier otro medio de: cereales en parva, gavillas o bolsas, o de los mismos todavía no cosechados (parág. a); bosques, viñas, olivares, cañaverales, algodonares, yerbatales, o cualquiera otra plantación de árboles o arbustos en explotación, ya sea con sus frutos en pie o cosechado (parág. b); de ganado, en los campos o de sus productos amontonados en el campo o depositados (parág. c); de la leña o carbón de leña, apilados o amontonados en los campos de su explotación y destinados al comercio (parág. d); de alfalfares o de cualquier otro cultivo de forrajes, ya sea en pie o emparvados, engavillados, ensillados o enfardados (parág. e) inciso éste, que lamentablemente pune un delito que se ha visto con frecuencia en los últimos tiempos; y de los mismos productos mencionados en los párrafos anteriores, cargados, parados o en movimiento (parág. f).

6. El proyecto de Buenos Aires y la ley de Corrientes

En el proyecto con estado parlamentario en la provincia de Buenos Aires, se atribuye a las Unidades Fiscales especializadas en delitos rurales, la facultad de entender en delitos rurales y delitos conexos, sobre aquellos hechos en que se cometan los delitos establecidos en los artículos 162, 163, 163 bis, 164, 165, 166, 167, 167 bis, 167 ter, 167 quater, 167 quinqué, 181, 182, 183, 184, 248 bis, 277 bis, 277 ter, 293 bis, del Código Penal cuando los mismos sean perpetrados en establecimientos rurales o en sus inmediaciones durante o inmediatamente antes o después del acontecimiento y sobre aquellos delitos que sucedieran fuera de los

establecimientos rurales pero que resultaren manifiestamente conexos con los mismos. Es decir que, a diferencia del proyecto de Santa Fe, no incluye los delitos de Homicidio y Lesiones, ni de Violación a las leyes de Policía Sanitaria Animal, pero amplía los supuestos de Hurto y robo contemplados, no limitándolos al Hurto campestre y al Abigeato

Por su parte la ley 5591 de Corrientes crea las Fiscalías Rurales y Ambientales con 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, por lo que incluye en su competencia el capítulo de los “Delitos contra la salud pública. Envenenar o adulterar aguas potables o alimentos o medicinas”. Más allá de la importancia de la creación de estas Fiscalías especializadas, no nos parece conveniente esa competencia ampliada, ya que las cuestiones Rurales y Ambientales responden a criterios distintos, lo que en alguna medida atenta contra su eficacia. Al igual del proyecto de Buenos Aires, no contempla los delitos de Lesiones y Homicidio.

7. Creación del Consejo Provincial para el Abordaje del Ilícito Rural

Finalmente queremos mencionar, por su relación con la temática abordada en esta colaboración, que a finales de 2024 se sancionó la ley Nº 14.358 de Abordaje Integral del Ilícito Rural, que crea en la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad de la provincia el Consejo Provincial para el Abordaje del Ilícito Rural.

Es interesante remarcar que la ley considera que el Ilícito rural comprende no sólo el delito de abigeato (Arts 167 ter, quater y quinquies del Código Penal) sino además los siguientes artículos del Código de Convivencia, (Ley 10.703), producidos en el ámbito rural: 97 (tenencia indebida de animales), 98 (omisión de custodia de animales), 99 (riesgo por espantar animales), 100 (destrucción de cercos y alambrados), 104 (traslado peligroso), 118 (intromisión en campo ajeno), 119 (faenamiento sin autorización), 120 (invasión de ganado en campo ajeno), 121 (aprovechamiento abusivo de aguas), 128 (tenencia y transporte de mercaderías, productos y/o

semovientes en cantidad y calidad que no corresponda), 137 (atentados contra los ecosistemas), 137 bis (práctica conocida como “tiro al pichón”) y 138 (contaminación de recursos hídricos).

El Consejo Provincial que crea la ley estará integrado por 1 representante del Ministerio de Justicia y Seguridad, 1 del de Gobierno e Innovación Pública y del de Desarrollo Productivo, 1 de la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), 1 del Ministerio Público de la Acusación, 1 del Poder Judicial, 1 por cada asociación rural, 2 de la Cámara de Senadores, 4 de la de Diputados y 2 de las Cooperadoras Policiales.

Sus funciones, entre otras, serán asesorar a áreas de los gobiernos provincial y locales en temas vinculados a la prevención del ilícito rural, recomendar políticas públicas y estrategias prioritarias de acción, proponer espacios de capacitación a funcionarios, fuerzas de seguridad, respecto de las acciones llevadas a cabo en investigaciones, monitoreos y evaluación del ilícito rural y llevar un registro de buenas prácticas en materia de políticas públicas para prevenir el ilícito rural.

