

La Agricultura Ecológica: Una alternativa ambiental aún incipiente en el ordenamiento jurídico peruano

Hernán M. Icochea Ricse*

Nuevamente atendiendo a la invitación de los integrantes del Círculo de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, cuyo desempeño en pro de la amplitud de criterio en materia de Derecho Administrativo es cada vez más reconocida, sometemos a consideración el presente trabajo sobre la posición de la empresa agraria ante las normas de promoción de la denominada agricultura orgánica o ecológica en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la Ley N° 29196 - Ley de promoción de la producción orgánica o ecológica.

El presente trabajo busca presentar un estudio sobre los principales aspectos jurídicos trascendentes a este sistema de producción agraria, necesarios para un análisis jurídico de los alcances de la precitada Ley N° 29196.

I. INTRODUCCIÓN

La satisfacción de la necesidad alimentaria, tan humana como la vida misma, ha sido el impulso permanente del crecimiento agrario a través de la historia, de la conquista de territorios y tecnologías, aunque también de enfrentamientos y desdichas. Pero en este recorrido tan simple como amplio por los millones de años de evolución, el hombre ha sido siempre el protagonista principal que respeta, utiliza o incluso abusa de los medios o factores con que cuenta para el cumplimiento de los objetivos antes descritos; sin darse cuenta tal vez que dicho protagonismo es cada vez más prescindible, o bien, que todo exceso genera tarde o temprano un perjuicio de alto costo.

Como señalan los profesores JULIÁ y SERVER: «en el agricultor recaen todas las responsabilidades que implica el estar al mando de la explotación, siendo esto aquello que, en definitiva, lo configura como empresario. Es él quien toma todas las decisiones y asume todo el riesgo de las mismas, tanto las referidas a las inversiones a efectuar, como los cultivos o variedades a plantar, el momento de sembrar y cosechar, y los tratamientos y abonos a aplicar»¹. Y es que en efecto, el quehacer agrario ha obligado a su protagonista a enfrentarse a las dificultades propias de la actividad, mediante una conjunción de situa-

ciones que se traducen en lo que hoy conocemos como empresa agraria.

Cabe señalar, que la actividad empresarial es el objeto de la relación jurídica agraria, siguiendo el criterio tridimensional de esta relación (sujeto, objeto y contenido). Esto quiere decir, que toda relación jurídica relevante para el Derecho Agrario tiene como objeto la realización de una actividad agraria regida bajo los conceptos de profesionalidad, economicidad, responsabilidad y organización².

Las consecuencias negativas del crecimiento agrario son un resultado no deseado ni perseguido, pero presente, y que se hacen evidentes en el tiempo. Sus orígenes no pueden encontrarse únicamente en la acción del empresario agrario, que trabaja su explotación sirviéndose de los elementos que la ciencia y la tecnología le aportan, sino, como creemos, fundamentalmente en lo que los diferentes Estados del mundo se plantean como objetivos en su política agraria.

Resulta interesante lo señalado por la profesora RAMÓN FERNÁNDEZ sobre los numerosos actos humanos que repercuten en la agricultura, diferenciándose varios problemas ambientales que son muy relevantes para el presente artículo:

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Master en Dirección y Marketing de Empresas Agroalimentarias por la Universidad Politécnica de Valencia –España. Estudios de Doctorado en Derecho Administrativo en la Universidad de Zaragoza –España. Profesor de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 JULIÁ IGUAL, Juan Francisco y SERVER IZQUIERDO, Ricardo. «Dirección Contable y Financiera de Empresas Agroalimentarias», Pirámide, Madrid, 1996, p. 24.

2 Para mejor comprensión de los requisitos de la empresa agraria, vid. MILLAN SALAS, Francisco. «Hacia un concepto de la empresa agraria». En: Actas del Congreso Español de Derecho Agrario y Ordenación Rural, Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, Kronos, 1998.

«(...) en primer lugar, el cambio climático y el efecto invernadero, siendo una de las causas la actividad agrícola y ganadera y la deforestación, produciéndose unos efectos negativos para las cosechas y las inundaciones o sequías; en segundo lugar, la reducción de la capa de ozono, producida por la liberación a la atmósfera de gases con cloro y de las sustancias utilizadas en refrigerantes y propulsores de aerosoles, causando una disminución de la calidad y cantidad de las cosechas; en tercer lugar, la lluvia ácida causada por la deposición sobre la vegetación, suelo y agua de determinados elementos químicos que aumentan la acidez, provocando la muerte de los bosques, pérdida de nutrientes del suelo y una muerte del ecosistema al aumentar la acidificación de lagos y ríos porque disminuye el pH del agua; en cuarto lugar, la pérdida de la biodiversidad, por la destrucción del hábitat y la introducción de especies nuevas, provocando una pérdida de cultivos, un aumento de las enfermedades de las plantas y una disminución de la fertilidad del suelo; en quinto lugar, la deforestación, provocada por las talas de madera, la búsqueda de nuevas tierras de cultivo, reduciéndose la superficie forestal, la ocupación del territorio a causa de la expansión de infraestructuras y el pastoreo intensivo que empobrece la vegetación, produce como consecuencia que no se pueda mantener un equilibrio climático, ni una protección de la capa de tierra fértil; en sexto lugar, la desertificación, causada por la deforestación, el sobrepastoreo, la sobreexplotación de suelos, la agricultura intensiva, la tala indiscriminada de madera, produciéndose una degradación de los suelos y una pérdida de tierras cultivables; en séptimo lugar, los residuos, cuyo aumento es espectacular por el bajo precio de la materia prima, un modelo económico que se basa en un consumo excesivo y unos modelos educativos que fomentan la idea del crecimiento ilimitado, provocan una gran contaminación de la atmósfera, suelo y agua, y, por último, el gran crecimiento que ha experimentado la población mundial, provocando una sobreexplotación de los recursos naturales, en unas condiciones no óptimas al faltar tierras de cultivo, provocando unos graves problemas de contaminación de agua, derivada del agotamiento de los acuíferos, y un empobrecimiento de la agricultura al sobreexplotarla en unas condiciones negativas»³.

«Limitar el alcance de la norma a la producción ecológica no hace más que alejarla de su sentido, por cuanto el uso de esta forma de producción carece de importancia sin la comercialización o la industrialización del producto obtenido y que debe estar a cargo del mismo titular de la relación jurídica, vale decir la propia empresa»

La misma preocupación manifestaba el profesor DELGADO DE MIGUEL, refiriéndose a la Política Agraria de la Unión Europea (PAC), al señalar que «(...) se han acumulado cantidades billonarias de excedentes agrarios y a la vez se ha subvencionado la importación de determinados productos. El uso de nitratos y lodos procedentes de la agricultura causan una contaminación cada vez más lejos de poder ser controlada eficazmente (la contaminación producida por una explotación de 40 hectáreas con 50 vacas y 50 cerdos equivale a la de una población de 1,000 habitantes), pero lo cierto es que la agricultura sigue constituyendo la principal fuente de emisiones de metano (48%), de óxido nitroso (52%), en la Unión Europea y produce el 95% de las emisiones de amoníaco en Europa (v. Informe Especial 14/2000, sobre la ecologización de la LRJ-PAC, DOC Num. 353, de 8 de diciembre 2000)»⁴.

