

LEONARDO PASTORINO*

ORCID: 0000-0003-3629-5659

Transición: ¿a cuál agricultura? Fitosanitarios y modelos de agricultura no convencionales en la Unión Europea

1. Presentación

La humanidad se encuentra en un momento crucial, ha llegado al máximo nivel de toma de conciencia sobre la relación entre su existencia, esencia y consecuencias con y para con la naturaleza pero, a la vez, arrastra la inercia de una dinámica propia y no termina de diseñar ni un modelo alternativo ni, mucho menos, el plan para alcanzarlo. Algo similar a lo que la psicología describe como inercia psicológica y resistencia al cambio, una especie de enamoramiento o dificultad de romper con la comodidad del modo de ser y hacer.

Si leemos los documentos oficiales a nivel internacional y europeo como también del resto del mundo, se percibe que hay una orientación más o menos clara que manifiesta una necesidad y, más tenuemente, una vocación al cambio pero, a la vez, una definición más o menos vaga del modelo que debiera organizar el logro concertado de esos loables objetivos del desarrollo sostenible¹. En substancia, se trata de lograr mantener los índices actuales de crecimiento poblacional garantizándoles a todos los seres humanos una alimentación suficiente, nutritiva, sana, sostenible, acorde a sus necesidades y preferencias individuales conservando los recursos naturales en

* Università degli Studi di Verona, Italia.

¹ La referencia es a los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

buen estado. En pocas pero densas palabras: la seguridad alimentaria². Ello deberá lograrse garantizando la existencia de agua para consumo, energía, producción agrícola, industrial y de otras actividades económicas y también para la conservación de los ecosistemas, agua que será devuelta a su ciclo saneada y en buena calidad. Todo en base a un sistema económico productivo y de reparto que garantice la pobreza y hambre cero; en ambientes urbanos resilientes expansibles que permitan la convivencia reduciendo las desigualdades en general y de género en particular; con un crecimiento económico generador de empleos suficientes para todos; utilizando energías suficientes y sobre todo asequibles y todo ello en un plano de justicia y paz: la felicidad!.

En el marco de esta gran desiderata de organización social para la convivencia y paz que la humanidad se propone desde tiempos aristotélicos, desarrollada luego por Rousseau, y a la que ahora se suma la complejidad de la crisis ambiental, la agricultura aparece en el centro de la escena. No solo es responsable casi exclusiva de terminar con el hambre, es decir lograr ese gran desafío histórico y siempre más alejado de la seguridad alimentaria (en sus dos sentidos de *food security* y *food safety*) y la seguridad nutricional sino que, además, lo debe lograr promoviendo una agricultura sostenible³. Debe, por su parte, estar atenta a una demanda, también promovida pero poco explicada, de consumo sostenible; promover empleos; resolver el dilema de la dependencia y pérdida de rentabilidad del sector primario en las cadenas productivas (agroalimentarias y agroindustriales); tener presente los cuestionamientos que se le realizan por la gran demanda de agua⁴; no contaminar;

² Sobre todas las implicancias del concepto enunciado en términos relativamente sencillos de seguridad alimentaria y las dificultades para alcanzarlo, ver L. Pastorino, *La seguridad alimentaria un concepto pretencioso*, "Przegląd Prawa Rolnego" 2020, n° 2, p. 183.

³ Llamen la atención y la reflexión algunas propuestas que deberían ser muy bien explicadas técnicamente para poder convencer sobre su posible realización. Por ejemplo, la meta 2.3 que desarrolla el objetivo de "Hambre cero" (ya en sí mismo complejo de alcanzar), pide "duplicar" para el 2030 la productividad agrícola. Parece muy difícil de lograr, también en tan corto plazo, si pensamos que de 2015 ya recorrimos 6 años sin grandes atisbos de cambios, que esa meta se cumpla a la par de y en armonía con el objetivo de garantizar una producción sostenible (Objetivo 12) y combatir el cambio climático (Objetivo 13). La misma meta propone en simultáneo duplicar las rentas de los agricultores, "especialmente los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras", generando también dudas sobre si ese acceso no significa otro impulso adicional a la expansión de la frontera agrícola y a la regresión de ecosistemas naturales a formas de agroecosistemas.

⁴ B. Shiva, *Le guerre dell'acqua*, Milano 2007. También, sobre la posible realización de distintos derechos humanos y el agua disponible, L. Pastorino, M. Cenicacelaya, A. Diloreto,

y lograr un equilibrio mundial que permita reducir las desigualdades en los países y entre ellos, objetivo, este último, que constata su dificultad con la simple observación del estancamiento de las últimas rondas de la OMC y de la centralidad que la agricultura presenta en cada negociación de acuerdos de libre comercio.

En esta disyuntiva desde los años 60 se presentan alternativas al sistema de desarrollo imperante y se han construido distintas opciones que desde una perspectiva entusiasta pueden ser llamados paradigmas, aunque muchas veces no han sido más que palabras-fuerza que en su dificultad para terminar de describirse como verdaderas y completas recetas fueron perdiendo capacidad de consenso. En correspondencia con estas grandes orientaciones, se fueron postulando y practicando distintos modelos específicos para la agricultura. Ilustrativo el cuadro presentado por la profesora Eloisa Cristiani⁵ en este sentido que plantea varios aspectos críticos y ha inspirado este trabajo y seguramente inspirará nuevos estudios. Esos modelos claramente orientados a complacer la demanda de sostenibilidad se suman a otros modelos de producción como los de los productos de calidad territorial (denominaciones de origen, DO e indicaciones geográficas, IG) que se debaten en la encerrona global-local y parecen orientarse como modelos alternativos a la agricultura convencional pero no por eso exentos de críticas desde el perfil de la sostenibilidad⁶.

Este “florecer” de opciones demuestra también la insatisfacción por el modelo imperante⁷ como a su vez, la impotencia de cada una de ellas para erigirse en propuesta superadora y viable. Mientras tales modelos productivos llaman la atención de la doctrina agrarista, menos tratado resulta ser el paquete complejo y de origen múltiple⁸ que refiere a los fitosanitarios, fertilizantes

Los estrechos vínculos entre el derecho humano a la alimentación, el derecho humano al agua y la actividad agraria, en: Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario, León 2013, p. 338.

⁵ E. Cristiani, *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, “Rivista di Diritto Agrario” 2019, n° 4, p. 645.

⁶ A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, “Rivista di Diritto Agrario” 2018, n° 1, p. 361.

⁷ Ver también las oposiciones al modelo globalizante de la agricultura actual desde perspectivas alternativas no necesariamente sostenidas desde un discurso ambiental pero sí social: L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, Federalismi.it, “Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo”, 1 maggio 2019, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38534> [ingreso: 17.01.2022].

⁸ E. Caliceti, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, “Rivista di Diritto Agrario” 2017, n° 2, p. 409.

y plaguicidas, que, sin ser la única preocupación al criticar los modelos de agricultura, están presentes en la consideración de cada uno de ellos.

En este contexto se presenta también un aspecto negativo de dicho almáximo de alternativas eco-sustentables (?) que va de la mano de la conjunción entre la incapacidad de cada una de ellas de convencer sobre su verdadera potencialidad para resolver el planteo global que las inspira; la banalización y la conflictualidad que puede presentar su coexistencia. Con la palabra conflictualidad viene convocada con más legitimación la voz del jurista y, en este primer análisis, se observan dos potenciales conflictos vinculados a la coexistencia: la coexistencia en el territorio, donde concentra la atención la posible competencia en cuanto al uso de agroquímicos y la naturalidad mirada en relación a cómo produce el vecino y la coexistencia en el mercado, con posibles conflictos en relación a los distintos sellos que también pululan.

Por lo dicho, este trabajo se propone tres objetivos: 1) realizar una mirada conceptual y crítica a los diferentes paradigmas y modelos de desarrollo y de agricultura partiendo de la premisa que aún ninguno de ellos ha logrado consenso y, por ende, no se puede vislumbrar un camino y objetivo claro; 2) presentar el cuadro normativo al menos a nivel unional de los fitosanitarios⁹ para incentivar su profundización en cuanto normativa sectorial claramente ligada a la agricultura, en estado actual de cuestionamiento y revisión; 3) entrecruzar las normativas referidas a los modelos de agricultura y a los fitosanitarios y analizar cómo entre ambas se trata la coexistencia.

2. Paradigmas de desarrollo

2.1. El desarrollo económico sostenido o por sí mismo

El desarrollo es necesario, tal es así que para la Real Academia Española con desarrollo se entiende el desarrollar y el desarrollarse, podríamos decir, el realizarse y, desde lo económico, una evolución hacia mejores niveles de vida, quién no quisiera!¹⁰

⁹ Tomamos los fitosanitarios a fin de acotar el sector a analizar en el marco de los distintos agroquímicos que se utilizan y cuestionan por sus impactos y daños ambientales, fundamentalmente, los fertilizantes. También optamos por el uso del término fitosanitario que es el que se usa en los documentos oficiales actuales en el ámbito europeo. Téngase en cuenta que, incluso, cuando la Directiva 2009/128 se titula sobre el uso sostenible de los plaguicidas, en su definición acota el ámbito a aquellos plaguicidas que son fitosanitarios (art. 2, I).

¹⁰ Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo de 1986, “el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico,

El Siglo XX significó una escalada importante para construir un desarrollo que se justificaba más en sí mismo para sostenerse andando y creciendo indefinidamente sin verse los resultados de esas mejorías en los niveles de vida. Todo lo contrario, las guerras, la carrera armamentista, las armas nucleares, el desarrollo incesante de nuevas tecnologías con nuevos riesgos para la vida, la salud y el ambiente, los cambios producidos por la revolución verde¹¹ que, aún así, no logró ni alimentar al mundo ni sacar de la pobreza a los agricultores, las expansiones inmobiliarias, de obras públicas, y tantas otras manifestaciones con fuertes impactos y amenazas al sistema terrestre y cambios globales que aún se presentan irreversibles como el cambio climático, la erosión de la biodiversidad y de los suelos, el agotamiento de recursos naturales y el agujero de ozono, pusieron el acento crítico a la palabra desarrollo o, más correctamente, a su defecto, el desarrollismo¹².

Este desarrollo que se legitimaba en datos económicos de crecimiento de ciertas variables consideradas indicadores positivos pasó a llamarse desarrollo sostenido.

