

LA POLÍTICA EUROPEA DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

IMPLICANCIAS PARA ARGENTINA Y LATINOAMÉRICA

Leonardo Fabio Pastorino

Docente-investigador III

Prof. titular interino, Derecho Agrario, UNLP y UNLPam

Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP) y Doctor en Ciencias Políticas (Scuola Sant'Anna – Pisa – It.)

1.- Orígenes y evolución de la Política Agrícola Común europea

La inclusión del sector agrícola en la CEE, desde el tiempo mismo de su creación, y la configuración de una política agrícola común (PAC)¹ con vocación por constituirse en uno de los pilares más consistentes de la construcción europea, estuvo condicionada por un contexto histórico caracterizado por las secuelas de la Segunda Guerra, la insuficiencia alimentaria en Europa occidental, una considerable población rural activa de alrededor del 20% hacia los años 60' con un ingreso *per capita* muy inferior al de la población urbana, la vulnerabilidad del sector a los acontecimientos de naturaleza macroeconómica² y la compleja situación política en el límite ideológico entre el Este y el Oeste. Por eso ya en la Conferencia de Stresa del 58' se decidió incluir la agricultura bajo un paradigma de fuerte intervención estatal y sobre la base de la empresa familiar como función social, además de económica. Consecuentemente, el Tratado de Roma, constitutivo de la CEE, definía los objetivos del sector: a) incrementar la producción del agro; b) garantizar un nivel de vida justo a la población agrícola; c) estabilizar los mercados; d) asegurar la provisión de productos agrícolas y e) garantizar precios razonables al consumidor interno.

¹ Para una relectura de los orígenes y evolución de la PAC en la literatura jurídica, se pueden ver los libros clásicos de Ventura, Sergio, *Principes de droit agraire communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1967; Costato, Luigi, *Problema di diritto comunitario generale ed agrario*, Editrice universitaria, Ferrara, 1975; Znyder, Francis, *Diritto agrario Della Comunità Europea*, traducido del inglés bajo la dirección e introducción de Antonio Jannarelli, Giuffrè Editore, Milano, 1990 y Blumann, Claude, *Politique Agricole Comun*, Litec, Paris, 1996.

² De Benedictis, Michele y De Filippis, Fabrizio, *L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea*, Rivista di Diritto Agrario, 1999, Parte I, p.503.

Tales objetivos se preveían alcanzar por una doble vía de políticas: de precios y de estructuras, aunque por muchos años, la primera fue casi la única implementada.

El diseño de la PAC inicial, es claramente proteccionista³ y tendiente a fomentar una agricultura monofuncional. Se basaba en la fijación de precios mínimos⁴ con el fin de garantizar un ingreso importante en las rentas de los agricultores, rentas que, por ende son en gran parte financiadas por los propios consumidores europeos; barreras arancelarias y en su caso cuotas de ingreso a la importación; ayudas directas a la producción, complemento en los réditos de los agricultores financiado por el presupuesto general de la CEE; ayudas a la exportación en caso de excedentes, los que operaban como compensación entre los precios europeos más altos y los precios internacionales más bajos⁵ y barreras no arancelarias, especialmente vinculadas a estándares sanitarios y normas técnicas⁶. Todo financiado por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía, creado por el Reglamento 25/62, y sucesivamente modificado. De este fondo, la Sección Garantía se vincula con la política de precios y subsidios a los agricultores y la Sección Orientación debería intervenir en las estructuras agrarias para fomentar el desarrollo de empresas modernas que garantizaran al agricultor las condiciones de vida satisfactorias y una participación en el progreso, bajo el pleno respeto de su independencia y responsabilidad. Con la aplicación de métodos modernos, las haciendas mejorarían su productividad y provocarían un rédito durable de los agricultores. La estructura agrícola debía de concebir empresas de diversas formas e importancia, integrándose

³ Injustificadamente, como señala Ventura, ya que el objetivo inicial de alcanzar el aprovisionamiento de alimentos no debía necesariamente lograrse con la propia producción, o como se dice comúnmente con autosuficiencia alimentaria (*I limiti Della politica agricola comune*, Atti del Convegno “Misure incentivanti e desincentivanti della produzione agricola comune”, Giuffrè Editore, Milano, 1998, p.45).

⁴ Para lo cual, se organizaba la administración por productos o sectores de productos en las Organizaciones Comunes de Mercado surgidas en 1962 con base en el art.34 del Tratado de Roma.

⁵ Ver Ventura, *ob. cit.*, ps.77 y ss.

⁶ Jannarelli, Antonio, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Seconda edizione ampliata, Cacucci Editore, Bari, 2003, p.8 y s.

recíprocamente y respetando la empresa agraria familiar como el núcleo central del proceso productivo⁷.

No pudiéndome extender en los detalles de esta etapa, para lo que remito a mi tesis, debe decirse que la política de sostén de la agricultura europea logró, con su andar, un éxito rotundo, si se mide este en base a los objetivos planteados. Pero con la solución de los problemas económicos de los agricultores y el logro de la suficiencia alimentaria y hasta llegar a la excedencia, surgieron otros problemas que plantearon críticas y la necesidad de revisión de la política. Fundamentalmente, se observaron el alto costo general de la PAC, la generación de excedentes que provocaban costos adicionales para su eliminación o colocación y sus consecuencias ambientales desfavorables, ya que se sostenía en el paradigma de la revolución verde y en métodos intensivos de producción. A esas críticas internas se debe adicionar la presión internacional, especialmente por su eficacia “persuasiva” la de los EEUU. Ya en las décadas de los 70 y 80 se comienzan a experimentar las primeras medidas para frenar la producción: tasas de corresponsabilidad y cuotas en el sector lechero que luego se trasladan a otros sectores, umbrales mínimos de garantía y estabilizadores de precios⁸. A esas medidas desincentivantes de la producción y de reducción presupuestaria, se sumaron otras más vinculadas con un nuevo paradigma productivo en sintonía con las tendencias relacionadas con el desarrollo sostenible y con la necesidad de seguir subsidiando, no ya la agricultura pero sí los agricultores, para que estos continúen poblando la campaña. Especialmente el *set aside*, o contribución para el retiro de tierras de la producción, el fomento a los métodos extensivos, el fomento a la pluriactividad, las ayudas a las zonas desventajadas, a las zonas montanas, al turismo rural y a las medidas agroambientales.

⁷ Ulate, Enrique, tesis doctoral: *Integración regional y derecho agrario comunitario europeo y centroamericano (Por una política agrícola común para el desarrollo rural sostenible)*, defendida en la Scuola Sant'Anna de Pisa, 2003, p.273.

⁸ Ver Di Lauro, Alessandra, *Diritti e principi fondamentali nella giurisprudenza comunitaria. L'accesso al mercato regolamentato del latte*, Giuffrè Editore, Milano, 1998, ps.33 y cctes.. Galperín, Carlos, *La política Agrícola Común de la Unión Europea: una política resistente al cambio*, CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Buenos Aires, septiembre de 1999.