En línea con lo apuntado, las conclusiones expuestas por la Agencia de Protección Ambiental en el Congreso Nacional de Investigación de 1989, Washington D.C., fueron muy claras: en los Estados Unidos de América la actividad agraria representaba la principal fuente de contaminación de las aguas superficiales; que asimismo, se había detectado la presencia de nitrato y pesticidas procedentes de los fertilizantes en las aguas subterráneas de muchas zonas agrícolas; que la contaminación del suelo seguía siendo un problema a considerar; o que las

3 RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca, «La protección del Medio Ambiente y la Agricultura: Instrumentos destinados al efecto para la consecución de métodos de producción agraria compatibles con la protección medioambiental». En: Actas del Congreso Español de Derecho Agrario y Ordenación Rural, Instituto de Derecho Agrario de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1998, p. 326.

4 DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco. «Código de Derecho Agrario», Aranzadi, Madrid, 2001, p. 15.

plagas resistentes a los pesticidas continuaban desarrollándose, mientras que el problema de residuos de pesticidas en los alimentos se encontraba aún pendiente de solución⁵.

Sin embargo, consideramos que la solución adecuada para cada problema sólo podrá encontrarse, siempre que participen en dicha búsqueda todos los agentes implicados. Así, un número aún escaso de empresarios agrarios en el mundo, advirtiendo por supuesto el crecimiento también del número de consumidores preocupados por las situaciones descritas, vienen trabajando sus explotaciones bajo un conjunto de sistemas de cultivo que se apartan intencionadamente de los métodos de la agricultura convencional y adoptan métodos compatibles con el ambiente, que no dañan a la naturaleza; y a lo que algunos Estados, como el nuestro, a través de la Ley N° 29196, han respondido con la inclusión de estos objetivos en sus políticas agrarias. Nos encontramos de este modo ante la respuesta conjunta que buscábamos y que conocemos con el nombre de Agricultura Ecológica, que es en esencia, «(...) producir alimentos de calidad, trabajando no en contra, sino a favor de los procesos naturales manteniendo tres parámetros constantes: el mantenimiento y promoción de la diversidad biológica, el bienestar de los animales y el mejoramiento de la fertilidad del suelo»⁶.

Siguiendo a APARICIO GRAU: «con este término se engloban la agricultura biológica, el método organobiológico, el biodinámico (o biológico-dinámico) y la permacultura, por mencionar a los más importantes»⁷. Se trata, en definitiva, de un modo de obtención de productos agrícolas de alta calidad nutritiva en cuya producción, elaboración y conservación no se han empleado productos químicos de síntesis manteniendo al mismo tiempo la fertilidad del suelo y el equilibrio natural.

La respuesta en nuestro ordenamiento jurídico, sin embargo, admite críticas que el presente trabajo pretende exponer, con el propósito principal de servir como aporte al análisis jurídico de la norma bajo comentario, reflexionando sobre aspectos que el legislador parece haber omitido, pero que para el jurista suponen aspectos fundamentales que se echan de menos en el texto de la Ley.

La indefinición es, por ejemplo, algo cuestionable en una norma legal; vale decir, que no consideramos conveniente el uso de una disyunción en el *nomen iure* de la Ley N° 29196 - Ley de promoción de la producción orgánica o ecológica, por cuanto denota una falta de decisión para la utilización de una de las muchas denominaciones que esta técnica recibe, como señalamos líneas arriba.

Otro aspecto que no compartimos con el legislador es el uso del término «producción» como límite del alcance de esta norma. Cierto es que la incorporación de este término obedece a la costumbre generalizada de identificar la actividad agraria con la producción agraria, pero esta es una visión sesgada del quehacer agrario. La producción es sólo una fase del proceso productivo agrario, junto con la comercialización y la industrialización de los productos agrarios. En tal sentido, limitar el alcance de la norma a la «producción ecológica» no hace más que alejarla de su sentido, por cuanto el uso de esta forma de producción carece de importancia sin la comercialización o la industrialización del producto obtenido y que debe estar a cargo del mismo titular de la relación jurídica, vale decir la propia empresa; es por ello que en el presente trabajo hablamos de «agricultura ecológica», en sintonía con la actividad agraria empresarial en su conjunto, objeto de la relación jurídica agraria.

II. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO DECIMOS «AGRICULTURA ECOLÓGICA»?

La agricultura ecológica, también conocida como agricultura biológica u orgánica, se puede definir de manera sencilla como un compendio de técnicas agrarias que excluye normalmente el uso en la agricultura y ganadería, de productos químicos de síntesis como fertilizantes, plaguicidas, antibióticos, etc.; con el objetivo de preservar el medio ambiente, mantener o aumentar la fertilidad del suelo y proporcionar alimentos con todas sus propiedades naturales⁸.

La Ley N° 29196 contiene un artículo específico para definiciones tales como «actividad orgánica» o «producto orgánico» en cuanto se refiere, como ya dijimos, a la «producción ecológica»⁹. Los alcances de las definiciones son básicamente los expuestos, lo

5 Las conclusiones del Congreso Nacional de Investigación de 1989 refieren a los trabajos efectuados por la Agencia de Protección Ambiental Norteamericana. (Environmental Protection Agency - EPA). NATIONAL RESEARCH COUNCIL, «Alternative Agriculture», Washington D.C., National Academy Press, 1989, p. 3.

6 DELGADO DE MIGUEL, Juan Francisco, «Derecho Agrario de la Unión Europea», Oviedo: Thebook, 1996, p. 301-302.

7 APARICIO GRAU, Jaime. «La Agricultura Ecológica: una apuesta por la calidad de los alimentos respetando el medio ambiente». En: Régimen Jurídico de la Seguridad y Calidad de la Producción Agraria - IX Congreso Nacional de Derecho Agrario, Gobierno de la Rioja, Logroño, 2001, p. 153.

8 MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, «Agricultura Ecológica en España». DGA, Madrid, 2001, p. 4.

9 El artículo 4° de la Ley N° 29196 es el destinado a las definiciones. Actividad Orgánica se define como «toda actividad agropecuaria que se sustenta en sistemas naturales, que busca mantener y recuperar la fertilidad de los suelos, la diversidad biológica y el manejo adecuado del agua. Excluye el uso de agroquímicos sintéticos, cuyos efectos tóxicos afecten la salud humana y causen deterioro del ambiente, y descarta el uso de organismos transgénicos. La actividad orgánica es conocida también como agricultura ecológica o biológica». Asimismo, el Producto Orgánico ha sido definido como «todo aquel producto originado en un sistema de producción agrícola orgánico o sistema de recolección sostenible que emplee tecnologías que, en armonía con el medio ambiente y respetando la integridad cultural, optimice el uso de los recursos naturales y socioeconómicos, con el objetivo de garantizar una producción agrícola sostenible».

lamentable es que el propio texto de la Ley no las respeta y más bien termine utilizando los términos a libre albedrío (hablará luego de «producción orgánica» o de «productor certificado», etc).

II.1 Una mirada retrospectiva a los alcances de la definición

La agricultura ecológica se ha clasificado como una agricultura alternativa, la más exigente en la conservación del entorno y que aplica técnicas muy precisas que exigen un conocimiento profundo del sistema agrario y de las numerosas interrelaciones que condicionan la producción.