La ley crea también un Sistema de Información Georreferenciado del Ilícito, con el objeto de generar información rápida y confiable sobre la situación de los productores rurales, que sirva de insumo para el diseño de políticas públicas provinciales y locales.

Prevé la coordinación de programas con la Escuela de Capacitación Judicial y el Centro de Capacitación Judicial, a los fines de desarrollar capacitaciones específicas para Magistrados y funcionarios del Poder Judicial en su conjunto, y llevar a adelante el Programa de coordinación, seguridad de la comunidad rural y prevención y lucha contra el Abigeato creado por la Ley 12.256 (B.O. 14/01/2004), el que parece no haber tenido una efectiva aplicación.

Si bien es muy reciente la sanción de esta ley, se aguarda con gran expectativa la puesta en funcionamiento del Consejo mencionado y una política seria y especializada en el tema, a fin de dar respuesta a los productores afectados.

8. Conclusión

Se torna cada vez más relevante la necesidad de contar con funcionarios especialistas respecto de los delitos agrarios o rurales. Esto se hace patente en la Provincia de Santa Fe dada la importancia específica que posee la actividad agraria en la misma.

Por otra parte el abordaje de los ilícitos penales debe comprender tanto lo sustancial como la formal para poder ser realmente efectivo.

Es fundamental la puesta en la práctica de políticas preventivas sustentables en el tiempo en materia de ilícitos, y el abordaje integral de la problemática, que aqueja en diversos ámbitos, a gran parte del sector agropecuario.

El propio proyecto de ley de Fiscalías Rurales, menciona entre sus fundamentos, la necesidad de fortalecer el sistema de justicia penal en un área crítica para la economía provincial, dotándolo de herramientas especializadas que permitan una respuesta eficiente y eficaz ante una problemática delictiva de creciente complejidad, con perjuicios económicos significativos, afectando la seguridad, estabilidad productiva y la confianza en las instituciones encargadas de la investigación y persecución penal, justificando así, la necesidad de un enfoque específico que atienda las particularidades del fenómeno criminal en el ámbito rural.

Celebramos tanto la reciente creación del Consejo Provincial para el Abordaje del Ilícito Rural - del cual ansiamos una pronta conformación y funcionamiento efectivo-, como el proyecto de ley presentado nuevamente, esta vez en la Cámara de Diputados, el cual esperamos culmine con la sanción definitiva del proyecto, recordando que ya se había presentado un proyecto similar el año pasado con media sanción del Senado, demostrando así el interés del legislador de regular la materia de delitos rurales.

Bibliografía

- Alvear Peiran, L. A., (2025). Delitos agrarios: aproximación a una sistematización en *Doctrina en Derecho Agrario*, Tº LXXIII, Feb. 2025, CADE, Montevideo, pág. 47.
- Arrieta, He. (1979). *Delitos agrarios en el ordenamiento jurídico penal argentino*. Ed. Rubinzal-Culzoni. Santa Fe.
- Boo, D. A. y Villar, A. H. (1992). *Delitos agrarios*. Hemisferio Sur, Buenos Aires.
- Facciano, L. A.. (2002). Fuero agrario. antecedentes y situación actual. Modernas tendencias en la resolución de conflictos agrarios en IV *Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*. I.D.A. COLABRO. Rosario, pág. 199.
- Pastorino, L. F. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Pastorino, L. F. (2024). Fuero Agrario: Un instituto imprescindible para un derecho agrario eficaz en *XI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario*. I.D.A. COLABRO, Rosario, pág. 239.

Romero, R. B. (2006). Fiscalía de investigación ambiental y rural: aspectos sobresalientes en *VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario*. I.D.A. COLABRO, Rosario, pág. 163.

Romero, R. B. (2024). Seguridad rural: rol del ministerio público especializado en *XIV Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario*. I.D.A. COLABRO, Rosario, pág. 183.

Vivanco, A. C. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Tº I y II. Ed. Librería Jurídica. La Plata.

Notas periodísticas e informes disponibles on line

Aire Digital, 12/03/25, Disponible on line: <https://www.airedesantafe.com.ar/santa-fe/productores-del-norte-santa-fe-se-movilizaron-contra-el-abigeato-estiman-que-pierden-el-10-su-produccion-n610900>

BCR, 26/04/24, disponible on line <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/el-gran-6#:~:text=En%20Argentina%20la%20log%C3%ADstica%20de,informativo%20Semanal%20N%C2%B02132>.

ROSARIO 3, 10/03/2025, Disponible On Line: <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Vuelven-a-presentar-en-Diputados-un-proyecto-para-crear-fiscalias-especializadas-en-delitos-rurales-20250310-0048.html>

Informe de gestión de fiscalía general del M.P.A.- año 2023. Disponible on line: <https://mpa.santafe.gov.ar/static/files/6a5a24e8cb81adeb892c12c2299dbbf7>