Tentativos que se consolidan con la reforma Mac Sharry en 1992 y que se continúa y profundiza en 1999 y 2003.

2.- La conformación de las ideas de desarrollo rural y desarrollo rural sostenible

La aparición de áreas de atención especial, incrementadas con la incorporación a la CE de Grecia y, luego, Portugal y España, obligó a imaginar soluciones para que el desarrollo económico que la Comunidad iba alcanzando, fuera equilibrado en todas sus regiones. Con la Reforma Mac Sharry, estos objetivos de la política regional se conjugan con la necesidad de frenar la productividad agrícola considerando la situación económica de los habitantes de la campaña y de conjugar todas las políticas comunitarias con los lineamientos de la política ambiental que nacía a partir del Tratado de Maastricht. Ello hace que la PAC, que hasta ese entonces, transitaba el carril productivista con obtención de productos agrícolas para el mercado –carácter monofuncional- se tiña de una visión nuevamente rural, en la que el espacio rural, es decir, el territorio, es la nueva clave de lectura tanto de los problemas poblacionales y geográficos, de los ambientales como de los productivos.

No es casual, que en el mismo año surjan los reglamentos 2081/92 de denominaciones de origen y 2082/92 de especialidades tradicionales, que en base al valor local y del territorio y su cultura, pasan del paradigma de la cantidad al de la calidad para mantener altos los ingresos de sus productores⁹.

Luego la Carta europea para el espacio rural del Consejo de Europa¹⁰ avanza también en la consolidación del “espacio rural”¹¹ como nueva clave de lectura del derecho agrario.

⁹ El tratamiento en profundidad de estos reglamentos y de toda la política europea de calidad –incluyendo otros signos distintivos como los productos tradicionales, de montaña, etc.- puede verse en mi tesis doctoral, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR*, Ediciones Al Margen, La Plata, 2005, Capítulo III.

¹⁰ Recomendación 1296 del 23 de abril de 1996.

Como sostienen Hudault y Hernández-Zakine, al declarar las tres funciones de tal espacio: económica, ecológica y cultural, el orden de tal enunciación no es casual, ya que responde a la primacía de la actividad económica, es decir, de la agricultura, sin la cual las otras dos funciones podrían no llegar a realizarse¹². A la Carta la siguen la conferencia europea sobre el desarrollo rural (Cork, noviembre de 1996), que habla por primera vez del desarrollo rural sostenible y ve al territorio como algo más que un simple concepto espacial o un elemento político, un concepto estrechamente vinculado al ambiente, y, por ende, natural y socialmente variopinto y productor de manifestaciones paisajísticas, pero también productivas, diversas. La sostenibilidad, con clara influencia de los documentos de Río, debe alcanzar a la tutela de los recursos naturales, de la biodiversidad y de la identidad cultural, valores que la Declaración de Cork vincula estrechamente con una política agrícola de calidad¹³ y la Agenda 2000¹⁴ que, proponiéndose “una Unión más fuerte y más amplia” retoma las líneas de estos precedentes para proponer una agricultura moderna, que sin dejar de ser productivista y competitiva, opere el desarrollo sostenible del espacio rural –para tal fin consagra al agricultor como un actor privilegiado- y extienda la agricultura a todas las zonas rurales, aprovechando o valorizando las capacidades de cada una de ellas. Finalmente, con el Reglamento 950/97, que apunta a mejorar las estructuras agrarias, reagrupando algunas de las direcciones ya vistas, termina adoptando para todo el territorio comunitario la idea de una agricultura –o,

¹¹ Definido por el primer artículo de la Carta como el territorio constituido tanto por el espacio agrícola como por el espacio fundiario no agrícola, es decir, destinado a usos diversos a los de la agricultura, particularmente como lugar de instalación y de desarrollo de las poblaciones en el ambiente rural.

¹² Hudault, Joseph y Hernández-Zakine, Carole, *Le problème de la définition juridique de l'espace rural*, Revue de Droit Rural, Editions techniques et économiques, Paris, n°288, décembre 2000, p.579.

¹³ Subtitulada “Una Europa rural viva”, brega para que el desarrollo rural sostenible sea la prioridad de cualquier política de desarrollo rural a través de una visión “integrada”, multidisciplinaria y multisectorial y con una fuerte dimensión territorial. La visión del territorio como combinación de múltiples factores que, entrecruzándose en formas diversas, producen manifestaciones también distintas, siembra un camino que terminará en el 2003 con la llamada renacionalización de la PAC, motivada por estas observaciones y no por finalidades políticas.

¹⁴ COM (97) 2000 final. A través de ella la Comisión Europea se propone una agricultura multifuncional, sostenible, competitiva, distribuida sobre todo el territorio europeo, comprendidas aquellas regiones con problemas específicos, una agricultura que sea capaz de conservar el paisaje, de mantener el espacio natural, de aportar una contribución esencial a la vitalidad del mundo rural y de dar solución a las preocupaciones y a las exigencias de los consumidores en materia de cualidad y de seguridad de los productos alimenticios, de la protección del ambiente y de la preservación del bienestar animal.

mejor, varias agriculturas- pluriforme y articulada a partir de la aceptación de pluralidad de modelos¹⁵.

Para la concreción de estos objetivos, se va construyendo al lado del primer pilar o pilar histórico de la PAC, vinculado con la regulación del mercado, un segundo pilar que va creciendo en interés y presupuesto, y se corresponde con los objetivos del desarrollo rural.

La primer observación, desde el punto de vista comparativo, es que en la política europea, el desarrollo rural no es sinónimo de pobreza rural como sucede mayormente en América Latina, ni es una política paliativa de las deficiencias generadas por la política agraria general, más orientada a un modelo competitivo que apunta más a la concentración.

3.- Diversificación, pluriactividad y multifuncionalidad de la agricultura

Estos tres conceptos están vinculados al objetivo de incrementar las rentas de los agricultores coadyuvando de ese modo a su permanencia en el ambiente rural. En Europa es difundida la idea de que el agricultor es un custodio de la naturaleza y que su presencia evita catástrofes y daños ambientales así como contribuye a construir y moldear el propio ambiente y su paisaje.

La diversificación en agricultura, tiende a representar la posibilidad de obtención de rentas no sólo por la producción de bienes agrícolas que, a su vez, tienden a diversificarse, sino por la realización de otras actividades que parten o tienen como centro la actividad agraria y los bienes de la hacienda agrícola. Se concretiza en la ampliación del abanico de las producciones, la adopción de nuevas prácticas culturales, la adopción de actividades que resultan en un fuerte valor agregado como la venta directa, la transformación de los productos, la recepción de huéspedes o turistas, la organización de actividades de distracción

¹⁵ El reglamento conjuga medidas a favor del agricultor a tiempo parcial y cambia la normativa referida a la montaña y a ciertas zonas desventajadas.

o recreación, etc. Se trata de una reacción económica a la baja de las rentas por las producciones tradicionales¹⁶. Generalmente estas actividades conservan su vínculo con la actividad agrícola que sigue siendo la principal.

