

MIRIAM VELAZCO MUGARRA*

ORCID: 0000-0002-5466-1467

El Derecho Agrario y el desarrollo rural sostenible¹

Introducción

El objetivo del presente artículo se centra en el intento de demostrar la influencia del Derecho Agrario en las políticas públicas agrarias, y así, encontrar presupuestos que permitan justificar una propuesta de lege ferenda dirigida a actualizar la legislación cubana. Atemperar las normas jurídicas a los retos contemporáneos que suponen la expansión de la disciplina con sus nuevas fronteras se ha convertido en un problema a resolver por los agraristas, pues no podemos perder de vista la autonomía de la materia en su conexión con otras.

Precisamente la obra del Profesor Budzinowski nos aclara los conceptos asociados a la dinámica compleja existente entre las distintas disciplinas que impactan el Derecho Agrario en la actualidad².

Los retos contemporáneos al ius agrario, especialmente vinculados al desarrollo rural y las cuestiones medioambientales, serán hilo conductor de nuestras reflexiones encaminadas a destacar la funcionalidad del Derecho.

* Universidad de La Habana, Cuba.

¹ Este artículo me gustaría dedicarlo al Profesor Roman Budzinowski, Director del Departamento de Derecho Agrario, Alimentario y Protección del Medio Ambiente de la Facultad de Derecho y Administración de la Universidad Adam Mickiewicz de Poznań, con motivo del 50 aniversario de su trayectoria científica.

² R. Budzinowski, *Expansión del Derecho Agrario*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” 2019, No. 10, p. 852 y siguientes.

En este sentido nos permitimos contrastar el régimen jurídico del desarrollo rural sostenible de España, por significar un ordenamiento especializado que brinda tutela a los intereses generales, sociales y particulares en este medio.

Distintos países poseen políticas específicas de desarrollo rural para mejorar la situación de estas zonas, algunos disponen de una Ley especial que facilita un marco jurídico a los programas de acción destinados al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, lo que se contrasta con la posición cubana.

Lo que podría parecer una desprotección legal en Cuba, a causa de carencias normativas y económicas, en la práctica se procura alcanzar a través de políticas públicas, lo cual no justifica la desactualización y disfunciones que padece la legislación especial.

Se echa en falta una Ley de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial que a su vez identifique el desarrollo agrícola como una de las actividades sectoriales fundamentales del medio, aun cuando las políticas actuales se dirigen a fortalecer el protagonismo de la ordenación territorial como herramienta útil a la toma de decisiones de los Programas Sectoriales del Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo.

Procuramos fundamentar criterios sobre una propuesta de Ley de desarrollo rural sostenible para Cuba, y para ello, se valora la Ley española de aplicación a Planes y Programas especiales para la gestión de esta actividad, lo que ofrece valor jurídico y práctico a este trabajo, abordado principalmente desde lo jurídico, sin ignorar lo social, económico, territorial y ambiental que son aspectos esenciales del desarrollo rural que, sin duda, son fronteras del Derecho Agrario.

Las regulaciones españolas contenidas en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, mantienen una fuerte vocación territorial ambiental, elemento que se destaca en el desarrollo y las consideraciones finales de este artículo.

Se utilizan los métodos: analítico descriptivo, exegético y derecho comparado, indispensables para dar coherencia a estas ideas. El contenido teórico-conceptual básico se ocupa de destacar la interdisciplinaria y la interdependencia del Derecho Agrario y Desarrollo Rural Sostenible, la trascendencia del enfoque territorial del desarrollo rural en el diseño de estrategias adecuadas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural y la concepción cubana del ordenamiento ambiental, entre otros aspectos que inciden en el tema seleccionado.

1. Interdependencia entre Derecho Agrario y desarrollo rural

Las formalidades metodológicas para iniciar un análisis principalmente jurídico parten de presentar la evolución teórico-doctrinal de la materia objeto de estudio. En este caso, abordaré el análisis del desarrollo rural sostenible desde la perspectiva del Derecho Agrario comprometido con las nuevas realidades y con otras disciplinas jurídicas, especialmente la ambiental³.

El surgimiento y configuración del Derecho Agrario ha sido estudiado por reconocidos autores nacionales y foráneos, en virtud de lo cual me remito a ellos⁴, por lo tanto, me limitaré a un breve comentario sobre su concurrencia actual con el desarrollo rural sostenible que es el eje de estas reflexiones.

Los distintos procesos del agro han encontrado reflejo en el Derecho Agrario, especialidad jurídica autónoma, dirigida a tutelar las complejas relaciones que surgen con motivo del uso y explotación de la tierra y la comercialización de los productos agrícolas, lo que justifica la necesaria intervención del Estado por el interés social y público de la agricultura, sin perder de vista su dimensión ambiental orientada al desarrollo sostenible⁵.