2.2. Eco-desarrollo

Ante esto, la primera propuesta contrastante fue el eco-desarrollo. Fuertemente inspirada en las ciencias naturales que veían por esos momentos nacer la ecología como disciplina nueva¹³, el eco-desarrollo puso en evidencia la dimensión ambiental y los límites de los ecosistemas y de la biosfera, postulando que la dimensión ambiental debería ser considerada y puesta a la base de todos los niveles de decisión y no, como luego se leerá repetidamente entre algunos usuarios del silogismo desarrollo sostenible, como una variable más. El eco-desarrollo presentó el planeta como un gran ecosistema, un ser vivo regido por leyes biológicas y naturales que con resistencias y límites pero también con capacidad de carga suficiente, podría consentir modelos pensados desde su lógica y evitando los factores externos. Una fuerte restricción

social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él” (art. 1.1).

¹¹ La revolución verde implicó la aparición de nuevas variedades de alto rendimiento, el uso intensivo de fertilizantes y agroquímicos, y un aumento de la mecanización. Ver M. Teubal, *Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino*, “Revista Realidad Económica” 2003, n° 196, p. 52.

¹² El término “desarrollismo” en este sentido y la descripción de las preocupaciones que llevaron a plantear la cuestión en el marco de las Naciones Unidas, la tomamos de S. Olivier, *Ecología y Subdesarrollo en América Latina*, México 1981.

¹³ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, Buenos Aires 2005, p. 24 y ss.

para la economía que se llegó a pensar como “economía descalza”¹⁴, endógena y, por lo tanto, también en esencia contraria a los grandes intercambios globales propugnados por el libre mercado. Desde esta perspectiva que el presente trabajo no permite más que enunciar en forma simple, el ecologismo fue presentado, incluso, como ideología alternativa al capitalismo¹⁵.

En este punto de contradicción entre extremos claramente opuestos, por supuesto también opuestos por fuertes intereses políticos, económicos y de necesidad ya que el cambio de dos extremos tan potentes no podría realizarse sin dejar de cubrir importantes necesidades, los ejemplos alternativos del eco-desarrollo se mostraron demasiado puntuales y locales, posiblemente adaptables a situaciones marginales o de poblaciones pequeñas, pero incapaz de garantizar sin intercambios exógenos los beneficios de las tecnologías y muchos avances que también contribuyen al deseo de mejor calidad de vida.

2.3. Desarrollo sostenible

Se pasó al desarrollo sostenible, poniendo el acento en la necesidad de preservar las condiciones del planeta pero sin abdicar del deseo de desarrollo, confluencia que hasta hoy se visualiza como de difícil realización práctica al punto de haberse considerado el término como un oxímoron¹⁶, el desarrollo sostenible no se definió más que con una idea fuerza o meta sobre la cual reflejarse para evaluar las acciones concretas, la imagen de un desarrollo que diplomáticamente sin límites enunciados permita satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad del sistema para las generaciones futuras. El desarrollo sostenible en tanto destinado a satisfacer las necesidades humanas tiene en cuenta las dimensiones económica, social y ambiental, pero sin expresar claramente la primacía de esta última.

Mientras el eco-desarrollo se presenta compatible con una mirada claramente ecocentrista, el desarrollo sostenible podría ser abrazado igualmente por quien tiene una mirada antropocentrista. De hecho, parece haber logrado un consenso en su adopción, superados los esfuerzos de desvincularlo con el desarrollo sostenido y el desarrollo sustentable, porque, en definitiva,

¹⁴ M. Max-Neef, *Economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, Estocolmo – Buenos Aires – Montevideo 1986.

¹⁵ F. Livorsi, *Il mito della nuova terra. Cultura, idee e problemi dell'ambientalismo*, Milano 2000.

¹⁶ A. Di Lauro, *El desarrollo sostenible, su caracterización internacional y su conceptualización a nivel europeo*, en: L. Pastorino (dir.), *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Buenos Aires 2008, p. 205.

cada cual pone el acento en el aspecto que a su criterio resulta primordial. Sin embargo, una lectura más aguda de los distintos documentos de las Naciones Unidas: Declaración sobre el Medio Humano, 1972; Carta Mundial de la Naturaleza, 1982; Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986 y Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992 muestran una dialéctica entre los enfoques antropocéntricos y ecocéntricos¹⁷ con resultados todavía indefinidos y de difícil conjunción en una fórmula sintética y de fácil aplicación.

Luego de una primera expectativa de que el desarrollo sostenible alcance definiciones más concretas, se fue consolidando una interpretación cada vez más alejada a la del eco-desarrollo. El triunfo del capitalismo por sobre el comunismo a fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa presentó en un escenario mundial sincrónico la Cumbre de Río y el final de la Ronda Uruguay en Marrakech. Existe un diálogo entre estos dos eventos y así la Agenda 21 termina ponderando la importancia de la liberación del comercio. Tal liberación, el incremento de los intercambios, no parecen ser compatibles con el planteo de modelos endógenos de desarrollo eco-compatibles, más bien pueden llevar a una expoliación de recursos y degradación ante la exigencia de ampliar la exportación para lograr más intercambios.

2.4. Decrecimiento

Éstas y otras críticas y, sobre todo, la pérdida de atención a la cuestión ambiental desteñida a partir de la adjunción de las variables social y económica que en su ligazón antropocéntrica terminan por concentrar más la atención e interés, dieron lugar al decrecimiento¹⁸ o acrecimiento que también rechaza la idea del crecimiento por el crecimiento mismo y pone nuevamente el acento en lo local y en evitar los flujos innecesarios de bienes. No presenta tampoco una receta o descripción acabada, más bien se explica por la oposición al modelo capitalista y propone ante la descripción del estado de cosas evitar el crecimiento innecesario. También postula que el desarrollo se mida a partir del bienestar real de la sociedad y no por el producto bruto interno.

Cada una de estas propuestas que podrían entrar dentro de la definición de paradigma, visto el concepto más como una ejemplificación diferenciadora de las otras y no tanto como una teoría del todo madura y definida que pueda llegar a suministrar la base para resolver problemas, ha generado en el campo de la agricultura diversos modelos que en el punto siguiente sintetizaremos.

¹⁷ L. Pastorino, *El daño al ambiente*, p. 69 y ss.

¹⁸ S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, Milano 2007.

2.5. Transición

Quizás ante la insatisfacción de definiciones y consensos y ante la cada vez más evidente necesidad y demanda por hacer algo para cambiar el modelo sostenido aún vigente como inspiración de un bienestar económico que pueda traducirse también en un bienestar social, y porque no, ante la evidencia de las dificultades de todo cambio y de las complejidades que no permiten ser disimuladas con acciones naif, es que se viene consolidando una nueva propuesta mucho más vinculada con la acepción de la palabra en términos lingüísticos que económicos que significa una nueva vuelta o respuesta a la anterior. Tan es así, que se enuncia como una transición a la sostenibilidad, retomando de ésta su significado y su oposición al modelo sostenido pero sin caer en un punto de vista ecocéntrico que pueda luego vetar el funcionamiento de actividades económicas y, en substancia, un modelo de desarrollo que sigue admitiendo y receptando las demandas por satisfacer necesidades que la población entiende como de mayor calidad de vida y que no está preparada a abandonar.

A pesar de ello, la transición avanza un poco más sobre el paradigma de la sostenibilidad proponiendo concretizarlo.

El Pacto Verde Europeo¹⁹ ensambla los objetivos del desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y el objetivo de lograr la neutralidad climática en cumplimiento del Acuerdo de París. A tal fin en las próximas décadas se propone reducir los niveles actuales de emisiones de gases de efecto invernadero incluyendo las provenientes de la agricultura y la ganadería y se ha propuesto alcanzar la neutralidad climática antes de 2050 y una reducción del 55% de estos gases en 2030.

En el ámbito agrario la Estrategia “de la granja a la mesa”²⁰ presenta un conjunto de macro objetivos, objetivos y targets cuantificables para alcanzar un equilibrio entre naturaleza, sistemas alimentarios y tutela de la biodiversidad. La estrategia, en aquellos aspectos más vinculados con este trabajo, se propone reducir el uso de pesticidas, fertilizantes y antimicrobianos.

Respecto a los pesticidas químicos, la Estrategia se propone reducir en un 50% el uso y el riesgo de los más peligrosos y lograr que un 25% de la superficie agrícola de la UE sea producida bajo el método biológico. Se financiará también la agroecología, la agricultura de precisión (se propone llegar al 2025 con el 100% de las áreas rurales con acceso a Internet), la retención

¹⁹ COM(2019) 640 final.

²⁰ COM(2020) 381 final.

de carbono en los suelos usados por la agricultura y la agroforestación. Para 2024 habría una certificación de agricultura sostenible.

En el ámbito de la Estrategia sobre la Biodiversidad²¹ se menciona un Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Biológica²² y revertir la tendencia a la disminución de impolinadores²³.

La búsqueda de reducir el uso de fitosanitarios y otros insumos como los fertilizantes de origen químico o artificial claramente tendrá un efecto positivo en la idea de “daño – contaminación”, pero quedan latentes muchas otras dudas y otros daños o impactos que la agricultura puede causar. Aún en la hipótesis de una agricultura totalmente biológica ¿los territorios usados en un marco de crecimiento poblacional y de estímulo permanente al consumo, a la apertura de mercados y a la exportación de alimentos, no tendría efectos adversos para la naturaleza en general? Tal vez a esta duda se refiere el target que impulsa alcanzar el 30% del territorio europeo como áreas protegidas, pero también habría que ver hasta qué punto en esas áreas la producción biológica deba permitirse.

Aún fomentando a través de distintos modelos que se verán a continuación la rotación y diversificación de cultivos ¿los agro-ecosistemas no son ambientes de todos modos artificializados? El control biológico de plagas ¿no es también una manipulación del sistema? ¿cuánto se sabe sobre el efecto de la artificial liberación de insectos por parte del hombre? Se podrían seguir planteando dudas sobre el consumo del agua y la afectación a ésta y a otros recursos. Está claro que las estrategias europeas son conscientes de estos aspectos y toman decisiones articuladas respecto también al monitoreo de las condiciones de los recursos naturales, pero las dudas sobre si este modelo de sostenibilidad, o mejor, de tránsito hacia la misma para lograr alcanzar todos los objetivos del desarrollo sostenible a la vez, aún quedan.