Con la misma finalidad, otra estrategia –que conceptualmente no debe confundirse con ésta- es la pluriactividad, que tiene más que ver con el agricultor que con la agricultura. La pluriactividad se refiere a las diversas fuentes de las que el agricultor puede obtener mayores rentas. A ella se refiere más el *part-time* en agricultura; el ofrecimiento de servicios que nada tienen que ver con la agricultura, como p. ej. el transporte de pasajeros en zonas rurales, y ciertas estrategias familiares en las que se combinan los recursos humanos de la familia en la organización de la empresa familiar pero con ingresos obtenidos con otros servicios (por. ej. la esposa del agricultor que puede ser, además, la maestra rural).

En tanto que el centro del concepto de multifuncionalidad agrícola está dado por la misma idea que expresa la palabra, que la agricultura cumple más funciones que la meramente productiva. La idea asume carta de identidad con el Reglamento 1257/99 que se refiere al desarrollo rural en el paquete de reglamentos que conforman la Reforma a la PAC de ese año. En base a esta idea, la agricultura no se debe contentar con producir sólo bienes, sino que debe contribuir a la realización de ciertos servicios valorados por el conjunto de la comunidad por su función social o ambiental, como mantener la ocupación del territorio y contribuir a su correcta gestión, conservar el paisaje¹⁷ y el ambiente y a promover una aceptable calidad de vida suministrando alimentos de calidad cada vez superior. Pero en la idea comunitaria el

¹⁶ Couturier, Isabel, *La diversification en agriculture (Aspects juridiques)*, L'Harmattan, Paris, 1998, p.34 y ctes.

¹⁷ En Europa, el paisaje es visto como un subproducto de la agricultura en tanto por siglos ha sido ésta la actividad que más ha impactado la naturaleza conformando un paisaje cultural, cultivos en terraza, las mismas terrazas arboladas, cercos vivos, líneas de cipreses u otras especies a lo largo de los caminos, muros a seco, construcciones rurales típicas, etc. No es transportable el concepto a otras regiones del mundo, como las mayores extensiones de América Latina donde la agricultura, con sus modificaciones al paisaje, compite con la conservación de bellezas naturales casi vírgenes que, además concentran un patrimonio de diversidad mucho mayor que el europeo.

concepto no quedaba sólo ahí. Ya en 1988¹⁸ la Comisión, impulsada por los desarrollos del Libro Verde de 1985, decía que la sociedad debe aceptar el hecho que el agricultor, siendo gestor del ambiente, ofrece un *servicio público* que debe ser suficientemente remunerado. Fundada la idea sobre el concepto de externalidades positivas, y reconociendo el interés público en su realización, el modelo europeo establece que si tales externalidades no son pagadas por el mercado, se justifica que sean abonadas por los recursos públicos¹⁹. Sobre este sustrato conceptual, se va a organizar el premio único desconectado de la producción, al que se hará referencia en el punto relativo a las ayudas a la última Reforma de la PAC.

Sin embargo, el concepto no es del todo precisado ni desarrollado en los documentos europeos. Sea para facilitar una flexibilidad del mismo que consienta hacer entrar o salir ciertos elementos, sea porque todavía no se termina de definir o de probar cada una de las funciones positivas que se proponen reconocer a la agricultura, lo cierto es que, por ahora se mantiene como un nuevo patrón que subyace en los documentos comunitarios, dando un marco conceptual a algunas medidas que se van adoptando en consecuencia. De hecho, parece ser que estas mismas dudas han descartado que la multifuncionalidad de la agricultura sea consagrada tanto en la nueva versión del Tratado con las modificaciones incorporadas en Amsterdam como en la Constitución europea.

Si bien para algunos, la multifuncionalidad aparece a nivel internacional en la Cumbre de Río, allí se dice que la agricultura puede cumplir otras funciones pero si se la ejerce con determinados parámetros. Así, la Agenda 21 menciona la multifuncionalidad, en el capítulo 14 dedicado al fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenibles. En el

¹⁸ COM (88) 338, p.17.

¹⁹ Un interés práctico en el diseño de la estrategia “multifuncional” por parte de la UE es el de poder justificar los subsidios a los agricultores en la llamada caja verde que justifica ayudas que no afecten los precios y que sean cubiertas totalmente por fondos públicos. Claro que los fondos públicos comunitarios se nutren en una gran parte de los aportes de los contribuyentes, lo que hace decir a Bianchi –funcionario de la Comisión Europea- que todo este sistema se construye sobre la base de un “nuevo contrato” entre productores y contribuyentes dado por un vínculo más estrecho entre las ayudas recibidas y los servicios que, en compensación, el agricultor presta a la sociedad (*La condizionalità dei pagamenti diretti o la responsabilità dell’agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell’ambito Della PAC*, Revista di Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente, Tellus, Roma, 11/2003, p.600).

punto 14.4, el programa “A” habla del “aspecto multifuncional de la agricultura” pero no define el concepto. De todo el texto, parece surgir la idea que hay que tender a que la agricultura se realice en forma compatible con el ambiente, en cambio no hay un reconocimiento a un valor multifuncional intrínseco a la agricultura y, mucho menos, una consecuencia que se resuelva en el pago por ello a los agricultores²⁰. Las funciones no productivas de la agricultura son consideradas, por los sostenedores de la tesis, como “servicios no alimentarios” o “productos no dirigidos al mercado”²¹. Pero, planteada la multifuncionalidad como un conjunto de servicios que conlleva necesariamente la contraprestación por parte del público beneficiario difuso o universal de los mismos, queda sin resolver que sucede con los mismos servicios que pueden presentar otras actividades económicas. Porque también la industria genera fuentes de empleo, las empresas de reciclaje realizan servicios ambientales, o un servicio público de transporte determinado conducido por fuentes de energía alternativas puede provocar estos mismos servicios y mejorar la calidad de vida. Por otro lado, habría que ver si se aplica la misma receta para los impactos negativos que realiza la agricultura y se responsabiliza por los mismos a los agricultores.