Cuando se habla de agricultura ecológica (biodinámica, biológica u orgánica, etc) se refleja un movimiento muy amplio con implantación muy dispar y con unas bases teóricas y filosóficas, que aunque conducen a un concepto de agricultura con unos valores y características similares, proceden en su origen de corrientes distintas, que han marcado profundamente su desarrollo y en algunos casos su implantación geográfica.

La primera corriente que surgió fue la impulsada por Rudolf Steiner, quien desde principios de siglo difundió la antroposofía, la cual considera que la ciencia no debe limitarse al mundo material, sino abrirse a los mundos «suprasensibles». Un colaborador de Steiner, Ehrenfried E. Pfeiffer, publicó en 1929 en Estados Unidos, los principios sobre los que hoy se asienta este modelo agrario, que pasó a llamarse agricultura biologicodinámica en alemán y biodinámica en inglés y francés.

Estos principios eran los siguientes:

- La finca agropecuaria es un gran organismo (de ahí el nombre de agricultura orgánica que reciben otros modelos) que debe autoabastecerse de semillas, abonos (compost) y forraje para los animales, para a su vez alimentar a la tierra.
- La tierra no es un mero suelo, no es una materia inerte: la actividad de los microorganismos vivos que transforman los elementos insolubles en elementos asimilables para las plantas, se favorece gracias al aporte de abonos fermentados ricos en humus.
- Los abonos químicos, fácilmente solubles, deben rechazarse por favorecer el desarrollo de los parásitos de las plantas.
- Los parásitos sólo aparecen cuando hay un desequilibrio en las plantas, deben combatirse

rotando y asociando cultivos y mediante preparados especiales que vivifican la granja.

La segunda corriente fue la denominada agricultura orgánica, que inició en los años cuarenta Albert Howard. En su libro «Testamento Agrícola», con las directrices principales de este método, divulgó la idea de volver a una agricultura rural que diera prioridad a la fertilidad de la tierra mediante el aporte de materia orgánica compostada, no sólo para mejorar las cualidades físico-químicas de ésta, sino para favorecer la resistencia de la planta a las enfermedades y los parásitos. Algunos seguidores de la agricultura orgánica extendieron estas ideas por el Reino Unido y los Estados Unidos, dando lugar a una de las asociaciones más antiguas: *The Soil Association*.

La tercera rama histórica la constituye la llamada agricultura biológica, desarrollada por el suizo Hans Peter Rusch y su colaborador Hans Müller. La idea principal que emerge de esta tendencia es que la naturaleza no es todopoderosa y por lo tanto el ser humano debe asegurar su subsistencia sin dilapidar sus riquezas, empleando al máximo las que son renovables. Rusch aplicó argumentos científicos y económicos para justificar la eficacia de esta agricultura¹⁰.

En los últimos tiempos, se ha venido empleando la denominación de agricultura ecológica para definir estos modelos agrarios apoyados por los movimientos ecologistas que empezaron a destacar a principios de los años ochenta. Algunos países del entorno europeo como España, Dinamarca y Alemania, emplean preferentemente este término que, intenta recoger el concepto de una agricultura integrada al máximo en el entorno natural, a través de la aplicación de prácticas agrícolas y ganaderas respetuosas con el ambiente.

El despegue de la agricultura ecológica se produjo a finales de los años sesenta y principios de los setenta del siglo pasado, debido a una serie de fenómenos económicos y sociales que marcaron una época sin precedentes en el mundo agrario. El fin de la Segunda Guerra Mundial supuso para Europa un profundo cambio en la concepción del modelo agrícola tradicional, basado en el empleo de mano de obra barata y en la escasa utilización de los medios de producción. La mecanización sustitutiva de la mano de obra y las mejores perspectivas para las poblaciones rurales que ofrecían los grandes núcleos urbanos industriales originaron el éxodo del campo a la ciudad. Esta transferencia de mano de obra provocó en el medio agrario una disminución notable de la población y un aumento del tamaño de las empresas agrarias. Al mismo tiempo se produjo un espectacular

10 MENÉNDEZ DE LUARCA, Santiago y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-BEATO, Almudena, «Situación actual y perspectivas de la Agricultura Ecológica en España». En: I Congreso de la Sociedad Española de Agricultura Ecológica, Instituto Nacional de Denominaciones de Origen – Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1994, p. 555-557.

avance de las técnicas agrícolas en mejora genética, tratamientos contra las plagas, mecanización del campo, etc., que aumentan las producciones vegetales y animales. Esta llamada Revolución Verde se vio decididamente apoyada por los gobiernos europeos, que tenían que solucionar el desabastecimiento alimentario surgido de la guerra.

Una prueba indiscutible de esa preocupación por el desarrollo de una agricultura competitiva fue la Política Agrícola Común (PAC), emprendida en 1968 como consecuencia de la firma del Tratado de Roma. Este Tratado inició una novedosa visión global de la agricultura, al definir unos mecanismos e instrumentos para la aplicación de la PAC y unos objetivos que se verían cumplidos en pocos años.

En 1973 ya se había logrado un aumento de la productividad agraria del 6,7% por término medio anual, un aumento de la renta de los agricultores, seguridad en el abastecimiento, el mantenimiento de precios razonables y cierta estabilidad de mercados.

Estos logros tienen efectos claramente negativos en la economía y el ambiente. Se producen excedentes como consecuencia de la escasa adecuación de la oferta a la demanda y por la financiación de ciertas producciones que son consideradas básicas para los agricultores europeos. Los mecanismos de financiación constituyen un círculo vicioso al seguir manteniendo el productivismo del agricultor, que planifica su actividad en función de la ayuda que va a percibir y no de la rentabilidad intrínseca de su producción y de la demanda real del mercado. La Comunidad Económica Europea (CEE) trata de articular diversos mecanismos que eviten esta situación, a través de políticas de regulación de las producciones, por ejemplo imponiendo en 1979 la tasa de corresponsabilidad para la producción láctea; objetivos de producción en 1980, la cuota de la leche o los estabilizadores.

El deterioro del ambiente agrario que se produce por la práctica de una agricultura intensiva y, paradójicamente, mal planificada, es evidente. El agricultor aplica prácticas agrícolas intensivas, que se traducen en la aparición de nuevos problemas que restan eficacia a la actividad agrícola. Aparecen plagas resistentes, se pierde a ojos vistas el patrimonio genético a favor de variedades y razas muy seleccionadas y exigentes, se contamina las aguas de muchas regiones europeas con nitratos, que, entre otros, son ejemplos de la realización de una agricultura poco racional, que además de contaminar despilfarra recursos.

En la Europa desarrollada, y como consecuencia de los problemas enunciados antes, se produce un cam-

bio notable en la mentalidad y el enfoque de la PAC. Así, el Libro Verde de la Comisión, de 1985, habla ya de la necesidad de una agricultura capaz de garantizar la conservación del entorno socioeconómico y natural.

Otras instancias hacen eco de esta nueva visión, y el Parlamento Europeo dicta en 1986 una resolución sobre agricultura y ambiente donde de manera clara se aboga por la necesidad de introducir un distintivo, una etiqueta de calidad para la comercialización de los productos ecológicos, el fomento de granjas experimentales y la mejora de la información y formación del agricultor ecológico. Todos estos trabajos culminan en el actual Reglamento CEE N° 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

En Latinoamérica a su vez, la agricultura ecológica tiene sus antecedentes en los años veinte del siglo pasado sin embargo los esfuerzos locales en diferentes países no siempre encontraron su respectiva multiplicación. A partir de los años setenta la demanda de los mercados de productos ecológicos en los países de primer mundo e influida por asociaciones de productores agro ecológicos, comercializadoras y certificadoras extranjeras dio al desarrollo de la agricultura ecológica en América Latina un notable impulso, no obstante, en muchos países no existían los vínculos adecuados con las instituciones nacionales de investigación y docencia¹¹.