El target de alcanzar el 25% de la superficie cultivada o utilizada para la ganadería en el territorio de la UE bajo este método es sin lugar un aliciente y un paso culminante de la política europea por institucionalizar el sistema, pero también denota la dificultad del cambio completo hacia una producción agrícola sin fitosanitarios y deja abierta la duda sobre si la transición, en vez de ser un camino que finalmente nos lleve a un modelo completamente distinto, no puede convertirse en un estado de cosas permanentes, si bien

²¹ COM(2020) 380 final.

²² COM(2021) 141 final.

²³ P. Lattanzi, *Il “New Green Deal”, la PAC 2021–27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, Milano 2021, p. 705 y ss.

con sucesivos ajustes en miras a un modelo que se mantenga como ideario utópico ante la subsistencia y avance de un esquema general que continúa dejando rienda libre al crecimiento poblacional y económico.

3. Modelos de agricultura

A diferencia del concepto de paradigma, entendemos modelo como arquetipo y también en relación al paradigma como representación en pequeño de alguna cosa. Algo así como el bajar al campo concreto de la agricultura el cómo concretizar uno de los paradigmas señalados.

No puede dejar de evidenciarse que en el discurso se está simplificando una realidad que, no sólo es mucho más compleja y rica de muchos más aspectos que los tratados al punto que cada paradigma y cada modelo podría ser digno de un tratamiento profundo y también de varios debates, sino que además estos llamados modelos fueron surgiendo en forma espontánea, algo experimental, motivados por aquella necesidad de poner manos a la obra.

También vale la pena señalar que cada modelo no necesariamente se deba identificar con los paradigmas antes señalados, pero seguramente habrá en línea muy general mayores afinidades con uno que con otro, como también un sinnúmero de vasos comunicantes y evoluciones entre ellos.

3.1. La agricultura convencional y la agricultura tradicional

La llamamos convencional no tanto por su vinculación con los precedentes y la costumbre, pues sobre este punto se opone a la agricultura tradicional, sino por ser convencionalmente aceptada como modelo a aplicar. Así podría también ser identificada como modelo dominante. Parte como evolución de la agricultura tradicional que fue recepcionando los paulatinos cambios tecnológicos pero que luego cambia mucho más abruptamente ante los avances de la llamada revolución verde para mostrarse como una nueva agricultura “moderna”, “industrial” en cuanto a la sofisticación cada vez mayor de las maquinarias y la especialización marcada por el afán de concentración y competitividad o, también, “capitalista” por la necesidad de nuevos insumos que marcan un cambio radical respecto a la preponderancia de la tierra entre los factores de capital necesarios para producir.

En efecto, este modelo se caracteriza por la alta utilización de insumos externos al sistema productivo natural, entre ellos los agroquímicos (fitosanitarios y abonos no naturales), maquinarias y combustibles; tendencia

a buscar cada vez mayor escala²⁴, es decir, también mayor dimensión de las superficies trabajadas y concentración de la tierra en menos unidades productivas; tendencia a remediar desde la tecnología las condicionantes naturales y también al monocultivo. Las razones de su éxito y del mantenimiento de su primacía están vinculadas a palabras tales como “eficiencia”, “competitividad”, “innovación”, “modernización”, “organización”, entre otras.

En oposición, la agricultura tradicional que es la previa, la que ha transitado mayor tiempo histórico, la que se identifica con la costumbre y también con ese ideario bucólico del campo, se caracteriza por el trabajo mayormente personal, la mayor diversificación, la utilización de los recursos naturales más o menos como brindados por la naturaleza con un sistema organizacional en base a esa oferta natural, con pocos insumos externos, más condicionada por el entorno y condiciones del suelo, con mayor diversificación y la transmisión oral y habitualidad como fuente de saber hacer legitimado por la verificación de resultados y la costumbre.

En el marco de expansión de la agricultura convencional empujada por los avances de la tecnología, se ubica el desarrollo de la biotecnología, con la que se inicia una segunda revolución verde o revolución biotecnológica y que va a innovar fuertemente en los métodos productivos y en la organización de las cadenas productivas con los llamados paquetes tecnológicos que combinan la utilización de OGM y de específicas líneas de fitosanitarios²⁵. En este punto la agricultura convencional respecto al uso de fitosanitarios recibe la máxima atención y a nivel europeo la normativa de fitosanitarios mira específicamente este modelo de agricultura y así se propone. Al contrario, también puede sostenerse la importancia de la biotecnología para combatir ciertas enfermedades y proteger y desarrollar la diversidad; fomentar menor uso de insecticidas o favorecer la adaptabilidad de plantas a zonas secas no necesitando alterar tanto el ciclo del agua, entre otros argumentos que seguramente sabrán defender mejor los expertos.

²⁴ L. Pastorino, *Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la Región Pampeana*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań 2018, p. 65 y ss.

²⁵ E. Trigo, D. Chudnovsky, E. Cap, A. López, *Los transgénicos en la agricultura argentina. Una historia con final abierto*, Buenos Aires 2002; P. Wahren, *Historia de los cambios tecnológicos en el agro argentino y el rol de las firmas multinacionales, 1970–2016*, “Revista Ciclos, Gestión y Educación Ambiental” 2020, vol. XXVII, n° 54, p. 65; M. Tabieres (coord.), *Biotecnología y derecho*, Buenos Aires 2007.

3.2. Agricultura con método biológico o ecológico o agricultura orgánica

Tanto por historia, como por oposición al uso de OGM y de fitosanitarios²⁶ la agricultura con método biológico se presenta como el modelo de mayor contrapunto con la agricultura convencional y, además es aquél que ha consolidado un esquema mucho más acabado y articulado de reglamentación y certificación²⁷. Si bien surgida de la iniciativa privada fue reglamentada por primera vez a nivel europeo con el Reglamento CEE 2092/91 que contempló la producción vegetal y el Reglamento CE 1804/99 que extendió la posibilidad de certificar productos de origen animal. Estos reglamentos fueron reemplazados por el Reglamento CE 834/2007 (complementado por el Reglamento 889/2008 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación), el que está destinado a ser reemplazado, a su vez, por el Reglamento UE 2018/848, en dos oportunidades prorrogada su entrada en vigencia que, además, estaba prevista inicialmente con un plazo ya en sí mismo amplio para entrar en vigor. Esta evolución fue perfeccionando e integrando el sistema y especializándolo de acuerdo a diferentes producciones.

Según Cristiani, con el Reglamento 1257/99 el biológico entra oficialmente en el sistema de calidad debiendo ser transparente y garantizar la trazabilidad, mientras que con el Reglamento 2018/848 se lo conecta a las restantes políticas europeas para introducirlo en el armado de la nueva PAC como modelo agrícola “sostenible”²⁸.

²⁶ El art. 4 del Reglamento 834/2007 que fija los principios generales de la producción ecológica, luego que el artículo 3 fijara sus objetivos, establece en el párrafo a) iii) que se excluye el uso de OGM y productos producidos a partir de o mediante OGM, salvo en medicamentos veterinarios (ver también el art. 9) y en el párrafo c) la “estricta limitación”, no ya exclusión, del uso de medios de síntesis salvo casos excepcionales cuando no existan prácticas adecuadas de gestión, los medios naturales a los que refiere el apartado b) no se encuentren en el mercado o contribuyan a efectos ambientales inaceptables. Ver luego que en el texto principal se hará mención a cómo se modifica admitiendo el uso de substancias (no aquellas llamadas activas) de uso en los fitosanitarios en el Reglamento 2018/848.

²⁷ E. Cristiani, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino 2004.

²⁸ E. Cristiani, *I prodotti dell'agricoltura biologica*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare...*, p. 454 y ss.; N. Lucifero, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, “Rivista di Diritto Agrario” 2018, n° 3, p. 477; F. Millán Salas, *Producción agroalimentaria de calidad*, en: E. Muñiz Espada, P. Amat Llobart (dirs.), *Tratado de derecho agrario*, Madrid 2017, p. 648 y ss.

La producción biológica o ecológica es definida como “un sistema general de gestión agrícola y producción de alimentos que combina las mejores prácticas ambientales, un elevado nivel de biodiversidad, la preservación de recursos naturales, la aplicación de normas exigentes sobre bienestar animal y una producción conforme a las preferencias de determinados consumidores por productos obtenidos a partir de sustancias y procesos naturales”²⁹.

Con relación a los fitosanitarios, el art. 12 del Reglamento 834/2007 dispone que la prevención de daños causados por plagas, enfermedades y malas hierbas se basará fundamentalmente en la protección de enemigos naturales, la elección de especies y variedades, la rotación de cultivos, las técnicas de cultivo y los procesos térmicos y que sólo podrán utilizarse productos fitosanitarios que hayan sido autorizados para la producción ecológica en base al art. 16.

Con el Reglamento 848/2018 se establece que se debe permitir en la producción ecológica el uso de productos o sustancias que contienen los productos fitosanitarios o que son ingredientes de los mismos, con excepción de las sustancias activas, siempre que su uso esté autorizado de conformidad con el Reglamento 1107/2009 cuando no estén prohibidos por los Estados miembros y, en particular el art. 9 permite el uso de protectores, sinergistas y coformulantes y adyuvantes cuando su uso respete los principios establecidos en el Capítulo II. El considerando 34 también explica que ha de permitirse el uso de determinados productos fitosanitarios cuando tales técnicas no garanticen la protección apropiada, siempre que dichos productos hayan sido autorizados de conformidad con el Reglamento 1107/2009, tras haberse evaluado y determinado su compatibilidad con los objetivos y principios de la producción ecológica, en particular cuando dichos productos hayan sido autorizados con condiciones de utilización restrictivas, y hayan sido autorizados en consecuencia de conformidad con el presente Reglamento.

A pesar de que este Reglamento se propone dar confianza a los consumidores, se ha revelado que el mismo tampoco contiene normas específicas para regular la coexistencia³⁰. Sí introduce los arts. 28 y 29 que giran en torno de la prevención y adopción de medidas para evitar que aparezcan sustancias no autorizadas en la producción ecológica (entre ellas los fitosanitarios). No obstante, tales medidas son puestas en cabeza del operador de cada fase de

²⁹ Primer considerando del Reglamento 834/2007.