En el plano internacional, para los llamados “amigos de la multifuncionalidad” – casualmente los más proteccionistas de sus agriculturas- el concepto debe ser reconocido a fin de proteger a sus agricultores de las consecuencias del liberalismo comercial en el campo de los productos agrícolas. Se justifican en las funciones ambientales de la agricultura, pero en general buscan paliar los efectos de una agricultura poco competitiva por desventajas agroecológicas –Japón, Corea, Noruega-, como problemas sociales, especialmente en países

²⁰ Es más, en el capítulo 32 titulado “Fortalecimiento del papel de los agricultores”, junto a reconocer que los agricultores han administrado por años los recursos de la tierra y plantear un programa centrado en el agricultor, la Agenda se preocupa por las causas negativas de la propia agricultura e incluso el efecto negativo de la inequidad financiera internacional que produce el tremendo impacto de la deuda externa en los países más pobres y dice: “En algunas regiones ese aumento –el de la producción- ha sido superado por el crecimiento de la población, la deuda internacional o la baja de los precios de los productos básicos”, preocupándose en el capítulo 14 por el avance de la frontera agrícola sobre tierras de bajo rendimiento pero de alto valor ambiental.

²¹ Velázquez, Beatriz, *Il concetto di multifunzionalità in agricoltura: una rassegna*, La Questione agraria, FrancoAngeli Editore, Milano, 2001, n°3, p.78, donde ella misma critica tales ideas.

donde la población rural y dedicada a la agricultura sigue siendo extensa y la agricultura representa un rubro importante para la economía nacional – Hungría y otros países del centro y este europeo-. Este grupo de países pone el acento en sus historias, identidades culturales y los vínculos casi ancestrales entre la población y la actividad agrícola, por lo que revalorizan el rol “civilizador” de tal actividad²². Sin embargo, esta parece ser una apelación más emocional que racional²³, ya que las mismas identidades y tradiciones se pueden lograr en países como Argentina o Australia que nacieron, crecieron y tomaron la forma de países eminentemente agrarios. Parece ser, que las condiciones naturales, son condicionantes en la determinación de la competitividad agrícola, a pesar de los logros tecnológicos y biotecnológicos realizados hasta el presente.

Estos países, parecen aferrarse a la vieja idea del GATT de mantener una especie de “excepción agrícola” que llevaría a prestar una cooperación por el Estado de la agricultura en vez de alinear la agricultura en la línea de una liberalización similar a la del resto de los productos y prever para las regiones desventajadas una especie de “excepción rural” que permita acudir en auxilio de la región y sus habitantes pero no de la productividad²⁴.

Prácticamente en el extremo contrario al reconocimiento de la multifuncionalidad se encuentran los países del Grupo Cairns, especializados en la agricultura a partir de sus ventajas comparativas, y por lo tanto, no obligados, y en algunos casos, económicamente

²² Heuchel, Yannick, *Naissance et découverte de la multifonctionnalité*, Asotiation Française de Droit Rural, Section de Haute-normandie, 18^{ème}. Congrès National, Multifonctionnalité de l’Agriculture et Aménagement du Territoire, Le Havre, 2001, p .27.

²³ Emotividad que da la base a un discurso que, como sostuvo un funcionario brasileño, puede tener un valor psicológico como discurso al interior de la UE, es decir como argumento de convencimiento del público interno al que se le debe explicar el porqué debe seguir subsidiando con sus impuestos “para que alguien no produzca una mercancía tangible que va al mercado” y que un ciudadano del medio rural recibió una ganancia sin estar vendiendo al mercado un determinado producto (Renato Henz, intervención en el Seminario “Políticas agropecuarias de Estados Unidos y la Unión Europea y las negociaciones sobre agricultura en la OMC”). Con un eufemismo lo reconoció también Rolf Moehler (funcionario de la Comisión Europea) al hablar en el mismo encuentro, cuando dijo que “la agricultura tenía que encontrar nuevas formas de obtener un apoyo más sólido de la sociedad. La conciencia cada vez mayor de la necesidad de conservar el medio ambiente fue una manera conveniente de dar una imagen más favorable a la agricultura” (*La revisión de mitad de período de la Política Agrícola Común*, p.1), ambas exposiciones recopiladas en un CD y distribuidas por el IICA en 2003.

²⁴ Ver, Massot Martí, *La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, N° 11, enero/abril 2002, ps.59 y ss.

imposibilitados, a subsidiar su agricultura. Estos países, sin dejar de considerar el concepto mismo de multifuncionalidad, ni ponerlo en duda, se oponen a que éste sea el “pretexto” para mantener ayudas –subsidios, especialmente- a las producciones agrarias. Pregonando una liberación del mercado, su apertura, se oponen a utilizar las cuestiones ambientales como límites a la circulación de las mercaderías²⁵. No asimilan el concepto de multifuncionalidad al de *non trade concerns*²⁶, ya que no desconocen los intereses ambientales como verdaderos intereses de orden público, también internacional, pero sí se oponen a que estos sirvan como verdaderas “barreras para-arancelarias”.

Es interesante resaltar que la posición europea tampoco es monolítica. Un grupo de pensadores de los distintos países de Europa²⁷, agrupados en el Grupo de Brujas, piensa una agricultura también orientada a proteger a los agricultores pero con una concepción más internacionalista o universal que nacional o de bloques²⁸. En definitiva, dicen, el problema del productor en Europa o en América Latina, es el de la tendencia decreciente de los precios de sus productos y una creciente dependencia hacia terceros sectores como el del procesador industrial de sus productos, el comercializador, o las grandes cadenas de distribución. Con

²⁵ “No niego que estos conceptos se utilicen con fines proteccionistas”, admite Rolf Moehler. Aunque también explica que “en Europa, este concepto también es un vehículo para nuevas reformas de la PAC, no para mantener el statu quo. El modelo aporta el marco conceptual para pasar de los precios sostenidos del mercado al apoyo al desarrollo rural” (*La revisión de mitad de período de la Política Agrícola Común*, p.2).

²⁶ Con esta denominación se hace referencia a aquellos aspectos no comerciales que, de todos modos, son tratados por la OMC, generalmente para abarcarlos en un marco de excepción respecto al principio rector de la libre circulación y el libre intercambio de mercaderías. Para una profundización de estas discusiones ver: SMITH, Fiona, *Possono essere risolti giudizialmente gli “aspetti non commerciali”? L’inserimento di nuovi argomenti nell’Accordo sull’agricoltura della World Trade Organization*, Rivista di Diritto Agrario, Giuffrè, Milano, 2001-I-248.

²⁷ Del grupo participan profesores e investigadores universitarios, ecologistas, funcionarios estatales y formadores de opinión de Europa Occidental y Oriental. El nombre deriva de la primer reunión en la ciudad belga en 1995.

²⁸ Considerando los intereses de los países hacia donde se va extendiendo la misma Unión Europea, pero también aquellos en vías de desarrollo, no piensan en la multifuncionalidad como excusa para proteger ciertos agricultores, sino que piensan en permitir el desarrollo de la agricultura en aquellos países más favorecidos para que encuentren su propio desarrollo y en cooperar para intervenir a favor de aquellos agricultores que pueden quedar en desventaja pero no considerando como única vía la de las ayudas estatales, por otra parte pensadas en forma masiva y dirigidas a la agricultura en general, en cambio de pensarse a sistemas selectivos para situaciones verdaderamente críticas o de emergencia.

esta observación, parece que la vía del asociacionismo, no debería abandonarse, para poder fomentar estrategias organizacionales competitivas²⁹.