II.2 La agricultura ecológica como objeto de interés normativo

Habíamos dicho que la agricultura ecológica supone un compendio de técnicas agrarias destinadas a la obtención de productos agrícolas de alta calidad nutritiva, que son ofrecidos con el calificativo de «orgánicos» o «ecológicos». En otras palabras «orgánico» o «ecológico» se refiere al proceso de producción más bien que al producto en sí mismo.

Sin embargo, tal y como se destaca en la publicación del Centro de Comercio Internacional sobre la materia:

«(...) en esta descripción no se menciona la esencia de esta forma de agricultura, que consiste en la gestión holística del sistema agrícola. Según la definición del *Codex Alimentarius*, "la agricultura orgánica es un sistema holístico de ordenación de la producción que promueve y mejora la salud del agrosistema, con inclusión de la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. Hace hincapié en la utilización de prác-

11 Para mayor información recomendamos visitar la página web de la Red Latinoamericana de Investigadores en Agricultura Ecológica: <http://inforganic.com>.

ticas de ordenación más que en el uso de insumos no agrícolas, teniendo en cuenta que las condiciones regionales requieren sistemas adaptados a cada lugar. Esto se realiza utilizando, en lo posible, métodos agronómicos, biológicos y mecánicos, en lugar de materiales sintéticos, para desempeñar cualquier función específica dentro del sistema".»¹²

Se trata en realidad de una «agricultura alternativa», que cuenta no sólo con un sistema único de producción agraria, sino que incluye un amplio espectro de sistemas de manejo que van desde el sistema orgánico ajeno totalmente a los productos químicos de síntesis, hasta aquellos que utilizan prudentemente algunos pesticidas o antibióticos para el control de determinadas enfermedades o plagas¹³. De acuerdo con el libro publicado por Haskoning S.A. (Ingenieros Consultores), la agricultura biológica «es el nombre colectivo para todos los métodos de agricultura que difieren de las prácticas corrientes agrícolas. La agricultura biológica tiene en cuenta la calidad del medio ambiente y la salud del hombre. Los ciclos naturales se mantienen así lo mejor posible. La diferencia más importante entre la agricultura alternativa y la corriente es que las empresas agrícolas alternativas no emplean ningún pesticida o fertilizante artificial, o los menos posibles. En lugar de ello se emplean abonos naturales, de animales u orgánicos. El control de plagas se realiza, en la medida posible, mecánica o biológicamente o, algunas veces, con pesticidas de origen vegetal»¹⁴.

Existe incluso una especie de vía intermedia entre la agricultura tradicional y la agricultura alternativa que viene denominándose «agricultura integrada» (el término anglosajón que la define es: *Integrated Pest Management – IPM*), entendida como «la agricultura con una gestión de empresa que toma en serio, tanto las exigencias de producción como el medio ambiente y el bienestar de los animales, pero que no trabaja forzosamente sin sustancias químicas»¹⁵.

Sin embargo, a efectos del presente artículo, nos interesa centrarnos en aquellos métodos de agricultura ecológica u orgánica que cuenten con una referencia normativa, que haga evidente la intervención del poder público. En ese sentido, algunos gobiernos nacionales y una multitud de organizaciones privadas de certificación y de agricultores han dado su definición de agricultura orgánica. En el pasado, estas definiciones diferían significativamente, pero la de-

manda de coherencia por parte del comercio ha dado lugar a una mayor uniformidad.

Uno de los elementos esenciales que distinguen la agricultura orgánica o ecológica de otras formas de agricultura sostenible es la existencia de normas de producción y procedimientos de certificación, y es precisamente aquella, la sometida a estos aspectos, la que nos interesa.

No existen normas universales para la producción y manipulación de las frutas y verduras orgánicas. Al principio, las normas orgánicas surgieron de asociaciones privadas, que habilitaban a sus miembros a utilizar las marcas y las etiquetas orgánicas de sus respectivas asociaciones al comercializar sus productos. La Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica (IFOAM), una organización no gubernamental que promueve la agricultura orgánica a nivel internacional, ha establecido directrices que han sido ampliamente adoptadas para la producción y elaboración de productos orgánicos. Estas directrices se consideran como «normas mínimas» que dejan espacio para requisitos más pormenorizados, en función de las situaciones regionales o locales¹⁶.

A medida que la agricultura orgánica se ha ido generalizando, muchos países desarrollados han dictado sus propias normas sobre la materia. En general, es obligatorio el uso de métodos que contribuyen al mantenimiento o mejoramiento de la fertilidad del suelo. Otra característica común es que por lo general se aprueban los insumos naturales y prohíben los insumos sintéticos.

En el Perú, la Ley N° 29196 se aprueba después de tres oportunidades en las que el Ejecutivo devuelve con observaciones al Congreso distintos proyectos que desataron no pocas polémicas. Sin embargo, la referida norma se autodefine como una norma de promoción o, como lo entiende ALVARADO DE LA FUENTE, Fernando, una ley marco o dispositivo general que brinda condiciones favorables para aspectos más puntuales¹⁷.

El mercado interno de productos orgánicos en nuestro país viene creciendo sostenidamente, y las ventas ya superan los US\$ 120 millones al año. Según PROMPERÚ, en el año 2007 las exportaciones de productos orgánicos llegaron a US\$ 161.32 millones, cifra que representa un 60% de incremento con

12 CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL y otros, «Los Mercados Mundiales de Frutas y Verduras Orgánicas», CTA, Roma, 2001.

13 Conclusiones de la Agencia de Protección Ambiental Norteamericana, (vid) NATIONAL RESEARCH COUNCIL, op. cit, p. 4.

14 HASKONING S.A. Ingenieros Consultores. «Diccionario de términos medioambientales», Área Editorial S.A., Madrid, 1992.

15 HASKONING S.A., op. cit.

16 CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL y otros, op. cit, p. 13.

17 ALVARADO DE LA FUENTE, Fernando, es el Vicepresidente de la Red de Agricultura Ecológica del Perú (RAE Perú), y su artículo «La Ley 29196 de Promoción de la producción orgánica y ecológica y las tareas del Movimiento Agroecológico Peruano» se puede encontrar en el blog de DGLOCAL: <http://dglocal10.blogspot.com>.

relación al 2006. El café, el banano y el cacao fueron los principales productos exportados, con 67%, 19% y 7% de participación, respectivamente¹⁸.

Es en este sentido que se hacía necesario contar con una regulación al respecto, pero no para una simple promoción de la actividad a través de incentivos determinados, como los señalados en el artículo 10º de la Ley N° 29196¹⁹; se requiere una norma que establezca los aspectos jurídicos trascendentales como la determinación de las funciones de la autoridad administrativa responsable (que en este caso es el Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA) y de los distintivos o instrumentos jurídico – públicos necesarios para comercializar responsablemente los productos ecológicos en el mercado nacional o internacional.