³⁰ N. Lucifero, *Il regolamento (UE) 2018/848 ...*, p. 497; M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, “Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2018, n° 6, p. 10.

la producción, es decir, del empresario agrario en la primera etapa. En caso que la contaminación provenga de los vecinos no se identifican normas de prevención que recaigan sobre los responsables de esas acciones, más allá que ex post facto le puedan corresponder sanciones. Por el principio de responsabilidad ambiental las tareas de prevención del daño deberían estar en cabeza de quien pudiera dañar.

3.3. Agricultura integrada y agricultura sostenible

Siguiendo el hilo conductor propuesto que nos conduce por tentativos en cierto modo vinculados más al método de prueba y error que a un verdadero plan preconcebido y articulado, las dificultades y dudas referidas sobre la posibilidad de lograr el hambre cero con agricultura biológica llevó a impulsar algunos caminos complementarios que en este trabajo se busca problematizar para plantear la hipótesis si no encierran también una cuota de tensión o competencia.

La agricultura integrada se presenta como la segunda agricultura alternativa a nivel europeo de tener una carta de identidad formal a partir de la normativa. Vinculada en cuanto al uso de fitosanitarios a las estrategias de control integrado de plagas, basada en principios ecosistémicos, proponiendo la ampliación de la diversidad y de las sinergias positivas entre los cultivos como también la rotación, se diferencia en cuanto a fitosanitarios de la agricultura bajo método biológico por consentir, aunque más regulada y supervisadamente el uso de fitosanitarios³¹.

Para el art. 3 de la Directiva 2009/128 sobre la que luego se volverá, la gestión integrada de plagas promueve un examen cuidadoso de todos

³¹ El Anexo III de la Directiva 2009/128 propone entre las medidas para prevenir y eliminar organismos nocivos la rotación de cultivos (lo que podría ser enunciado más ampliamente como toda técnica que amplíe la diversidad y combata el monocultivo que es por definición propenso a favorecer la expansión de plagas, dada su general especialización en el consumo de ciertos vegetales); la utilización de simientes más resistentes o tolerantes; la profilaxis de los equipos; la protección de organismos beneficiosos; la realización de seguimientos adecuados para actuar precozmente; la preferencia por métodos sostenibles biológicos, físicos y otros no químicos. El punto 3 del Anexo dispone que “sobre la base de los resultados de la vigilancia, los usuarios profesionales deberán decidir si aplican medidas fitosanitarias y en qué momento. Un elemento esencial para tomar una decisión es disponer de valores umbrales seguros y científicamente sólidos. Cuando sea posible, antes de efectuar los tratamientos deberán tenerse en cuenta los niveles umbral de los organismos nocivos establecidos para la región, las zonas específicas, los cultivos y las condiciones climáticas particulares”.

los métodos de protección vegetales disponibles antes de la utilización de fitosanitarios y la posterior integración de medidas adecuadas, consintiendo el uso de éstos solo cuando esté económica y ecológicamente justificado y reduciendo o minimizando los riesgos para la salud humana y el ambiente. También promueve el crecimiento de un cultivo sano con la mínima alteración posible de los ecosistemas o intentando regenerar ciertas lógicas de los sistemas naturales. Se promueve, como en la producción biológica, los métodos no químicos. Otras técnicas utilizadas son la rotación de cultivos; la siembra directa o, como se conoce en Argentina, labranza cero; el mínimo laboreo; la falsa siembra; la elección de variedades resistentes; mantenimiento o promoción de organismos beneficiosos, entre otras. Todas medidas también compatibles con la agricultura biológica pero tolera un bajo consumo de fitosanitarios.

Entre los targets propuestos en la Estrategia “de la granja a la mesa” se encuentra también el poder identificar un sello de agricultura sostenible. Tratamos este sello junto a la agricultura integrada porque ya contamos con un ejemplo significativo en Italia para el “vino sostenible” que en ausencia de otra normativa más específica se ha previsto bajo la órbita de la agricultura integrada.

Con decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 23 de junio de 2021 se establecen ciertas medidas para concretizar el Sistema de Certificación de la Sostenibilidad de la Cadena Vitivinícola previsto por la ley del 18 de julio de 2020, n° 77. A tal fin, se decide que el sistema se apoyará en las modalidades y procedimientos del Sistema de Calidad Nacional de la Producción Integrada de la ley del 3 de febrero de 2011, n° 4. Se crea el Comité de la Sostenibilidad Vitivinícola estableciéndose sus funciones y el plazo para que defina el reglamento de la sostenibilidad vitivinícola.

En efecto, son funciones del Comité establecer el reglamento y sus futuras actualizaciones, individualizar los indicadores para valorar la sostenibilidad de la cadena y establecer los criterios para las tomas de muestras a fin de los controles.

El reglamento debe contemplar las reglas productivas y de buenas prácticas destinadas a garantizar el respeto del ambiente, la calidad y la seguridad alimentaria, la tutela de los trabajadores y de los ciudadanos y una adecuada renta para los productores³².

³² E. Cristiani, *Dal vino biologico al vino sostenibile?* “Diritto Agroalimentare” 2019, n° 3, p. 5.

3.4. Agricultura biodinámica

Se trata de otra modalidad que busca producir en sintonía con la naturaleza y sus ciclos y rechaza el uso de fitosanitarios químicos y fertilizantes minerales sintéticos. Promueve la producción combinada agrícola y pecuaria utilizando las excretas animales en el compostaje.

La agricultura biodinámica hasta ahora no ha sido receptada por la normativa, pero por su compatibilidad con la agricultura biológica puede obtener la certificación como tal y, a su vez, una distinción adicional como método biodinámico por algún sistema de sello privado como una marca, tal como en la realidad ya existe³³.

3.5. Otras agriculturas alternativas

Existen muchas otras formas de agricultura alternativas o inspiradas bajo principios ecológicos o que buscan disminuir ciertos impactos produciendo en modo más “sostenible”. Se puede mencionar la agricultura que busca reducir la utilización de los agroquímicos pero teniendo como criterio no las enseñanzas de la lucha integrada sino el umbral de tolerancia de los cultivos. En definitiva, se basa en un uso de acuerdo a las instrucciones que ya se indican en los productos fitosanitarios promoviendo el no uso indiscriminado o por fuera de los niveles recomendables de dilución, tiempos y métodos de aplicación.

También existe la permacultura que busca mantener el sistema productivo y la regeneración del suelo a partir de un uso constante y rotativo de diversos cultivos. Se busca imitar la diversidad, estabilidad y resistencia de los ecosistemas naturales. Disminuye casi a cero la utilización de maquinarias y combustibles. Se busca el abono a partir de los rastrojos y derivados de los cultivos no utilizados. De la permacultura deriva también la agricultura sinérgica que además de otros principios compartidos con algunas anteriores, busca fomentar la biodiversidad cultivando en simultáneo plantas de al menos tres familias vegetales que devuelvan nutrientes (nitrógeno, por ejemplo) y funcionen como repelentes o fungicidas naturales.

En la misma línea de sinergias y de reconstruir o mantener al máximo posible las estructuras ecosistémicas y de la forma más natural posible, también existe la agro-forestación que integra el cultivo de árboles, ganado o pastos o que realiza horticultura bajo la cubierta natural de bosques que no son talados sino solo “limpiados” en su parte más baja o sotobosque. Sus

³³ <https://demeter.it/biodinamica/> [ingreso: 31.12.2021].

fuertes son el mantener el microclima y protección de la erosión por vientos y la protección física del suelo.

Existe la agricultura regenerativa y la agricultura de conservación y seguramente otros nombres que cuya descripción tajante respecto a otras es de difícil realización por parte de un jurista. Por lo demás, todas estas entran en un diálogo de experiencias y se van comunicando e intercambiando saberes lo que hace aún más difícil tal descripción. El objetivo de esta presentación es apuntalar la duda más crítica, por un lado, de qué podría suceder si todas estas variantes se promueven con diversidad de sellos, tantos distintos y, a la vez, similares, como nombres hemos citado y tan difíciles para distinguir para el consumidor, así sea “medianamente informado”. El otro planteo es el de pensar si es posible que todas ellas puedan ser en cierto modo reagrupadas como subtipos de la gran propuesta de buscar un sello europeo de la “sostenibilidad” y reflexionar sobre el contenido de dicha definición y de los posibles reglamentos que deberían cumplirse (adaptados a que todas estas formas puedan estar contempladas) para gozar de la certificación.

La FAO también nos habla de la “agricultura climáticamente inteligente” y la describe como un enfoque para desarrollar estrategias agrícolas encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria sostenible en el marco del cambio climático³⁴.

3.6. Agroecología

La agroecología se conecta a las últimas ideas esbozadas ya que en su concepto más teórico se define por la aplicación de los conocimientos de la ecología en el agro y en su faz más práctica puede asumir las distintas enseñanzas de los distintos modelos descriptos que se fundamentan en la armonización de la actividad del hombre con la naturaleza y sus leyes, incluyendo la agricultura biológica y las demás mencionadas arriba.

La hemos colocado bajo un acápite aparte porque si bien no tiene una norma específica, ha ganado nombre propio en muchos documentos de organismos oficiales y, entre ellos, la FAO³⁵.

La agroecología pregona también la agrobiodiversidad y la diversidad cultural promoviendo los saberes y la valoración de los propios agricultores y agricultoras, por lo que toma conocimientos no solo de la ecología y la agronomía sino de la sociología y etnobotánica. Con una óptica holística

³⁴ <https://www.fao.org/climate-smart-agriculture/es/> [ingreso: 31.12.2021].

³⁵ M. Pereira, *Food Security and Agroecological Public Policies: the Brazilian case*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress...*, p. 49.

y sistémica busca generar, validar y aplicar estrategias adecuadas para el diseño, el manejo y la evaluación de sistemas agroalimentarios sustentables. A su vez cuestiona el sesgo que implica la valoración de los bienes comunes y servicios ecológicos mediante un precio de mercado y promueve el consumo local y los circuitos cortos de venta en línea con la economía social y solidaria. Tiene un discurso de cambio también político en mayor sintonía con la idea de soberanía alimentaria³⁶.