4.- El modelo de “orientación” en agricultura

La política agrícola europea, fue recurriendo cada vez más a técnicas de negociaciones y acuerdos con los agricultores para “orientar”³⁰ a los mismos acerca de la adopción de ciertas medidas conducentes a los fines prefijados. También se puede inferir, de los distintos documentos y normas, una pretensión de los órganos de la UE a *presentar* la entera PAC como una construcción cada vez más colectiva en la que el agricultor pasa de ser simplemente artífice del “hacer” agricultura, a artífice también del construir la PAC y decidir, en tal ámbito, sus propias opciones³¹. En paralelo, de un mayor espacio para la libertad de empresa, se conduce a una conciliación –también cada vez mayor- entre los intereses individuales, económicos y productivos con los intereses de la entera comunidad.

La tendencia contractualista no se aplica a todas las ayudas comunitarias, pero se ha mayormente consolidado, en lo que respecta a la persecución de aquellos objetivos de mayor

²⁹ Groupe de Bruges, *Agriculture. Un tournant nécessaire*, Éditions de l’Aube, La Tour d’Aigues, p.37.

³⁰ Al presentar la ley de orientación de 1999, un año antes, el ministro de la Agricultura francés, Le Pensec, decía que la política agrícola debe ser orientada a través de un sistema contractual. Tal práctica contractual parece pasar de una lógica de sustitución de los mercados para prevenir los riesgos y costos de transacción a otra lógica relacionada con la organización de los actores del mundo rural a fin de reagrupar sus fuerzas (Pivot, Catherine, *La contractualisation en agriculture et son évolution*, Revue de Droit Rural, Editions techniques et économiques, Paris, n° 270, février 1999, ps.77 y ss.).

³¹ Ya Ourliac, consideraba que el *slogan* del plan Mansholt que proponía a los agricultores de 1968 “tomar el destino en sus propias manos”, era en realidad el preanuncio de una planificación autoritaria (*Cinquant’anni di diritto agrario in Francia*, Revista di Diritto Agrario, Giuffrè, Milano, 1993-I-452). En igual sentido Luc Bodiguel que, analizando los contratos territoriales de explotación franceses, su verdadera aplicación y resultados prácticos, termina concluyendo que detrás de una presentación de las decisiones públicas, en apariencia no lesivas ya que se esconden en el marco de una cierta libertad individual, precisamente la que otorga la figura del contrato, se esconde el verdadero poder de la decisión pública ya que al agricultor le compete una simple elección entre pocas alternativas presupuestas en los contratos tipo estatales o departamentales (*Multifonctionnalité de l’agriculture et dispositifs agro-environnementaux : interrogations sur l’efficacité de la norme*, Revue de Droit Rural, Editions techniques et économiques, Paris, n°317, novembre 2003, p.608). Con estas consideraciones respecto del contrato territorial de explotación que es el instrumento contractual mejor logrado en el ámbito de la PAC, se es libre de proyectar otras dudas mayores al resto de las medidas donde el agricultor tiene la libertad sólo de adherir o no a las condiciones prefijadas por las reglas comunitarias o nacionales de aplicación.

interés colectivo: el ambiente, la salud y la tutela de las tradiciones y la cultura. Sin que se trate de una relación instrumental excluyente, la utilización de los instrumentos convencionales parecen favorecerse en Europa para concretizar los postulados de la agricultura multifuncional³². Un gran pacto por el cual, el poder público parece querer reparar el daño que la política agrícola precedente, hostigada con los medios del paradigma productivista –tecnificación, uso intensivo de agroquímicos, maquinización, homogenización, “industrialización” y pérdida de las prácticas tradicionales, etc.-, produjo sobre todo al ambiente y a esos otros valores comunes a los que se hacía referencia.

La UE debió optar entre un sistema imperativo, que luego obliga a ser sostenido con un régimen de control -siempre engorroso y de no segura eficacia-, y sanciones para los incumplimientos, y este otro sistema que, finalmente privilegia, y que está más vinculado con la idea de premios, e incluso también de castigos. Un camino que ha encontrado un campo propicio de aplicación en la política de desarrollo sostenible³³. Campo en el que se debe encontrar el propio límite natural de las cosas para establecer hasta cuánto se es consentido el aprovechamiento. Tarea para la cual la norma imperativa y genérica no es suficiente. La tensión no es, entonces, exclusiva entre derecho de propiedad privada y derecho colectivo al ambiente, sino que también influye la capacidad de carga o resistencia de las propias cosas, la tierra, el agua, los recursos, el ambiente y al Estado y al ordenamiento jurídico compete enseñar también a cambiar la forma de pensar en cuanto a esta relación. A educar para que cada uno, en su libertad, sepa encontrar el punto de equilibrio entre la obtención de su propia ganancia de hoy y la expectativa de continuar produciendo y ganando en un futuro personal, pero también un futuro que involucra a su propia herencia y a su propia comunidad.

³² Sgarbanti, *Commento agli articoli 14 e 15 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n.228* en I tre “decreti orientamento”, publicados bajo la dirección de Luigi Costato en *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, CEDAM, Bologna, maggio-agosto 2001, ps. 668 y ss. En igual sentido Bodiguel, *L'entreprise rural: entre activités économiques et territoire rural*, L'Harmattan, Paris, 2002, p.332.

³³ Particularmente motivado por la relación con el desarrollo sostenible que tienen lo local y los sistemas de autogestión y participación en las tomas de decisiones en materia ambiental.

En esa lógica la norma alcanza una dimensión, si se quiere nueva, entre un rol de orientación y una elección de priorizar la libertad individual.

Puede señalarse esta tendencia como un verdadero cambio en el esquema de intervención o regulación por parte del Estado de la actividad agrícola, donde se da el pasaje que va “del gobierno a la orientación”³⁴, aunque en el amplio arco que existe entre la no-intervención estatal y el dirigismo más absoluto, nadie hasta ahora ha podido definir con exactitud los límites de las diversas posibilidades intermedias³⁵.

Del determinar hasta qué y cuánto producir a través de cuotas e incentivos referidos a determinados productos y de direccionar la actividad con una fuerte política de precios, se va pasando a una política más dirigida a mirar cada vez más los aspectos vinculados a la estructura, vista como conjunto de relaciones materiales y formales de los sujetos que intervienen en la agricultura y en las actividades vinculadas con ella. Una política que se propone un modelo, siempre *competitivo*, aunque no precisamente ahora en base a la mayor cantidad producida o a precios subsidiados. Una intervención que apunta, no tanto a la intervención económica³⁶ comprimida cada vez más por el proceso de globalización y las

³⁴ Rook Basile, *Il mercato dei prodotti agricoli tra globalizzazione e localizzazione*, La disciplina comunitaria (en coautoría con Germanò, p.291).