III. LA FUNCIÓN PÚBLICA SUBYACENTE A LA AGRICULTURA ECOLÓGICA

Resulta claro que «reducir, eliminar y prevenir la lesión al medio ambiente en todas sus modalidades son tareas que desde la perspectiva nacional e internacional se encomiendan al poder ejecutivo, concretamente a la Administración Pública»²⁰. En otras palabras, las tareas que desempeñe la Administración se referirán al marco que se obtenga de las conclusiones a las que se llegue desde el Derecho Ambiental en determinada materia. Para el caso que nos compete, intentaremos abordar la perspectiva ambientalista de la Agricultura Ecológica para luego analizar la actividad administrativa a desarrollar.

III.1 La agricultura ecológica como objeto de estudio del Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental cuenta con un objeto de estudio muy amplio. En palabras del profesor MARTÍN MATEO:

«El Derecho Ambiental dispone de una metodología coherente que trata de proteger el entorno vital determinante. Para ello incide sobre las conductas humanas prohibiendo su substancial alteración a través de la contaminación. Hay pues un concepto técnico – jurídico de ambiente que es el que aquí manejamos, pero existe indudablemente otra noción amplia, a veces incoherente aunque legal e incluso constitucional, de este concepto, lo que nos obligará en cada caso a

«Uno de los elementos esenciales que distinguen la agricultura orgánica o ecológica de otras formas de agricultura sostenible es la existencia de normas de producción y procedimientos de certificación»

escudriñar qué es lo que se quiere tutelar para lo que hay a veces referencia a principios de carácter hedonístico o filosófico, la dignidad humana, a lo que se adiciona desde el naturalismo la utilización racional de los recursos naturales. Todo ello parece inconexo y asistemático, por lo que debemos concluir con una obviedad: el objeto del ambiente en sentido amplio será lo que el legislador quiera que sea.»²¹

Como hemos señalado, la agricultura intensiva o industrial está causando daños medioambientales que suponen un grave perjuicio para las generaciones futuras, principalmente en los ámbitos de calidad de vida y de alimentación, lo cual haría posible que dentro del ámbito en el que nos desenvolvemos, estos aspectos fuesen objeto de atención del Derecho Ambiental. En otras palabras, será esta disciplina la que provea los límites y el contenido de la actividad administrativa encaminada al tratamiento de los aspectos destacadamente relacionados con el objeto constitucional de tutela ambiental.

A mayor abundamiento, el profesor DELGADO DE MIGUEL reseña lo siguiente:

«En el libro “*After the Green Revolution*” editado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo se señala que los nuevos problemas que plantea la agricultura sólo tienen solución si se evoluciona hacia una agricultura ecológica y se aplican cinco criterios que informen su desarrollo para los próximos años:

18 Los datos fueron obtenidos del informe del mes de marzo 2008 de la página web del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, que recomendamos visitar: www.cepes.org.pe.

19 El artículo 10º de la Ley N° 29196 establece como incentivos lo siguiente: a) los Gobiernos regionales y locales priorizarán su apoyo a la producción orgánica o ecológica en sus planes, programas y proyectos, b) el Banco Agropecuario otorgará préstamos a los productores certificados durante el período de conversión a orgánicos, de sus predios, de acuerdo con los requisitos que establezca.

20 ZAMBONINO PULITO, María. «La Función Pública Ambiental: Alcance y dificultades para su control jurisdiccional». En: Revista Aragonesa de Administración Pública, N° 18, junio, 2001, p. 135.

21 MARTÍN MATEO, Ramón. «Manual de Derecho Ambiental», Trivium S.A., Segunda Edición, Madrid, 1998, p. 62-63.

- 1) Voluntad política.
- 2) Análisis económico adecuado de las repercusiones medioambientales.
- 3) Incentivos apropiados
- 4) Flexibilidad Institucional
- 5) Infraestructuras complementarias como las de transporte, almacenamiento, créditos e investigación.»²²

De todo lo expuesto podemos inferir que, siendo la agricultura objeto de atención del Derecho Ambiental, la agricultura ecológica es una alternativa que debe ser asumida como propuesta jurídica para la preservación del ambiente.

III.2 La agricultura ecológica como alternativa desde el Derecho Administrativo

Para el enfoque del papel que juega la Administración Pública en relación con la Agricultura Ecológica cabe destacar, siguiendo a ZAMBONINO que:

«Es en la actualidad una aseveración claramente admitida que la protección ambiental ha de abordarse desde una doble perspectiva, o con una finalidad dual, preventiva y represiva, dualidad que se va a manifestar en una diversidad de principios que informarán todo el ordenamiento ambiental: prevención, restauración y represión, y derivado de los anteriores un cuarto: el principio quien contamina paga, debiendo contemplarse las relaciones entre dichos principios desde la absoluta preferencia del primero –*melius est prevenire quam reprimere*–, en el intento de evitar la contaminación por anticipado.

El juego entre dichos principios implicará la necesidad de intervención administrativa en un doble momento, antes de la producción del daño, para evitarlo, y después, para repararlo. Así y como medidas a tomar con carácter previo a la producción del daño ambiental, han de señalarse las medidas ordenadoras, como la planificación; las de fomento, como la articulación de un sistema de apoyo financiero a la iniciativa privada para que se comprometa a colaborar en la conservación; las de carácter disuasorio, especialmente fiscales. (...)

De la naturaleza descrita de la prevención, restauración y represión como fines de la actividad administrativa deriva su conformación como elementos de dicha actividad, lo cual a su vez comportará que la actuación administrativa que se separe de dicho fin, del que le asigna el ordenamiento jurídico, sería ilegal, inválida, por incurrir en «desviación de poder.»²³

Parece claro que, en nuestro caso, es el principio de prevención del daño ambiental sobre el que nos interesa profundizar, debido a que la eventual intervención administrativa en materia de agricultura ecológica constituiría aquella «voluntad política»²⁴ de proponer una alternativa adecuada a la actividad agraria contaminante. Lo anterior se traduce en lo que el profesor MARTÍN MATEO denomina «estímulos» a otorgar por la Administración, aun cuando considere que este tipo de intervenciones tenga carácter restrictivo ante la vigencia generalizada del principio de quien contamina paga²⁵.

Por otro lado, sabemos que el concepto mismo de empresa agraria resulta de la conjunción de dos elementos variables. De una parte, la actividad desarrollada por el sujeto ha de reunir las condiciones generales de la empresa para poder ser calificada como tal; de otra, ha de corresponder a los comportamientos que el ordenamiento configura como típicamente agrarios. La no concurrencia de estos elementos hace que, o bien la actividad desarrollada no sea apta para ser constitutiva de una empresa, o bien la empresa ejercitada y organizada por su titular no sea agraria²⁶.

Ante dichas circunstancias, y como ya tenemos señalado, resulta evidente que el empresario agrario no estaría dispuesto a adaptarse a la alternativa de la agricultura ecológica de no encontrar en ella un rendimiento por lo menos equiparable al obtenido dentro del panorama «natural» de la actividad agraria. En términos generales lo destaca Soler de la siguiente manera:

«Existen, sin embargo, dos cuestiones, una de carácter financiero y otra referida a la competitividad internacional, que todavía están pendientes de una definición que permita a las empresas tomar un partido decidido por el cambio.

22 DELGADO DE MIGUEL, op. cit. p. 301.

23 ZAMBONINO, María. Op. cit, p. 142-143.

24 Uno de los cinco criterios a seguir que recoge el libro «*After the Green Revolution*», editado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, para informar el desarrollo hacia una agricultura respetuosa del ambiente, y que citamos líneas arriba. Vid. DELGADO DE MIGUEL, F. op. cit p. 301.