3.7. Agricultura campesina

En muchos aspectos compatible con la agroecología también se habla de agricultura campesina que no tiene tanto su explicación en un precepto o modelo técnico vinculado con los conocimientos de la ecología, sino con la idea de la naturalidad de la producción más ligada a aquella agricultura que hemos llamado “tradicional” y a una espontánea contribución a la sostenibilidad por sus escasas dimensiones y la diversificación de los cultivos.

Ello no obstante, no puede asociarse la idea de esta producción a la sostenibilidad como principio sino que se tiene que verificar sus reglas en los hechos. La ley del 21 de marzo de 2018, n° 21 de la Región Toscana, por ejemplo, en sus considerandos asocia las ventajas de este tipo de agricultura como si fuera por definición sostenible. Menciona que la agricultura a pequeña escala “es” una agricultura de bajo impacto ambiental en tanto prevé cultivos diversificados, empleo reducido de químicos y pesticidas, una constante reducción de consumos de petróleo y la comercialización en lo que se llama “cadena corta”, es decir, directamente del productor al consumidor. Agrega que la agricultura de dimensión campesina contribuye a la defensa de las áreas rurales, de las zonas de montaña y al mantenimiento de la biodiversidad y de los equilibrios hidrológicos, valorizando el paisaje. Por nuestra parte, observamos en las zonas que llamamos “periurbano” de los cordones hortícolas u hortofrutícolas de las grandes ciudades argentinas, que estas pequeñas dimensiones se concentran en extensas áreas y son trabajadas sin un claro manejo de los agroquímicos y con escasos controles. Por cuestiones económicas de sus productores no siempre cuentan con el asesoramiento técnico adecuado y para competir en las ciudades donde llevan sus producciones suelen utilizar fitosanitarios instantes previos a la comercialización. Para favorecer el cultivo temprano, realizan la producción bajo cubierta

³⁶ S. Sarandón, C. Flores, *Agroecología (América Latina, 1989–2020)*, en: J. Muzlera, A. Salomón (dirs.), *Diccionario del agro iberoamericano*, www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/agroecologia [ingreso: 31.12.2021].

de plásticos que impiden la absorción de las aguas de lluvia por el terreno, formando cursos de agua en tiempos de lluvias abundantes a los lados de los invernaderos y, para protegerse del agua que llega de propiedades vecinas, muchos modifican en forma clandestina las pendientes y cursos naturales. El paisaje se visualiza totalmente artificializado, precisamente a causa del plástico que usan para los cerramientos, un material que casi se identifica con lo antisostenible.

3.8. Agricultura de “calidad” territorial

Por agricultura de calidad territorial se hace referencia a los distintos sellos o modalidades de valorización y promoción de las calidades diferenciadas de los productos en base a su territorio de origen³⁷. En el primado de estos modos se encuentran las DO, primero y la IG, en segundo lugar. En el ámbito europeo estos institutos vienen identificados con el concepto y bajo la política llamada de calidad. Se ha escrito mucho sobre lo “camaleónico” del concepto de calidad y sería interesante realizar una gran y buena encuesta para captar qué entiende el consumidor europeo cuando se le dice que un producto es de calidad y, en lo específico de este trabajo, si entiende que un producto de calidad pueda en cierto modo estar provocando impactos al ambiente o que se cultive utilizando fitosanitarios.

Como ya se ha reseñado³⁸ nada de la normativa prevista en el Reglamento 1151/2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios hace referencia a la sostenibilidad³⁹. Además, por definición, las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas por encorsetar la producción en un área limitada, promueven el monocultivo con todo lo que ello implica y, entre dichas implicancias, el mayor uso de agroquímicos. Afortunadamente ya se ven también intentos de señalar las dos calidades con dos sellos distintos, vinos con algún sello de calidad territorial y, a la vez, certificados como sostenibles. ¿Pero se puede incluir lisa y llanamente la

³⁷ L. Pastorino, *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata 2005, p. 164.

³⁸ A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette...*, p. 361.

³⁹ Al menos en los aspectos vinculados al ambiente en general y al uso de fitosanitarios en particular, ya que el considerando 6 sí hace una connotación con los aspectos sociales y económicos de la sostenibilidad al mencionar la Comunicación de la Comisión titulada “Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, figuran la consecución de una economía competitiva basada en el conocimiento y la innovación y el fomento de una economía de alto empleo que ofrezca cohesión social y territorial.

agricultura de esta calidad territorial en las políticas destinadas a promover una agricultura sostenible?

3.9. Agricultura de precisión

Finalmente la agricultura de precisión llega a la consideración de las decisiones europeas motivadas en la necesidad de promover la sostenibilidad y el menor uso de fitosanitarios desde un lado diverso a las alternativas que se enfocaba en el conocimiento de la ecología. En efecto, la agricultura de precisión deriva de la evolución de la agricultura convencional asociada al fomento de las tecnologías para buscar una agricultura cada vez más eficiente pero se hace eco de las demandas de sostenibilidad y utiliza esas tecnologías en pro de un uso más racional, adecuado, limitado y eficiente de los recursos naturales y de todos los insumos necesarios.

La agricultura de precisión usa computadoras, GPS, maquinarias, drones, sensores y otras tecnologías de información y los combina recogiendo datos de calidades del suelo, por ejemplo, al realizar el trabajo con maquinarias sobre el mismo, para lograr la información que permita, como dice su slogan “tomar la mejor decisión posible, en el lugar correcto y en el momento adecuado”.

Entre sus aplicaciones está también la aplicación de fitosanitarios en la cantidad y momentos adecuados y lo mismo se podría incluir el avance en maquinarias y picos de fumigación cada vez más eficientes y adaptados a cada necesidad. Las aplicaciones adecuadas también se basan en sistemas de monitoreos de los aspectos sanitarios de las plantaciones y el crecimiento de malezas para intervenir con el menor impacto, lo antes posible. También se ha desarrollado la posibilidad de aplicar fitosanitarios con drones a baja altura.

Si bien es una agricultura que requiere de bastante inversión inicialmente, se cree que luego puede compensar con el menor uso de insumos y, sobre todo, con mayor productividad. Sin embargo, la agricultura de precisión, hasta la actualidad, se aplica en superficies grandes y sigue asociada con una agricultura capitalista o “industrial” tendencialmente orientada a la homogenización.

4. La normativa europea sobre fitosanitarios

El cuadro reglamentario de los fitosanitarios a nivel europeo es muy fragmentado y disperso. En lo que respecta a su uso en la producción agraria debemos prestar mayor atención al Reglamento (CE) 1107/2009 del

Parlamento Europeo y del Consejo, del 21 de octubre de 2009 relativo a la inmersión en el mercado de productos fitosanitarios y a la Directiva 2009/128/CE también del Parlamento Europeo y del Consejo, del mismo día, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de plaguicidas. A estas dos normas prestaremos un poco más de atención en el presente trabajo aunque también vale la pena mencionar, porque es muy importante en la gestión y en el logro del objetivo de reducción del uso de estos fitofármacos y no tanto por su uso en sí mismo, el Reglamento 1185/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 29 de noviembre de 2009, relativo a la estadística sobre pesticidas. Casualmente estas tres normas están en proceso de revisión de acuerdo a lo establecido en la Estrategia “de la granja a la mesa”.

Completan el cuadro reglamentario el Reglamento 396/2005 del Parlamento y el Consejo, del 23 de febrero de 2005, sobre los niveles máximos de residuos de antiparasitarios en o sobre los productos alimentarios y los piensos de origen animal y vegetal; el Reglamento 2016/2031 del Parlamento y del Consejo, del 26 de octubre de 2016, sobre las medidas de protección contra los organismos nocivos para las plantas; el Reglamento 1272/2008 del Parlamento y del Consejo, del 16 de diciembre de 2008, relativo a la clasificación, a las etiquetas y al embalaje de las sustancias y de las mezclas y la Directiva 2009/127/CE del Parlamento y del Consejo que modifica la Directiva 2006/42/CE relativa a las máquinas para la aplicación de pesticidas. Asimismo, hay que tener en consideración en cuanto a la aplicación de este sistema al Reglamento 2017/625 del Parlamento y del Consejo, de 15 de marzo 2017, relativo a los controles oficiales para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, de las normas sobre la salud y el bienestar animal, sobre la sanidad de las plantas y sobre los productos fitosanitarios. También, debido a la participación del EFSA en la evaluación de riesgos en el proceso de autorización de fitosanitarios (Reg. 1107/2009) debe considerarse los principios y reglas establecidos en el Reglamento 178/2002 sobre la seguridad alimentaria (en particular los arts. 7, 14 y normas de funcionamiento).

4.1. Reglamento 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios

El Reglamento 1107/2009 se ocupa de la autorización, de la inmisión en el mercado, del uso y del control de los fitosanitarios. Este Reglamento sustituyó la Directiva 91/414/CEE relativa a la comercialización de productos

fitosanitarios y la Directiva 79/117/CEE relativa a la prohibición de salida al mercado y de utilización de productos fitosanitarios que contengan determinadas sustancias activas. Si bien ello habla de una política más incisiva en la materia, los considerandos del reglamento no dejan de ponderar que los fitosanitarios sean “una de las formas más importantes de proteger los vegetales” y mejorar la producción agrícola (considerando 6) y por ende se diseña un sistema armonizado de aprobación de sustancias activas y de comercialización de productos fitosanitarios⁴⁰ previendo el mutuo reconocimiento de las autorizaciones y el comercio paralelo con el fin de “incrementar la libre circulación de dichos productos y su disponibilidad en los Estados miembros” (considerando 9). Al marcar que, no obstante, pueden tener efectos desfavorables, se concentra en remarcar que ello ocurre “si se comercializan sin haber sido ensayados y autorizados oficialmente y si se emplean de manera incorrecta” (considerando 7). El considerando 10 ya conlleva lo que luego evolucionará hacia el principio de necesidad, indicando que una sustancia solo debe incluirse en un producto fitosanitario si se ha demostrado que presenta un beneficio claro para la producción vegetal. También se definen las sustancias que (se entiende por su peligrosidad o reemplazo por otras más efectivas y menos dañinas) son candidatas a la sustitución. El reglamento reconoce que sus inspiraciones se basan en el principio de cautela (precaución).

Las sustancias activas son aprobadas por la Comisión recepcionando la petición un Estado miembro, en tanto que los Estados pueden aprobar productos fitosanitarios que contengan sustancias activas aprobadas.