³⁵ De hecho, las diversas leyes de orientación francesas, que parten de 1960, muestran distintos grados de intensidad en la intervención, actúan tanto en el sistema público como en el privado del derecho en forma indistinta e, incluso, no se puede afirmar que es, precisamente, la metodología convencional las que las caracteriza ya que esta aparece recién con la ley del 99. En tal sentido se expresa también Luc Bodiguel, que luego de hacer un análisis profundo y particularizado de cada uno de los instrumentos en esta última ley previstos, afirma que “el legislador no se limita a determinar unas orientaciones” sino que establece ayudas e interviene en distintos instrumentos –públicos y privados- que van desde los arrendamientos hasta las sucesiones (*L’entreprise rural...*, p.278).

³⁶ Intervención referida a la determinación de precios en relación en remplazo del libre juego de la oferta y la demanda, fijación de cuotas, subsidios, ayudas a la exportación, etc. Es decir en una participación directa del Estado en la formación de la renta del agricultor. Como surge claro de todo este raconto, esta intervención aún persiste y es importante en la PAC pero la UE va dirigiéndose lentamente a desmontar esta maquinaria. Claro que, cualquier otra intervención del derecho puede influir en la oferta y la demanda en modo indirecto, por ejemplo el instituto de las denominaciones de origen, necesita de una intervención jurídica y el resultado de su aplicación va ser la concentración de la oferta, y el aumento del precio, pero este puede ser el ejemplo más significativo para demarcar el límite de intervención económica e intervención en las estructuras jurídicas con efecto económico. Sobre la relación entre denominaciones de origen e indicaciones geográficas –temas que serán tratados en el tercer capítulo- y política de libertad de concurrencia, ver las intervenciones interesantísimas de Carrozza, Romagnoli e Iannarelli en el Congreso de Sassari sobre *I “messaggi” nel mercato dei prodotti agro-alimentari*, publicado bajo el cuidado de Fernando Salaris, Giappichelli Editore, Torino, 1997.

reglas internacionales, sino a coadyuvar con la actividad productiva privada *acompañándola*³⁷ en sus necesidades y proveyendo servicios³⁸ a los operadores privados³⁹ estando a su lado frente a las contingencias ambientales e, incluso, pero temporalmente, ante las contingencias del mercado⁴⁰, a facilitar -desde fuera del sector económico mismo- la infraestructura⁴¹ y, más aún las correcciones necesarias en las mismas estructuras jurídicas, a acompañar a los productores en la colocación de sus productos, la promoción de los mismos, a organizar la cadena de producción, a suministrar los instrumentos jurídicos necesarios para valorizar ciertos aspectos de la producción como la calidad, la salubridad, o la mera identificación de los productos con una marca empresarial o con un nombre más genérico que evoque ciertos valores pretendidos por los consumidores o a rastrear el origen del producto para dar garantías

³⁷ El “acompañamiento” parece dar mejor que ninguna otra palabra la idea del rol coadyuvante que debe tener el Estado. Es clara en cuanto marca una situación externa del Estado que no debe realizar por sí mismo la actividad económica. Menos claro está el rol estatal respecto a influir directamente en las leyes propias del mercado, principalmente a través de la fijación de precios que, sin intervención económica estatal debería ser establecida por el juego libre de la oferta y la demanda. No obstante, parece marcarse una tendencia en el seno comunitario a ir abandonando también este tipo de intervención, claro que se trata de una determinación que no puede adoptarse en forma intempestiva. En este punto la idea de acompañamiento también aparece clara ya que la UE va indicando el camino a seguir y acompañando a los productores para que el cambio de paradigma no termine en una catástrofe para muchos de ellos.

El acompañamiento, indica, por otra parte, la ausencia de indiferencia estatal en materia económica, propia de los sistemas liberales.

³⁸ Servicios de diversa naturaleza que deben pensarse con flexibilidad de acuerdo al sector en el que se pretende colaborar pero que pueden ir desde la puesta a disposición de infraestructuras (vial, portuaria, de silos, otros medios de almacenamiento, remates y ferias, etc.); tareas de promoción y fomento de los productos; servicios de investigación y extensión o difusión de los conocimientos; puesta a disposición de lugares de venta al público o organización de muestras o participación en las diversas muestras internacionales; promoción de los productos a través de la publicidad, incluso creando marcas nacionales –de las que se dirá algo luego en el tercer capítulo dadas las particularidades del derecho comunitario europeo- para identificar los diversos productos y realizar tareas de *marketing* para todos ellos en conjunto ; organización del transporte y otros servicios logísticos para racionalizar costos ; etc. Todos los ejemplos realizados entran dentro de los servicios autorizados por el Acuerdo Agrícola de la OMC por lo que pueden considerarse legítimos (conf. Anania y De Rose, *L'Accordo sull'agricoltura del 1994 e l'Unione europea* en *Le vie della globalizzazione: la questione agraria nel WTO*, a cura di Fabrizio De Filippis, FrancoAngeli, Milano, 2002, p.39.).

³⁹ Ver, entre otros autores, el acento que pone Jannarelli a la “primacía de la autonomía privada” al analizar la relación entre producto agrícola y cadena alimentaria y la intervención estatal al regular tal binomio (*Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, p.302). Por otra parte el mismo Jannarelli es uno de los primeros jusagraristas en Italia que habla de esta técnica contractualística para adoptar decisiones administrativas en su ensayo *Il diritto agrario comunitario alla fine degli anni ottanta*, en el libro de Snyder, publicado en 1989.

⁴⁰ También en este campo se prevén, en sede de la OMC, la posibilidad de ayudas para sostener las rentas de los agricultores en caso de calamidades o de subvencionar la aseguración en este campo y hasta la garantía de rentas mínimas cuando, por cuestiones de mercado, la caída de las ganancias superen el 30% (conf. Anania y De Rose, *ob. cit.*, p.39).