25 La Administración no usa sólo el garrote sino también la zanahoria; pero además de la vigencia generalizada del principio contaminador - pagador, adiciona como causa del carácter restrictivo de la intervención preventiva la penetración de las preocupaciones de mercado, sobretudo en el ámbito de la Unión Europea, que pretende la equiparación de partida de todos los agentes económicos. MARTÍN MATEO, Ramón. Op. Cit, p. 74.

26 Sobre empresa agraria desde la óptica del Derecho Agrario, vid. VATTIER FUENZALIDA, Carlos. «La Empresa Agraria». En: Manual de Instituciones de Derecho Agroambiental Euro-Latinoamericano, Edizione ETS, Pisa, 2001, p. 137-184.

En primer lugar, se encuentra el tema de los costes que suponen a las empresas la conversión de tecnologías y el pago de los impuestos medioambientales. Parece claro que existen muchas empresas que no podrán llevar a cabo esta adaptación si no reciben una ayuda por parte de la Administración, ya que de otro modo registrarán una notable reducción en sus beneficios, encontrándose algunas incluso ante la posibilidad de tener que cesar en su actividad.

Sin duda, debe establecerse de manera clara el tipo de empresas con posible acceso a ciertas ayudas (subsidios, créditos blandos, desgravaciones), con el agravante que cualquier decisión en este sentido supone el proceder al establecimiento de una selección que siempre puede resultar injusta para alguien.

En cuanto a la competitividad internacional, la opinión más extendida es la de que las empresas en cuyos países se aplican políticas medioambientales se encuentran en desventaja en sus intercambios internacionales, frente a aquellas otras que pueden elegir libremente sus procesos de producción, porque sus países no tienen en cuenta las agresiones al medio ambiente. Es necesario que las Administraciones intenten regular, tras las discusiones pertinentes, la implantación de medidas que tiendan a facilitar una competencia no distorsionada, como en la actualidad, por la existencia de diferentes baremos de respeto medioambiental en la actividad productiva empresarial.»²⁷

Reiteramos que reducir, eliminar y prevenir la lesión al medio ambiente en todas sus modalidades son tareas que en casi todos los ordenamientos jurídicos se encomiendan al Poder Ejecutivo, concretamente a la Administración Pública. Esto ha dado como resultado que a las dificultades que presenta el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al ambiente y que hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico; a la diversidad de reglamentaciones, al alto coste de las medidas de protección necesarias, a su compatibilización con el desarrollo económico o a la configuración de un sistema de protección eficaz de los bienes ambientales; «se intenta hacer frente desde las instancias más variadas, y asistimos a un proceso de intensificación de las medidas de control propuestas desde el ordenamiento jurídico»²⁸.

Y es que efectivamente, la intervención del poder público en la protección del medio ambiente alcan-

za todo su significado desde el momento en el que se comprende a éste como un medio limitado, vulnerable, y por ello necesitado de tal protección. En tal sentido, cada vez más se va ampliando la gama de potestades brindadas a la Administración para preservar el ambiente y ejemplo de ello son las denominadas «normalización» o «estandarización» y la certificación, que pasamos a analizar en el capítulo siguiente.

IV. LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DEL MARCO JURÍDICO DE LA AGRICULTURA ECOLÓGICA

Hemos señalado que determinados aspectos de la actividad agraria son susceptibles de ser incluidos en el ámbito de estudio del Derecho Ambiental; y que la agricultura ecológica se ha convertido en una alternativa con que cuenta la Administración Pública, como encargada de reducir, eliminar o prevenir las lesiones ambientales; precisamente para prevenir el daño ambiental que produce la agricultura intensiva o industrial. En el presente capítulo, nos ocupamos de las técnicas mediante las cuales se cumple esta función pública de protección ambiental relacionadas con la agricultura ecológica.

Consideramos de especial importancia este tema, por cuanto la Ley N° 29196 contiene una definición de certificación como el «proceso de verificación y control del sistema de producción según las normas y criterios propios de la agricultura orgánica, que lleva a cabo un organismo de certificación autorizado», y asimismo, establece que es el SENASA quien autoriza y registra a los organismos de certificación orgánica que operan en el país. No obstante, aún nos parece bastante ligero el tratamiento de este aspecto que hace la norma, sobretudo si consideramos que esta intervención administrativa constituye la esencia de un producto orgánico o ecológico, en tanto es la certificación la que le otorga esa calidad y no únicamente su producción por los sistemas normalizados.

IV.1 La normalización industrial

Conforme señala ÁLVAREZ, «la normalización es el proceso dirigido a la elaboración de unos elementos de referencia comunes (normas), destinados a la ordenación uniforme de los diferentes comportamientos o actividades que se presentan de manera repetitiva en las relaciones sociales. Es pues un fenómeno referido a los diferentes aspectos que jalonan la vida del hombre dentro del grupo social»²⁹. Aplicando este concepto al mundo industrial, concluimos que la normalización industrial es el proceso o la actividad destinada, por un lado, a establecer de

27 SOLER, Manuel. «Manual de gestión del medio ambiente», Ariel S.A., Primera Edición, Barcelona, 1997, p. 413.

28 ZAMBONINO, María. Op.cit, p. 136.

29 ALVAREZ GARCÍA, Vicente. «La Protección del medio ambiente mediante las técnicas de la normalización industrial de la certificación». En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 105, enero-marzo 2000, p. 59.

forma unificada los criterios técnicos que deben respetar tanto los productos industriales como las propias empresas encargadas de producirlos; y, por otro, a fijar un lenguaje común respecto a estos dos campos concretos de actividad.

La técnica normalizadora ha sido tradicionalmente un instrumento capital para el fomento de la calidad y de la seguridad industrial, pero en los últimos años se ha convertido también en una de las más utilizadas formas de protección del ambiente.

Debemos dejar en claro que el fruto de la normalización industrial, en cuanto a proceso de creación normativa, son los estándares o normas técnicas referidas a los productos o a las empresas que los fabrican. Estos estándares pueden, según los casos, tener una doble naturaleza: en unos supuestos son voluntarios (normas técnicas en sentido estricto); en otros, obligatorios (reglamentaciones técnicas). La voluntariedad deriva de su fuente de producción, mientras que las normas técnicas son elaboradas por sujetos privados (organismos de normalización) que normalmente son asociaciones de Derecho privado, con personalidad jurídica propia y sin carácter lucrativo, y en cuyo seno deberían estar representados los diferentes agentes socioeconómicos interesados (incluso la propia Administración); las reglamentaciones técnicas son producidas por la propia Administración siguiendo un procedimiento administrativo, y se traduce en que los productos fabricados contraviniendo estas normas no podrán ser comercializados en un determinado mercado, pudiendo generar incluso responsabilidad del fabricante.

Podemos afirmar entonces, siguiendo a ÁLVAREZ, que «la protección del medio ambiente se ha convertido, junto a los tradicionales de la seguridad y de la salubridad o higiene, en uno de los fines de interés general que justifica la adopción por las Administraciones Públicas nacionales de reglamentaciones técnicas obligatorias para la fabricación de productos industriales por las empresas»³⁰.