El Anexo II del Reglamento fija las condiciones para la aprobación por 10 años de las sustancias activas, también el artículo 4 se refiere a ellas y si bien establece criterios que tienen en cuenta cuestiones vinculadas a la salud humana, incluidos los grupos vulnerables (embarazadas, menores, etc.) y la salud animal, teniendo en cuenta efectos acumulativos y sinérgicos conocidos; efectos en las aguas y sobre el ambiente; impacto en la biodiversidad y repercusión en las especies no objetivo, en particular en el comportamiento habitual de dichas especies”; los efectos toxicológicos, ecotoxicológicos y ambientales incluida el agua de los residuos; e incluso considerar que la

⁴⁰ Sustancia activa es toda sustancia, incluidos los microorganismos, que ejercen una acción general o específica contra los organismos nocivos o en los vegetales, partes vegetales o productos vegetales, mientras que productos fitosanitarios como se los suministra a los usuarios y que están compuestos por sustancias activas, protectores o sinérgicos y que estén destinados a usos indicados en la definición otorgada por el art. 2 que refiera a la protección de vegetales o influir en su desarrollo, control de malezas o conservación de los productos.

aplicación del producto que las contenga no “cause sufrimientos ni dolores innecesarios a los vertebrados que pretenda combatir con ellos”, la norma siempre considera una evaluación en “condiciones realistas de uso” y siempre que se apliquen “conforme a las buenas prácticas”. Como se verá luego, otras disposiciones destinadas específicamente a lograr que esto suceda se encuentran en la Directiva 2009/128. Distintas instancias de información pública están previstas en el procedimiento de autorización⁴¹.

El reglamento fija también un procedimiento para la renovación y disposiciones sobre la posibilidad de revisión de una autorización otorgada por decisión de la propia Comisión o a solicitud de un Estado miembro en vistas de nuevos conocimientos científicos y técnicos y de los datos de vigilancia y también excepciones con plazo de aprobación de hasta 15 años para sustancias de bajo riesgo y otro procedimiento más simplificado para sustancias básicas que son las que no son preocupantes ni tienen capacidad de producir alteraciones endocrinas o efectos neurotóxicos o inmunotóxicos y que sin ser utilizadas principalmente para fines fitosanitarios puede ser útil para éstos. Otros procedimientos están regulados para protectores y sinérgicos y disposiciones sobre condiciones en que no se podrán utilizar ciertos coformulantes para los productos fitosanitarios con una minuciosa cantidad de condiciones que deben evaluarse y también se regulan las autorizaciones

⁴¹ A pesar de estas consideraciones y prevenciones respecto a la información pública, las dudas sobre la evaluación del riesgo previo a la autorización de sustancias activas para uso en fitosanitarios quedan. Ver al respecto L. Costantino, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, “Rivista di Diritto Agrario” 2019, n° 1, p. 115 y ss. trabajo que, como indica el título, analiza la propuesta surgida a raíz de una solicitud por las dudas que genera el glifosato presentada en base al Reglamento 211/2011 y que luego fuera aprobada como Reglamento 2019/1381 que modificó el Reglamento 178/2002, siendo que, como se dijo, la EFSA participa en la etapa de análisis del riesgo también de las sustancias activas para uso fitosanitario. En la petición, no sólo se cuestiona la transparencia sino también, como releva la autora, el giro que se hace en la carga de la prueba en ámbito del principio de precaución. A tal respecto cabe mencionar que ya el famoso informe de los profesores A. Kourilsky y G. Viney, *Le principe de précaution. Rapport au Premier Ministre*, Paris 1999, emitido en medio de la crisis de la BSE, ya daba cuenta de las distintas opciones que existían en torno a la inversión de la carga de la prueba y luego de esa lectura se concluía en que el juzgador debiera repartir la carga de la prueba para que cada parte acerque los elementos a su alcance y poder así oponderar unos y otros (L. Pastorino, *El daño al ambiente*, p. 103). Aunque también es cierto que prever el efecto de una sustancia que aún no es ni siquiera un fitosanitario, cuyos efectos dependerán del modo de uso, de la composición final del producto y el porcentaje de dilución, como también de la recurrencia a la exposición y tantos otros factores, hace que la mera información o participación en el proceso decisional pueda ser una simple cobertura.

provisionales. También están previstas la modificación de una autorización, la renovación y la retirada de los productos.

En cuanto al uso se establece que los fitosanitarios deben ser utilizados “adecuadamente” pero el art. 55 brinda una definición bastante precisa de qué se entiende por uso adecuado que incluirá la aplicación de los principios de buenas prácticas fitosanitarias y el cumplimiento de las condiciones establecidas de acuerdo con el artículo 31 (condiciones previstas en las autorizaciones) y especificadas en la etiqueta. Asimismo, deberá cumplir las disposiciones de la Directiva 2009/128/CE y, en particular, los principios generales de la gestión integrada de plagas a que se refieren el artículo 14 de dicha Directiva y su anexo III que enuncia las prácticas integradas obligatorias.

Como se puede observar, tanto el proceso de evaluación previo a la autorización de sustancias activas y de productos fitosanitarios, minucioso por cierto y con distintos mecanismos para garantizar el máximo de rigurosidad a través de informes externos, pasajes por diversas autoridades, derecho de información, entre otros, y el uso de los productos, también reglamentado con la pretensión de exhaustividad, dejan márgenes a efectos adversos debido a la peligrosidad de los productos que son autorizados para ser utilizados bajo parámetros en diversos aspectos tasados. Por ello, el sistema normativo en cuanto a agroquímicos se complementa, en cuanto a la posibilidad de que, no obstante todo, el agroquímico pueda tener impacto o poner en riesgo la salud de los consumidores con el Reglamento 396/2005, sobre los niveles máximos de residuos de antiparasitarios en o sobre los productos alimentarios y los piensos de origen animal y vegetal.

4.2. La Directiva 2009/128/CE para un uso sustentable de los plaguicidas

La Directiva 2009/128 promueve el uso sostenible de los pesticidas⁴²; el control integrado de plagas y el uso de alternativas no químicas. Declara como principio rector del sistema al de precaución y se articula a través de planes de acción nacional, revisables cada 5 años, a los que hay que recurrir para encontrar las normas imperativas para los distintos ámbitos que trata, salvo el caso en que, además, el estado miembro por su sistema institucional

⁴² El considerando 2 expresa que en lo inmediato la norma se aplicará a los pesticidas que son fitosanitarios pero que está destinada a aplicarse en lo sucesivo a los biocidas (o plaguicidas), entendiendo por tales los mencionados en la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la comercialización de biocidas.

o por decisión del propio plan nacional no delegue ciertas determinaciones a los entes locales.

Los planes nacionales en general siguen el marco trazado por la Directiva que se estructura en una rigurosa estrategia de formación de los distintos actores involucrados (expendedores, asesores y usuarios); de información; de sensibilización⁴³; de restricciones al uso en áreas específicas y en especial vinculadas con el agua y ambientes acuáticos; en reglamentar la lucha integrada⁴⁴ y a reglamentar los supuestos de excepción para la fumigación aérea que, en una primera lectura de la Directiva pareciera taxativamente prohibida⁴⁵. La Directiva menciona que la gestión de plagas con bajo consumo de plaguicidas incluye a la gestión integrada de plagas y a la agricultura ecológica (Reglamento 834/2007), no mencionando ninguna otra.

Como se verá en el punto siguiente, no existen en esta directiva específicas menciones a la coexistencia entre distintas producciones agrarias como tampoco aparece esta cuestión tenida en cuenta cuando la Directiva 2009/128 propone medidas paliativas para evitar deriva y escorrentía en protección de las aguas, los ambientes acuáticos y otras áreas específicas⁴⁶, si bien, como

⁴³ La sensibilización se promueve a través de la información que pueden brindar quienes venden productos fitosanitarios. El art. 6 dispone que los distribuidores tienen que tener suficientes empleados con certificados de capacitación para estar presentes en el momento de la venta y dar información sobre riesgos y cómo prevenirlos y también se prevé información a los usuarios no profesionales.

⁴⁴ El art. 14 de la Directiva manda a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para adoptar la gestión integrada de plagas que la Directiva define conceptualmente pero también indicando en su Anexo III las medidas mínimas que puede incluir. Para ello, la Directiva indica que los Estados establecerán incentivos económicos y antes del 1 de enero de 2014 deberán indicar en qué modo “garantizan” la adopción de las técnicas establecidas en el Anexo III. Es decir, por un lado se indica a los Estados fomentar, por otro lado se les pide garantizar la adopción de prácticas de control integrado con lo que no termina de resultar claro si estas disposiciones, para los particulares son obligatorias o no. En el caso de Italia, el plan nacional dispone la obligatoriedad de las medidas incluidas en el Anexo III pero suma otras medidas que pueden ser adoptadas por vía voluntaria, aunque también incentivada y uno de los incentivos es la posibilidad de identificación con una certificación específica.

⁴⁵ El considerando 14, luego de exponer los riesgos que genera este método de aplicación, reconoce que pueden preverse “posibles excepciones en los casos en que presente claras ventajas en términos de menor impacto en la salud humana y el medio ambiente en comparación con otros métodos de pulverización o cuando no haya ninguna alternativa viable, siempre que se empleen las mejores técnicas disponibles para reducir la deriva”.

⁴⁶ Estas zonas se enuncian como “espacios utilizados por el público en general” (parques y jardines públicos, campos de deportes y áreas de recreo, áreas escolares y de juego infantil, así como en las inmediaciones de centros de asistencia sanitaria); “áreas protegidas” y “zonas tratadas recientemente que utilicen los trabajadores agrarios o a las que éstos puedan acceder”.

también se dirá, expresamente se autoriza a los Estados miembros a poder ampliar los lugares de protección e, incluso, prohibición de uso de plaguicidas.

Los planes nacionales también tienen que contener indicadores para controlar el empleo y promover la reducción de los pesticidas, para este fin la política europea se complementa con el ya mencionado Reglamento 1185/2009 relativo a las estadísticas de plaguicidas. Las estadísticas se refieren a las cantidades de plaguicidas comercializadas cada año (Anexo I) y a las cantidades de plaguicidas utilizadas cada año en la agricultura (Anexo II). Los Estados miembros deberán recoger los datos necesarios para especificar las características que figuran en el anexo I anualmente y para especificar las características que figuran en el anexo II quinquenalmente.