⁴¹ Pudiendo, simplemente poner en marcha los mecanismos licitatorios o de otro tipo para que sean contruídas o administradas por manos privadas.

cualitativas y de responsabilidad civil⁴². Dado el proceso de globalización⁴³, el cada vez más incisivo impacto de las normas internacionales, comunitarias o regionales que regulan la comercialización de los productos agrícolas, los cambios siempre más veloces del mercado, de los gustos y preferencias de los consumidores, de los avances de la tecnología en cada una de las fases de la cadena de producción, comercialización, transporte y distribución, parece evidente que al Estado le quepa la función de actuar como observador de tales cambios, de anticipar y planificar la actividad y de articular los esfuerzos privados para mantener a la agricultura en un óptimo standard competitivo. Un rol, para el que las técnicas consensuales son idóneas ya que debe operarse en un campo de decisiones que deben nutrirse en un ir y venir descendente y ascendente de las opiniones, las indicaciones y la toma de decisiones⁴⁴. Se cree que los instrumentos fundados en base al consenso son preferidos –por ser más eficaces- a aquellos fundados en la autoridad⁴⁵. Entonces, el rol del Estado no puede dejar de analizarse sin pensar a un doble juego dialéctico que se produce, por un lado a través del fenómeno de interacción recíproca entre global-local y, por el otro, la disyuntiva entre la

⁴² Ver, para Argentina, Pastorino, *Nuovi indirizzi del diritto agrario argentino*, Revista di Diritto Agrario, Giuffrè, Milano, 2003-I-100, donde se señalan como instrumentos la creación de organismos de seguimiento, asesoramiento, gestión y coordinación de los diversos sectores (cadenas productivas) y no ya atentos a la fijación de precios, y se citan ejemplos como los de las normas de denominaciones de origen, las normas de producción biológica y otros casos de intervención en la estructura productiva como en los casos del contrato de explotación de tambo o de maquila (ps.103, 108 y ctes.). Aunque en el mismo trabajo se expresan dudas sobre si se trata del mismo modelo de orientación que el presente en Europa.

⁴³ “La dialéctica entre la exigencia de reglas institucionales y el autónomo desarrollo del mercado es, sobre el plano cultural, uno de los máximos productos de la globalización e internacionalización de los mercados. En ella, la idea más sorprendente e inconcebible al mismo tiempo es que pueda reaparecer la ideología del *laissez-faire* completamente desacreditada por la contrapuesta ideología marxista y, como quiera que sea, liquidada por la economía keynesiana, haciéndola todavía más inaceptable hoy que cuanto pueda serlo la intervención estatal en economía” (Rook Basile, *ob. cit.*, p.301).

⁴⁴ En sentido descendente porque, como se ha dicho arriba, el poder central puede ofrecer una perspectiva global del mundo, de los mercados, de las reglas internacionales y de las tendencias y negociaciones en juego, puede dar un plan general y medios básicos con los que moverse; mientras que en sentido inverso los actores económicos –individuales, pero sobre todo asociados en sus entes representativos- y las autoridades locales pueden analizar la situación cuadro y la local, adaptar ésta a aquella y pensar propuestas realizables, coordinar un programa coherente, posible de negociar o “hacer pasar” ante las instancias superiores, utilizando los recursos disponibles, los instrumentos reglamentarios y financieros elaborados por éstas y hablando un lenguaje técnico pero, a la vez, común.

⁴⁵ Giannini, *Diritto amministrativo*, volume secondo, terza edizione, Giuffrè Editore, Milano, 1993, p.344.

agricultura-mercado y la agricultura-territorio⁴⁶, esquema en el cual la concertación y las técnicas contractuales de decisión recobran un rol fundamental al poder abarcar mayores intereses, mayores actores sociales y mayores entes de decisión y aplicación, muchas veces no necesariamente subordinados.

5.- La valorización del territorio a través de la producción de calidad territorial

Si de lo que se trata en el desarrollo rural es de fomentar el mantenimiento de la población “rural” otorgándole a esa población las condiciones para tener un nivel de vida equivalentes a los de la población urbana, las distintas alternativas que se presentaron en cuanto a productos de calidad⁴⁷, han contribuido fehacientemente a ese cometido, en especial otorgándoles a sus productos un valor agregado mayor y produciendo la “emancipación” económica de ciertas poblaciones de agricultores, incluso de zonas marginales⁴⁸. Tal valor, es soportado por los consumidores, es decir, por el mercado, por lo que en este tipo de producciones a los problemas jurídicos tradicionales se adicionan otros relacionados con

⁴⁶ Ver, analizado precisamente bajo ese título, las relaciones entre estos dos pares de proposiciones, propuestas por Jannarelli (*Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, p.261), que no son necesariamente opuestas. Al contrario, con el par agricultura-territorio se presenta la respuesta de la agricultura al fenómeno de la globalización. Respuesta que resulta de un reconocimiento de la propia esencia pero también de una adaptación a las reglas del mercado. Por lo tanto, la agricultura potencia las señales de su relación estrecha con el territorio, el ambiente, las tradiciones, en definitiva, su lugar de origen, y las hace valer en una lógica del mercado (En igual sentido, ver Rook Basile en el trabajo ya citado). Por lo tanto, no se puede pensar al binomio agricultura-mercado como aquél de los *commodities* en oposición a los llamados productos de calidad, ya que estos últimos se desarrollan en base a una lógica también de mercado, aunque se trate de un mercado más calificado, sofisticado o, simplemente económicamente más “robustecido”.

⁴⁷ Noción *compleja*, porque depende de la combinación de múltiples factores y *relativa* por una componente intrínseca subjetiva que la hace cambiante según el tiempo, el lugar y el universo de sujetos que la valoran – consumidores, productores, transformadores o comercializadores- (ver, Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, ps.25 y ss.). Por otra parte, noción con múltiples acepciones y significados y diversa valencia también dependiendo del ordenamiento jurídico de que se trata. Por tales razones se le dedica un punto específico más adelante.

⁴⁸ Se trata, como sostiene Marie-Christine Piatti, de la emancipación de los hombres de un terruño por ellos mismos y no por una ayuda económica dada por el Estado (*AOC et aménagement du territoire*, Revue de Droit Rural, Editions techniques et économiques, Paris, n.255 août-septembre 1997, p.427). La autora cita palabras del Director del *Institut National des Appellations d'Origine* (INAO) que revelaba que más de 120.000 explotaciones agrícolas “vivían bien” gracias al sistema de las denominaciones de origen en 1994 y que el INAO calculaba que se podía llegar a comprender en el sistema a 150.000.

aspectos particulares provenientes del ámbito del consumo⁴⁹ e identificados con la comunicación suministrada, el derecho a la información⁵⁰, la reputación y notoriedad del producto⁵¹ y hasta de la “sugestión” que éste puede provocar en el público.

Si estos productos *toman* del territorio sus datos distintivos, también es cierto que los mismos *dan* a su territorio una serie de beneficios o externalidades que los tornan especialmente aptos para una política de desarrollo regional.

Esta política que Europa ha sabido aprovechar, además, para la reorganización de la estructura fundiaria, ha sido defendida en el plano internacional donde se ha logrado imponer reglas no tan estrictas como las de la propia Comunidad, pero sí generales para todos los países que ahora se ven obligados a reconocer una protección a las indicaciones geográficas y a las denominaciones de origen. En ese campo internacional, Argentina se ha acercado demasiado –a mi criterio- a la postura de los llamados países “nuevos” que rechazan el sistema. Se percibe a estos instrumentos como nuevas estrategias proteccionistas y monopólicas.