Ejemplo válido de lo anteriormente señalado, sería el caso de la «etiqueta ecológica» o «ecoetiqueta» que se viene utilizando en los países miembros de la Unión Europea. Parece clara su utilización como medida administrativa de fomento de otorgamiento reglado, así lo señala el profesor AUDIVERT:

«Las etiquetas ecológicas son, pues, una especie de premios o distinciones que se otorgan a determinados productos por sus cualidades ambientales. Esto supone una notable diferencia respecto de aquellas regulaciones que obligan a dar una información sobre el producto al consumidor. Estos premios o distinciones vienen otorgados a través

«La técnica normalizadora ha sido tradicionalmente un instrumento capital para el fomento de la calidad y de la seguridad industrial, pero en los últimos años se ha convertido también en una de las más utilizadas formas de protección del ambiente»

de un proceso en el cual la Administración tiene un papel primordial, ya que, en gran medida, dependerá de su actuación el que las empresas o industrias deseen lanzar al mercado productos con distinciones ambientales. Por tanto, debemos entender que la actividad de la Administración en este sentido es de fomento, ya que estimulará una actividad de los particulares que se considera de interés para la sociedad en general (...).

El objetivo que la Administración pretende conseguir mediante esta acción de fomento es de contenido variable, ya que incorpora estímulos diversos. En nuestro caso (el modelo comunitario europeo), por un lado, se intenta proteger el entorno con productos que en su ciclo de vida causen un daño menor o nulo al entorno; por otro, se estimula a las empresas, mediante la concesión del «premio», a incrementar sus ventas al convertirse estos productos en los favoritos de los consumidores.

Además, no debemos considerar el otorgamiento de la etiqueta como un acto discrecional por parte de la Administración. Por el contrario, debe existir una adecuación del producto a los requisitos que se han establecido por norma previa, y la tarea de los organismos competentes (ya sea en la presentación o en el otorgamiento) es la de velar por el cumplimiento en ese caso de las reglamentaciones promulgadas. Es evidente que la tarea de confrontar la solicitud del particular con la norma aplicable será una operación más o menos compleja, en función de los requisitos que se impongan según el grupo de productos al que pertenezca y los criterios estableci-

30 ALVAREZ, Vicente. Op. cit, p. 61.

dos para su otorgamiento, que exigirán valoraciones técnicas muy complejas.

Así, no nos encontramos, pues, ante supuestos de otorgamiento libre o gracioso, sino obligado, cuando la petición del particular reúna los requisitos objetivos exigidos para poder estimarla como adecuada a la ley, y, al contrario, cuando la petición del administrado no cumpla tales exigencias, el órgano autorizante no puede mediante acto singular infringir lo establecido por vía general ni ampliar o modificar la titularidad o la capacidad jurídica del solicitante, ya que ésta no puede verse afectada por un acto administrativo de intervención, que por su naturaleza ha de limitarse a velar porque el derecho existente se ajuste en su ejercicio a las disposiciones que protegen el interés público.»³¹

Por su parte, el medio ambiente viene adquiriendo protagonismo desde el punto de vista de la normalización voluntaria. Y es que:

«La protección del medio ambiente se ha ido convirtiendo, junto a la calidad, en un criterio de diferenciación más y más importante de los productos, y también de las propias empresas, en el mercado, sobre todo en los mercados de aquellos países donde existe una conciencia ecológica más desarrollada.

De esta forma, si no de derecho, sí al menos de hecho, los productos y las empresas que no respeten el medio ambiente se verán expulsadas del mercado, pues los consumidores tenderán a adquirir exclusivamente los productos ecológicos de las empresas con preocupaciones del mismo cariz, boicoteando los productos y las empresas que actúen de manera antiecológica.

Este fenómeno no podría ser obviado ni por los poderes públicos ni, por supuesto, por los agentes económicos, que en los últimos años se han visto abocados a poner en marcha mecanismos de normalización en materia ambiental.

En un principio la normalización medioambiental ha afectado exclusivamente a los productos, pero al igual que lo que ha pasado con la normalización en materia de calidad industrial, la normalización ambiental se ha extendido de los productos y de la función de producción a los sistemas de gestión general de las empresas.»³²

No obstante, venimos señalando que la normalización es en esencia una función pública, por lo que la forma voluntaria requerirá siempre una conexión directa entre el sujeto acreditador y el poder público. La Administración debe, por tanto, reconocer mediante un acto administrativo a aquellas entidades que pueden ejercitar la tarea de acreditación, es decir, reconocer formalmente la competencia técnica de los verificadores medioambientales e incluirlos en un registro administrativo.

Es este el caso de los «verificadores medioambientales», que bien pueden ser entidades públicas o privadas, o personas físicas independientes de la empresa sometida a verificación; y que tienen el cometido de examinar las políticas, programas, sistemas de gestión, procedimientos de evaluación y de auditoría y declaraciones en materia de medio ambiente industrial, así como de realizar la validación de éstas últimas³³.

IV.2 La certificación

Como vimos, resulta importante establecer normas, ya sean obligatorias o voluntarias, que rijan la elaboración de productos o el funcionamiento de las empresas, asegurando entre otras cosas que aquellos o éstas no pongan en peligro ni la seguridad ni la salud de los consumidores, respeten el medio ambiente o tengan unos niveles mínimos de calidad. Pero la existencia de normas de comportamiento industrial no es suficiente por sí sola para asegurar la realización de los objetivos señalados. Las normas, sean jurídicas o no, no valen para mucho si no se acompañan de unos mecanismos más o menos eficaces para asegurar su cumplimiento por los diferentes sujetos afectados.

Conforme señala Álvares: «para que funcione el sistema es necesaria la existencia de un mecanismo de control que permita comprobar y atestiguar que los productos han sido fabricados con arreglo a los requisitos o exigencias definidos por una norma o una especificación técnica o que el propio funcionamiento de una empresa se ajusta a los sistemas de aseguramiento de la calidad o de gestión ambiental contenidos también en normas»³⁴.

Este mecanismo de control es denominado técnicamente CERTIFICACION, y consiste en acreditar mediante la emisión de un documento que un determinado producto (certificación de producto) o que una determinada empresa (certificación de empresa) cumple los requisitos o exigencias definidos por una o un grupo de normas técnicas determinadas.

31 AUDIVERT, Rafael. «Régimen Jurídico de la Etiqueta Ecológica», Cedecs Editorial, Primera Edición, Barcelona, 1996, p. 24.

32 ALVAREZ, Vicente. Op. cit, p. 61.

33 Los requisitos que debe cumplir una entidad para ser considerada verificadora medioambiental se encuentran recogidos en el Real Decreto N° 2200/95, que a su vez remite al Apartado A) del Anexo III del Reglamento Comunitario CEE N° 1863/93.

34 ALVAREZ, Vicente. Op.cit, p. 73.

En algunos casos la actividad de certificación es realizada directamente por la Administración revistiendo, además, un carácter obligatorio. Nos encontramos ante la técnica de «homologación», que jurídicamente se define como «aquella certificación por parte de una Administración Pública de que el prototipo de un producto cumple los requisitos técnicos reglamentarios»³⁵.