5. Inquietudes conclusivas acerca de la coexistencia

5.1. Coexistencia en el territorio

Como se anticipó, una primera imagen del cuadro de los distintos modelos de agricultura y el esquema de dosaje diferencial respecto al uso de fitosanitarios en cada uno de dichos modelos hace aparecer la cuestión de la coexistencia, no ya entre una agricultura OGM *free* y aquella que sí los utiliza, sino respecto a la utilización de los agroquímicos en general y los fitosanitarios en particular. Las consideraciones que el cuadro normativo traza sobre maquinarias utilizables, deriva, escurrimiento y otras formas de posibles impactos a las personas, pero también a las producciones vecinas, dan cuenta de la existencia de riesgos de contaminación de un modelo de producción a otros. Por otro lado, resulta evidente el interés que pueda tener quien se empeña en respetar un protocolo restrictivo respecto al uso de fitosanitarios por el modo de uso de parte de los demás productores que puedan afectar su producción y pueden producir con otras exigencias de esfuerzos y costos, tanto de producción como de certificación.

Si volvemos a la normativa antes resumida vemos que, a pesar de las premisas y las declaraciones a favor de una política de reducción de fitosanitarios, hay poco normado en este campo de los posibles conflictos entre vecinos.

En principio se debe aceptar que la coexistencia de todos estos modelos está prevista pero casi no está reglamentada y no se encuentra una norma específica que disponga algún modo de ordenación del territorio al efecto⁴⁷. Es más, hasta el presente, al interior de una misma propiedad podrían con-

⁴⁷ N. Lucifero, *Il regolamento (UE) 2018/848...*, p. 497.

vivir sectores (aunque delimitados) con una producción biológica y otras producciones que no lo son. Así, si bien el art. 11 del Reglamento 834/2007 de producción biológica parece disponer en modo tajante que “toda la explotación agrícola se gestionará de acuerdo con los requisitos aplicables a la producción ecológica”, en los párrafos siguientes autoriza lo contrario y luego dispone que en el caso de que al interior de una misma unidad de explotación hubiera producción agrícola ecológica y otras que no lo son, se deberán cultivar “variedades que puedan diferenciarse fácilmente” y “el agricultor mantendrá la tierra, los animales y los productos que se utilicen para la producción ecológica o se produzcan en las unidades ecológicas separados de aquellos que se utilicen o produzcan en las unidades no ecológicas, y mantendrá un registro documental adecuado que demuestre dicha separación”. A su vez, el art. 17 prevé la coexistencia en un mismo predio de parcelas con producción ecológica y otras en “conversión” a ésta.

Vale recordar que, a pesar de ello, la Directiva 2009/128 autoriza a los Estados miembros a prohibir el uso de plaguicidas en zonas o circunstancias específicas. También, aunque esta Directiva no “direcciona” sobre alguna forma de ordenación territorial, queda a salvo que los Estados y los entes locales competentes puedan hacerlo⁴⁸.

Si la decisión de política normativa es la de evitar reglamentaciones vinculadas al ordenamiento ambiental territorial, es decir, si se permite que cada propietario colindante elija libremente el modelo de producción, entonces vale la pena tener presente las normas que actúan sobre la prevención para que estas producciones no se afecten unas a otras. En este campo, no obstante, parecen pocas las consideraciones en el cuadro legislativo europeo.

⁴⁸ Sin que se trate de un ordenamiento territorial forzado por normas imperativas de gobierno del territorio, la experiencia de los distritos biológicos como se está dando en Italia (*bio-distretti*), por ejemplo, pueden ir organizando una forma consensuada entre las partes encaminadas hacia un mismo sentido. Claro que no se puede comparar con un ordenamiento territorial normativo en tiempo ni en eficacia. Los bio-distritos son formas acordadas entre productores e instituciones públicas, inicialmente surgidos a iniciativa de los mismos productores biológicos y otros participantes de la cadena biológica, incluyendo grupos de consumidores. Sin embargo, los bio-distritos no imponen reglas a quienes no producen bajo el método biológico ni mucho menos pueden prohibir prácticas a quienes no adhieren a esta agricultura, simplemente promueven y generan sinergia para convencer de las ventajas del sistema. Algunas leyes regionales, v. gr. la ley de la Región Toscana del 30 de julio de 2019, n° 51, comienzan a reconocer los distritos biológicos y reglan su conformación y tal reconocimiento sin contener disposiciones ni concretas asignaciones de fondos públicos que, no obstante ello, por la lógica convencional público-privada de los mismos, pueden darse en la práctica.

En primer lugar, vale citar el art. 67 apartado 1 del Reglamento 1107/2009. Este por una parte dispone que los usuarios “profesionales” (no los no profesionales, por ende) deberán disponer por tres años registros de los productos fitosanitarios que utilizan, en los que figurarán el nombre del producto fitosanitario, el tiempo y la dosis de aplicación, la zona y el cultivo donde se ha utilizado el producto fitosanitario y deberán poner la información pertinente contenida en dichos registros a disposición de las autoridades “si así se solicitase” (es decir, podría no suceder). Por otra parte, dispone que podrán solicitar acceso a dicha información “terceras partes”, donde podría entenderse que entrarían como legitimados los colindantes que sospechen de un perjuicio o riesgo derivado de esta causa, si bien el Reglamento no los cita y sí lo hace respecto a “la industria del agua potable, minoristas o residentes”. Por otra parte, el agregado del párrafo que reza “dirigiéndose a la autoridad competente” deja caer en saco roto la disposición en caso que la autoridad no hubiera pedido esa información. Es decir, la autoridad debe recoger información y mediar con los legitimados a solicitarla y no existe, como de regla sucede con esta información que por eso se llama “pública”, que el derecho se ejerza entre privados.

Por otra parte, resulta algo engorroso que el interesado tenga que realizar trámites para buscar información, lo que podría simplificarse con obligaciones dirigidas a anunciar por parte del usuario de los fitosanitarios los momentos de fumigación. En tal sentido sí, la Directiva 2009/128 orienta para que los Estados nacionales incluyan en sus planes de acción disposiciones para la información a las personas que pudieran estar expuestas a la deriva de la pulverización (art. 10), lo que podría hacerse extensivo también a los propietarios colindantes y se podría hacer simplemente con anuncios en los límites de la propiedad.

Otra disposición del Reglamento 1107/2009 establece que en el contenido de las autorizaciones de los productos fitosanitarios (art. 31) “podrá” incluirse “la obligación de informar, antes de utilizar el producto, a aquellos vecinos que puedan estar expuestos a la deriva de la pulverización y que hayan solicitado ser informados”. Lo fija como una opción en el párrafo 4 y no 2 donde están los requisitos obligatorios y no estipula en cuales casos llevarían esa indicación, si no es que se la pretende dejar absolutamente a elección discrecional de las autoridades. Por otro lado, una interpretación restrictiva podría interpretar que se trata de afectaciones a las personas mismas de los vecinos y no de sus cultivos.

En los casos excepcionales en que se permite la fumigación aérea, la Directiva dispone, con carácter prescriptivo y no facultativo como en la

indicación anterior, que autoridades competentes llevarán un registro de las solicitudes y autorizaciones mencionadas en el apartado 4 y pondrán a disposición del público la información pertinente contenida en él, como, por ejemplo, la zona en la que va a realizarse la pulverización, la fecha y el momento previstos de la pulverización y el tipo de plaguicida, de conformidad con la legislación nacional o comunitaria aplicable (art. 9 apartado 6).

Otro tipo de disposición más efectiva sería la correspondiente a fijar distancias de no fumigación. Al respecto la Directiva 2009/128 solo dispone que los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta los requisitos necesarios de higiene y salud pública y la biodiversidad, o los resultados de las evaluaciones de riesgo pertinentes, velarán por que se minimice o prohíba el uso de plaguicidas en algunas zonas específicas. Se adoptarán medidas adecuadas de gestión de riesgo y se concederá prioridad al uso de productos fitosanitarios de bajo riesgo con arreglo a lo definido en el Reglamento (CE) no 1107/2009 y a las medidas de control biológico. Sin embargo, luego limita esto a espacios utilizados por el público y zonas protegidas pero no menciona el problema de coexistencia entre productores al que nos venimos refiriendo.

Otra orientación podría estar dirigida al uso de máquinas más eficientes y a fijar distancias de acuerdo al tipo de artefacto utilizado, pero sobre este aspecto la Directiva tiene sólo una consideración cuando intenta proteger las aguas evitando la contaminación por deriva⁴⁹.

Tampoco a nivel europeo se leen indicaciones sobre la utilización de cortinas vegetales u otro tipo de prevención o contención de riesgos de deriva, lo que no quiere decir que no existan o no se puedan proponer en los planes nacionales⁵⁰. A su vez, los planes nacionales, como ya se dijo y dependiendo del ordenamiento institucional de cada Estado miembro, pueden ser ampliados y aplicados por los entes locales. Por otra parte, es unánimemente reconocida la competencia local en cuanto al ordenamiento territorial y ambiental territorial, por lo que podría funcionar una especie de normativa que respetando la congruencia con los parámetros indicados desde

⁴⁹ Así, en el art. 11 de la Directiva 2009/128 que fija medidas de protección para el medio acuático y las aguas, se lee como indicación a los Estados partes a la hora de diseñar sus planes nacionales “dar preferencia a las técnicas de aplicación más eficientes, como el uso de equipos de aplicación de plaguicidas de baja deriva, especialmente en cultivos verticales como el del lúpulo y aquellos hallados en huertos de frutales y viñedos”.

⁵⁰ Por ejemplo, el Plan italiano toma en cuenta estas contenciones y articula prohibiciones, restricciones de ciertos fitosanitarios y distancias, así prohíbe en las zonas de uso público las que además amplía; a una distancia de 30 metros de estas no consiente la utilización de fitosanitarios tóxicos o muy tóxicos y reduce a 10 metros la distancia en los casos de existir estas contenciones. Sin embargo, estas medidas no se traponen entre fundos productivos.

la Directiva europea y las normas nacionales, pueda hacer valer competencias propias e ir ampliando las restricciones para efectivizar un más alto nivel de tutela de los intereses generales comprometidos⁵¹.