Admitir que detrás de la tutela de las indicaciones geográficas se puede amparar un “monopolio” del uso del nombre y, la consecuente exclusión de tal uso por productores de terceros estados, no parece un desatino ya que es una conclusión que deriva de la propia esencia del instituto⁵². Además, en la propia literatura especializada europea ha sido calificado

⁴⁹ Tan es así, que en Francia, la disciplina de las producciones de calidad: apelaciones de origen, indicaciones geográficas, indicación “montaña”, producciones biológicas, *labels* de calidad, *produits fermier*, son disciplinadas tanto por el *Code Rural* como por el *Code de la Consommation*.

⁵⁰ El correcto conocimiento sobre el producto consumido, o como corrientemente se expresa en negativo la “no inducción a engaño”.

⁵¹ Si bien en sus acepciones vulgares ambos términos no tienen una clara distinción ya que “notoriedad” es sinónimo de conocido, pero también de “nombradía” y de “fama”, en tanto que reputación es sinónimo de prestigio, pero también indica una simple opinión o consideración (Diccionario de la Real Academia Española) – tanto que se habla de una buena y de una mala reputación, jurídicamente y hablando de denominaciones de origen hay quienes distinguen la reputación como un requisito claramente “más fuerte” de la simple notoriedad (ver Germanò, Alberto, *Australia ed Usa versus Unione Europea: il caso delle indicazioni geografiche dei prodotti diversi dal vino e dagli alcolici*, Agricoltura – Istituzioni – Mercati, Rivista di Diritto Agroalimentare e dell’Ambiente, 1/2004, Franco Angeli, Milano, p.66).

⁵² Esto a pesar del efecto negativo que puede tener la palabra.

tal monopolio de “injustificado”⁵³, a las figuras nacidas de los Reglamentos 2081/92 y 2082/92 de “instrumentos proteccionistas”⁵⁴ y a todo el sistema de los productos típicos como instrumentales a un “coletazo de nacionalismo”⁵⁵ si no se aclaran los principios jurídicos que rigen tales reglas.

Pero aún visto el instrumento desde esta óptica de proteccionismo, se debe dar un argumento a favor de la agricultura en general: prohibiendo el uso de un nombre geográfico protegido para el uso de las producciones de otros orígenes, se obliga a que estas otras producciones busquen sus propios modos de valorizar su tipicidad y de difundir su propio nombre en el mercado contribuyendo a la diversificación de la oferta mundial de productos⁵⁶.

Sin embargo, el trabajo del jurista en esta materia es esencial porque se deben construir reglas claras en una zona gris entre lo deseado y lo patológico. Si se considera a los distintos signos de calidad territorial como valiosos para el desarrollo rural o regional, una respuesta de rechazo a las indicaciones geográficas parece una reacción a una estrategia bien elaborada por Europa para contribuir al desarrollo de sus producciones regionales. En el campo internacional, el tema está planteado en este punto muerto de discusión⁵⁷. Tal vez, un paso superador sería el de imaginar un sistema multilateral que supervise el reconocimiento de las indicaciones geográficas más que un sistema multilateral que se conforme con el mero reconocimiento global de las indicaciones que cada estado reconoce de acuerdo a sus propias

⁵³ Lorvellec, *La protection internationale des signes de qualité*, Écrits de droit rural et agroalimentaire, Dalloz, Paris, 2002, p.413.

⁵⁴ Pellicer, *Primeros pasos de una política comunitaria de defensa de la calidad...*, Primer parte, ps.498 y ss. y Segunda parte, p.59, Revista di Diritto Agrario, Giuffrè, Milano, 1992 y 1993 respectivamente. Por su parte, Luna Serrano afirma: “Es claro que, con mayor o menor transcendencia (sic) real o práctica, las referencias de calidad afectan a la circulación de los productos agrarios y alimenticios, influyen en su comercialización y trascienden, en definitiva, a la competencia y competitividad de productores, elaboradores y expendedores de dichos productos” (*Las referencias de calidad en la comercialización de los productos agrarios*, en IX Congreso Nacional de Derecho Agrario, Universidad de La Rioja, 2002, p.35 p.45).

⁵⁵ Rook Basile, *I prodotti tipici*, en Governo del sistema agricoltura, a cura di Alberto Germanò, Giuffrè, Milano, 2001, p.171.

⁵⁶ El caso del champagne es ejemplificativo. No sólo es objeto de retenciones de países como Argentina y otros del Nuevo Mundo. Fue objeto de retenciones también en países europeos como España e Italia. Sin embargo, con pocos años de andar, España pudo imponer el nombre “cava” como indicativo de ciertas metódicas similares, y los vinos *spumanti* italianos también lograron mostrar sus propias virtudes.

⁵⁷ Lamentablemente no hay lugar para tratar los confines proteccionistas que la propia Corte Europea enmarcó para estos institutos ni los planteos de cada bloque en la pugna internacional, para lo que remito a mi tesis.

legislaciones. Hasta hoy, cada país o la Comunidad Europea, reconocen indicaciones geográficas por sus propias reglas y el Acuerdo TRIPs celebrado en la OMC impone el reconocimiento por los restantes estados. El multilateralismo rige sólo *ex post facto*. La prioridad en el tiempo parece favorecer a los países europeos que han largado primero en esta carrera, en tanto generadores de la idea. Pero si se siguen reconociendo cada vez más indicaciones en países que ya cuentan con muchas, el instituto corre el riesgo de la banalización. Por eso que, me parece, no hay que ir contra una idea que, además de útil para todos los países, ha sido ya aceptada en el campo internacional y es ley para todos los miembros de la OMC, sino apostar más y pretender un sistema de reglas y control internacional para evitar que se reconozcan por los estados más y más indicaciones, a veces de no tan probada notoriedad ni objetivas características diferenciales.

La experiencia europea demuestra los éxitos de una política pensada por los órganos de gobierno, a partir de una observación de la realidad, una planificación, la fijación de metas y objetivos en plazos, la búsqueda de consensos, y, fundamentalmente, guiada por expertos y con datos y conocimientos de la realidad que regula. El cambio –aunque leve y a veces indistinguible- de una regulación económica fuerte a una orientación de los sectores productivos con instrumentos económicos y jurídicos idóneos, se suma al anterior como aportes interesantes para el diseño de nuestras propias políticas. Claro, que a partir de ahí, algunas medidas –especialmente en el campo económico- van a ser competitivas con los intereses de nuestra región, pero eso no debe fomentar un rechazo –más intestinal- al modelo europeo. Si Argentina u otros países y bloques de América Latina pueden superar la disyuntiva Estado omnipresente – Estado ausente, podrán construir una propia estrategia en la que instrumentos como las indicaciones geográficas podrán analizarse desde una perspectiva funcional a esa propia estrategia y no como representación maldita de la impotencia propia.