Cuando la actividad de control del cumplimiento es realizada por entidades o agentes externos a ella, públicos o privados, pero en todo caso con personalidad jurídica propia, nos encontramos ante la técnica de «certificación» propiamente dicha. Los entes que realizan esta tarea son de dos tipos, dependiendo si la normativa de referencia sea obligatoria (reglamentos) o voluntaria (normas técnicas en sentido estricto). Si se trata de normas técnicas obligatorias, las tareas de certificación correrán a cargo de los llamados «Organismos de Control», vale decir, entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, que se constituyen con la finalidad de verificar el cumplimiento de carácter obligatorio de las condiciones industriales.

En el caso de tomarse como referencia normas técnicas voluntarias, dicha función la realizan las denominadas «Entidades de Certificación»; que son, igualmente, entidades públicas o privadas, con personalidad jurídica propia, que se constituyen con la finalidad de establecer la conformidad, solicitada con carácter voluntario, de una determinada empresa, producto, proceso, servicio o persona a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.

La certificación voluntaria supone una actividad de control que no es jurídicamente obligatoria para la comercialización de los productos o para el funcionamiento de las empresas. Ahora bien, la falta de certificación voluntaria de un producto o de una empresa puede conllevar su exclusión de hecho del mercado en beneficio de un producto o de una empresa concurrente que sí haya sido certificada. Los consumidores tenderán a adquirir aquellos productos cuya calidad esté contrastada por un organismo independiente en detrimento de aquellos otros cuya calidad no les sea demostrada de manera fehaciente. La certificación de una empresa proporciona, por su parte, una confianza a los compradores, distribuidores o profesionales que trabajan con esa empresa sobre la calidad, la seguridad y el «carácter honesto» de la empresa y de sus productos, lo que la colocaría en una situación más favorable en el mercado que las empresas concurrentes no certificadas.

IV.3 Aplicación de las técnicas de intervención en la agricultura ecológica

Algo que debemos enfatizar y que ya tenemos señalado, es que aunque muchos agricultores del mundo

«La certificación voluntaria supone una actividad de control que no es jurídicamente obligatoria para la comercialización de los productos o para el funcionamiento de las empresas»

no usan insumos sintéticos, esto solo no es suficiente para clasificar sus productos como ecológicos u orgánicos.

La certificación orgánica es el procedimiento por el que se verifica que el proceso de producción se ajusta a ciertas normas. En otras palabras, la certificación es primordialmente el reconocimiento de que esos productos son producidos de conformidad con las normas de producción orgánica o ecológica. La función básica de un organismo de certificación es confirmar que los productos cumplen con determinadas normas orgánicas (por lo general las establecidas por el país importador o por el mismo organismo de certificación). Una vez certificados, los productos orgánicos se comercializan, llevando por lo general una etiqueta de certificación, que indica que los productos están certificados como orgánicos. La etiqueta de certificación atestigua la conformidad con ciertas normas y de por sí no es una marca comercial, aunque en la mayoría de los países la etiqueta de certificación también se registre como una marca comercial.

En otras palabras, no existe actualmente una manera uniforme de abordar el tema de la agricultura ecológica en los diferentes sistemas jurídicos; dependerá mucho de la conciencia ecológica del lugar, así en países donde exista mayor interés por preservar el ambiente, será claramente perceptible la existencia de normas técnicas de carácter obligatorio, mientras que en aquellos en los que sea menor primará la voluntariedad como opción de mercado. En otras palabras, el tratamiento de la agricultura ecológica como alternativa de prevención del daño ambiental sólo viene utilizándose en países que han superado los niveles de producción y productividad agraria necesarios, mientras que en aquellos donde todavía no se consigue este objetivo, la oferta de productos agrarios ecológicos se reduce a una estrategia de mercado donde la Administración juega un papel poco trascendente.

La utilización de las técnicas de normalización y certificación variarán también según los criterios antes

35 ALVAREZ, Vicente. Op.cit, p. 73.

señalados. Los ejemplos de normalización obligatoria (reglamentaciones técnicas) en materia de agricultura ecológica son bastante escasos por el momento; debido a ello, es cada vez más fuerte la presencia de la voluntariedad en los países carentes de normatividad específica, como es nuestro caso, donde la Ley N° 29196 se autodenomina únicamente como norma de promoción.

No obstante, podemos concluir que la mayor o menor presencia de la Administración como impulsora del sistema de producción agrícola ecológica, denota también el nivel de conciencia ambiental de un país y su importancia dentro de la función pública. La normalización voluntaria y la certificación por entidades privadas puede resultar una alternativa viable pero encarecedora de los productos ecológicos, convirtiéndolos en productos suntuarios que distan mucho de los objetivos del Derecho Ambiental; de la misma forma, limitan la oferta de productos de la agricultura ecológica a una estrategia de mercado, con el riesgo de convertirla en una moda o un *snobismo* restringida para un reducido número de consumidores.

Por otro lado, la normalización voluntaria y la certificación por entidades privadas sin una referencia normativa obligatoria podría generar confusión entre los empresarios agrarios dispuestos a adoptar el sistema de producción ecológica, por cuanto las normas técnicas en sentido estricto utilizadas por la entidad certificadora pueden no responder a las necesidades propias de cada país, tanto por exceso como por defecto.

La creación de una conciencia ambiental requiere la sensibilización de todos los agentes sociales; si como hemos visto, la agricultura ecológica constituye una alternativa para el daño ambiental que produce la actividad agraria intensiva; corresponde una respuesta adecuada tanto de productores como de la propia Administración, con el fin de ofertar productos alimenticios que incrementen la calidad de vida del consumidor y, a la vez, establecer un marco jurídico claro para convertirlos en un importante paso para la reconciliación del hombre y su entorno.

V. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto, podemos concluir que la agricultura ecológica es una alternativa a ser tomada en cuenta por el ordenamiento jurídico como forma de prevención del daño ambiental. Para ello, el legislador requiere tomar decisiones claras y concretas sobre la forma como abordará los aspectos jurídicos trascendentales de este sistema de producción.

En nuestro país se ha dado un primer paso con la Ley N° 29196, lo cual es destacable y representa el esfuerzo de muchas personas convencidas de los beneficios económicos y ambientales de este sistema. No obstante, consideramos que jurídicamente el avance ha sido escaso, sobretudo por la indefinición de la norma y su evidente falta de técnica legislativa.

Para empezar, el legislador debe optar por un nombre único para este sistema de producción y evitar el uso de sinónimos que evidencian un descontrol en esta materia. Seguidamente, se requiere demostrar que la opción de reconocer en nuestro ordenamiento jurídico a la agricultura ecológica supone la implantación de sistemas de normalización y certificación que requieren de una importante presencia administrativa y un compromiso de todos los agentes implicados.

Finalmente, con un panorama claro de autoridades y reglamentaciones, podrán llegar las ansiadas normas de promoción que establezcan incentivos concretos y dejen de ser expresiones amables contenidas en una norma legal. Recordemos siempre, que la comercialización de estos productos lleva implícito un marcado sello nacionalista, por cuanto nuestra tierra sigue siendo considerada como uno de los paisajes agrícolas más favorecidos del mundo con su diversidad de climas y pisos ecológicos. En tal sentido, un producto ecológico producido en el Perú tendrá siempre un valor agregado que corresponde a la Administración Pública cautelar y proteger de aquellos que, con o sin intención, puedan aprovecharse de este beneficio de forma irresponsable y perjudicar a las empresas agrarias introduciendo al mercado internacional productos que no se ajusten a las rígidas normas que inspiran esta beneficiosa alternativa. CA