5.2. Coexistencia en el mercado

Llama la atención el multiplicarse de sellos que refieren a la calidad o a la sostenibilidad o a cualquier consideración con mensaje “pro” ambiente. Si bien debería contrastarse con encuestas u otros estudios de campo, parece legítimo pensar que estos mensajes no terminan de ser del todo claros y, en tanto se multiplican, pueden resultar competitivos entre sí, a la vez que podrían restar esfuerzo a la apuesta que cada productor realizó al elegir un modelo no convencional con el que producir. También puede haber una duda sobre si el efecto banalizador de un sistema de tantos sellos diferentes pueda tener en la búsqueda de compensar con precios más altos de los productos las inversiones y esfuerzos realizados para sostener estos modelos mucho más exigentes en cuanto a trabajo humano y capital invertido.

Más allá de su significado individual que se explica a través de la normativa, para el consumidor cada mensaje realiza un llamado a algún plus valor respecto al producto convencional. En el momento actual es difícil que alguien no se cuestione qué sucede con productos de “calidad” que no adicionan un sello de “sostenibilidad” o de “biológico”. También resulta difícil de explicar que un producto biológico pueda contener residuos de fitosanitarios o provenientes de otras contaminaciones por culpa de vecinos o de contaminaciones históricas. A lo que se debe agregar un factor adicional y es el que legítimamente no se quiera provocar una equiparación de precios entre los productos “bio” respecto a los convencionales ya sea para facilitar un acceso a alimentos de mayor calidad o para ampliar el propio mercado.

⁵¹ En tal sentido resulta ilustrativo el caso tratado por el Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento con sentencia del 16 de enero de 2012, luego parcialmente confirmado por el Consiglio di Stato, Sez. III, con sentencia del 4 de marzo de 2013 n° 1281, respecto a la ordenanza del Comune di Malosco, el que había ampliado las restricciones en cuanto al uso de fitosanitarios, incluso en prevención de cultivos vecinos combinando las distintas formas que en el trabajo se fueron citando: prohibición de residuos tóxicos o muy tóxicos, distancias, equipos admitidos, cercos vivos, incluso con fecha anterior a la emanación de las normas nacionales y de la Provincia Autónoma de Trento en virtud de la Directiva 2009/128. Ver para un análisis más detallado de las normas y del caso y un encuadre general sobre las competencias de los distintos niveles de gobierno italianos el trabajo de E. Caliceti, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari...*, p. 426 y ss.

El mismo considerando 15 del Reglamento 2018/848 afirma que la confianza de los consumidores es crucial en el mercado de alimentos “bio”. Se ha revelado que una de las motivaciones del cambio de normativa está inspirada en la necesidad de restringir cierta flexibilización que se dio para favorecer una mayor inclusión de productos como biológicos o “en conversión”⁵² proponiéndose limitar las excepciones.

Entonces también parece tener sustento la duda sobre una coexistencia armónica entre los productos provenientes de distintos modelos de producción no convencional y “de calidad” en el mercado y sobre la efectividad de favorecer la coexistencia de tantos sellos orientados a un mismo mensaje respecto al cuidado del ambiente. Por un lado, ya se ha sostenido que el sistema hasta hoy vigente con sus flexibilizaciones ha generado desconfianza en el consumidor y perjudicado la competencia entre productores⁵³. A ello pueden sumarse desconfianzas y competencias derivadas del hecho que la certificación garantiza las prácticas conforme a la normativa vigente por parte del productor pero esta legislación tiene poco en cuenta, como se vio en el punto anterior, los riesgos causados por deriva o escorrentía de productores vecinos o por condiciones preexistentes y no resueltas con el plazo completo de conversión en suelo y en napas.

Si esas dudas se generan en torno a la disciplina más lograda que es la de la producción ecológica, qué decir de las dudas e interrogantes que puede generar y la competencia que puede producir una pluralidad de sellos que, en lo sustancial, apuntan a convencer sobre la utilización de métodos que buscan mejorar la gestión productiva en beneficio del ambiente pero que, por otra parte, en cuanto a su relación respecto al uso de fitosanitarios, adoptan criterios diferentes pudiendo un tipo o modelo productivo, en la práctica, afectar las producciones vecinas.

BIBLIOGRAFÍA

- Caliceti E. (2017), *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, “Rivista di Diritto Agrario” n° 2.
- Costantino L. (2019), *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, “Rivista di Diritto Agrario” n° 1.

⁵² M. Mauro, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica...*, p. 6.

⁵³ Ibidem.

- Cristiani E. (2004), *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare*, Torino.
- Cristiani E. (2019), *Dal vino biologico al vino sostenibile?*, "Diritto Agroalimentare" n° 3.
- Cristiani E. (2019), *Quali regole per un'agricoltura "sostenibile"?*, "Rivista di Diritto Agrario" n° 4.
- Cristiani E. (2021), *I prodotti dell'agricoltura biologica*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Di Lauro A. (2008), *El desarrollo sostenible, su caracterización internacional y su conceptualización a nivel europeo*, en: L. Pastorino (dir.), *Principios en materia de ambiente y recursos naturales renovables*, Buenos Aires.
- Di Lauro A. (2018), *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, "Rivista di Diritto Agrario" n° 1.
- Latouche S. (2007), *La scommessa della decrescita*, Milano.
- Lattanzi P. (2021), *Il "New Green Deal", la PAC 2021–27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, en: P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (dirs.), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano.
- Livorsi F. (2000), *Il mito della nuova terra. Cultura, idee e problemi dell'ambientalismo*, Milano.
- Lucifero N. (2018), *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, "Rivista di Diritto Agrario" n° 3.
- Mauro M. (2018), *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, "Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell'Ambiente" n° 6.
- Max-Neef M. (1986), *Economía descalza. Señales desde el mundo invisible*, Estocolmo – Buenos Aires – Montevideo.
- Millán Salas F. (2017), *Producción agroalimentaria de calidad*, en: E. Muñoz Espada, P. Amat Llombart (dirs.), *Tratado de derecho agrario*, Madrid.
- Olivier S. (1981), *Ecología y subdesarrollo en América Latina*, México.
- Paoloni L., Vezzani S. (2019), *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, Federalismi.it, "Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo", 1 maggio 2019, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38534> [ingresso: 17.01.2022].
- Pastorino L. (2005), *El daño al ambiente*, Buenos Aires.
- Pastorino L. (2005), *La política europea de desarrollo rural sostenible: ¿obstáculo o modelo para el Mercosur?*, La Plata.
- Pastorino L. (2018), *Estrategias organizacionales para la producción agraria en escala de cara al mercado globalizado. Experiencias desde la Región Pampeana*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Pastorino L. (2020), *La seguridad alimentaria un concepto pretencioso*, "Przegląd Prawa Rolnego" n° 2.
- Pastorino L., Cenicacelaya M., Diloreto A. (2013), *Los estrechos vínculos entre el derecho humano a la alimentación, el derecho humano al agua y la actividad agraria*, en: *Memoria del VIII Congreso Americano de Derecho Agrario*, León.

- Pereira M. (2018), *Food Security and Agroecological Public Policies: the Brazilian case*, en: R. Budzinowski (dir.), *XV World Congress of Agricultural Law. Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, Poznań.
- Sarandón S., Flores C. (2020), *Agroecología (América Latina, 1989–2020)*, en: J. Muzlera, A. Salomón (dirs.), *Diccionario del agro iberoamericano*, www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/agroecologia [ingreso: 31.12.2021].
- Shiva B. (2007), *Le guerre dell'acqua*, Milano.
- Tabieres M. (coord.) (2007), *Biotecnología y derecho*, Buenos Aires.
- Teubal M. (2003), *Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino*, "Revista Realidad Económica" n° 196.
- Trigo E., Chudnovsky D., Cap E., López A. (2002), *Los transgénicos en la agricultura argentina. Una historia con final abierto*, Buenos Aires.
- Wahren P. (2020), *Historia de los cambios tecnológicos en el agro argentino y el rol de las firmas multinacionales, 1970–2016*, "Revista Ciclos, Gestión y Educación Ambiental" vol. XXVII, n° 54.

TRANSFORMATION: TOWARDS WHAT KIND OF AGRICULTURE? PLANT PROTECTION PRODUCTS AND NON-CONVENTIONAL FARMING MODELS IN THE EUROPEAN UNION

Summary

In the light of the environmental and climate crisis, as well as bearing in mind the efforts that the European Union has been undertaking to shift to a model of sustainable development and agri-food production at a general level, while taking into account that in this context the problem of the use of plant protection products is pivotal and subject to constant reflection and correction, this work focuses on three objectives: (1) to propose a conceptual and critical approach to the different paradigms and models of agriculture and its development, on the assumption that none of them has met with total support and that it is difficult to define a model of sustainable agricultural production; (2) to present a legal framework, at least at EU level, on plant protection products, in order to encourage further development of this framework in relation to sectoral legislation relating explicitly to agriculture, given the current state of research and amendments; (3) to compare the legislation on agricultural models with that on plant protection products and to examine how the two coexist.

Keywords: sustainable development, agricultural models, plant protection products

TRANSIZIONE: A QUALE AGRICOLTURA? PRODOTTI FITOSANITARI E MODELLI DI AGRICOLTURA NON CONVENZIONALI NELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

Nel contesto della crisi ambientale e climatica, tenendo conto degli sforzi che l'Unione Europea intraprende per orientarsi verso un modello di sviluppo sostenibile e di produzione agroalimentare in generale, e considerando inoltre che in tal senso l'utilizzo di prodotti

fitosanitari è un fattore cruciale di permanente riflessione e revisione, lo studio si prefigge tre obiettivi: 1) rivolgere uno sguardo concettuale e critico sui diversi paradigmi e modelli di sviluppo di agricoltura; 2) presentare un quadro normativo, almeno a livello dell'Unione Europea, in materia di prodotti fitosanitari per favorirne l'approfondimento a livello della normativa settoriale di chiaro collegamento con l'agricoltura; 3) intrecciare le regolazioni giuridiche relative ai modelli di agricoltura con quelle concernenti i prodotti fitosanitari, nonché verificare il reciproco rapporto.

Parole chiave: sviluppo sostenibile, modelli di agricoltura, fitofarmaci