El Derecho Agrario moderno se caracteriza por la creación de su propia teoría general en cuanto a la identificación de sus institutos, objeto, método⁶,

³ R. Zeledón Zeledón, *Las nuevas dimensiones del Derecho Agrario*, San José 1998, ps. 28 y 29; “La Cumbre erigió un hecho histórico trascendente con impacto universal [...]. La sensibilidad universal hacia la Naturaleza, la tutela del ambiente, el surgimiento del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho fundamental, impactan al derecho agrario”.

⁴ M. McCormack Bequer, *Consideraciones sobre el Derecho Agrario*, en *Temas de Derecho Agrario Cubano*, t. I, La Habana 2007; A. Luna Serrano, *La formación dogmática del concepto de Derecho Agrario*, “Revista de Derecho Agrario” 1972, p. 7; J.-J. Sanz Jarque, *Actualidad y fuentes del Derecho Agrario*, “Revista de Derecho Agrario” 1978, p. 13; A. Balarín Marcial, *Derecho Agrario*, Madrid 1978.

⁵ M. Velazco Mugarra, *El Derecho Agrario y la Organización Mundial del Comercio. Trabajo conclusivo del 1er Diplomado de Derecho Agrario en Cuba 1999–2000* (inédito), p. 1.

⁶ R. Zeledón Zeledón y otros, *Derecho Agrario del futuro*, San José 2000, p. 73. El método tridimensional fundado en Brasil por Miguel Reale le ha ofrecido al agrario la posibilidad de distinguir en el objeto, el método, las fuentes, cuando se está dentro del ámbito del Derecho Agrario formal y cuando se está dentro del Derecho Agrario material. Permite determinar por qué los principios generales del Derecho Agrario también derivan de las normas, de los valores y de los hechos.

las fuentes⁷, los principios generales, la codificación de sus normas, las nuevas dimensiones y los retos que impone la actualidad⁸.

A partir de lo dicho, partimos del enfoque asumido por la Escuela Moderna de Derecho Agrario, presidida por el destacado agrarista, Prof. Zeledón, que identifica las vinculaciones del agrario con lo ambiental y la alimentación, en tanto, fenómenos promovidos por los grandes cambios de la humanidad, sin que ello nos limite para considerar la incidencia de otros fenómenos recurrentes con lo agrario más allá del marco de las tres “A”: Agricultura, Alimentación y Ambiente, en tanto, se relacionan con la evolución que ha tenido la sistemática de esta especialidad en su reencuentro con los Derechos Humanos y el Derecho a la Paz.

En esta línea, señala el profesor Pietro Romano, “Agricultura-medio ambiente, agricultura-desarrollo sostenible, agricultura-seguridad alimentaria, son binomios indivisibles, además que recurrentes en la experiencia cotidiana [...]. Una síntesis de dichas expresiones se manifiesta, en conclusión, en el único binomio agricultura-derechos humanos, cuya fundamental verificación práctica está en la misma función primaria de la agricultura, como actividad dirigida a satisfacer las más elementales exigencias de la vida del hombre”⁹.

2. Desarrollo rural sostenible

La expresada base teórica nos permite vincular la función de la agricultura en este nuevo milenio como actividad sectorial importante para el desarrollo sostenible del medio rural y la relevancia del Derecho Agrario en este contexto.

Una primera definición de Agricultura y desarrollo rural sostenible (ADRS) considera que es “el manejo y la conservación de la base de recursos naturales, así como la orientación del cambio tecnológico e institucional de manera tal que se garantice de forma permanente la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras”¹⁰.

⁷ *Ibidem*, p. 67. Las fuentes pueden dividirse en formales y materiales. Las formales están constituidas por las normas, las fuentes materiales por las fácticas que son los hechos y las fuentes axiológicas que son los valores.

⁸ P.F. Brebbia, *Teoría de la Agrariedad*, “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado” 1997, p. 6.

⁹ P. Romano Orlando, *La nueva dimensión del derecho agrario: El proceso de su internacionalización*, San José 1998, p. 57.

¹⁰ Definición adoptada en 1989 por la FAO, según el Manual del Capacitador FAO, vol. 1, “Temas de sostenibilidad en políticas de desarrollo agrícola y rural”, 1995, www.fao.org/wssd/sard/index-es.htm [consultado: 20.05.2021].

El concepto de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible (ADRS) renovado surgió a principios de 1990 como marco para dar más atención a las cuestiones de sostenibilidad en los procesos de desarrollo agrícola y rural, con una nueva visión dirigida no solo a “la seguridad y calidad alimentaria con una mayor producción”, sino también de “ayuda a las personas del campo para satisfacer sus aspiraciones socioeconómicas y culturales, a la vez que conserve y proteja la base de los recursos naturales para satisfacer las necesidades futuras”¹¹.

La ADRS abarca en forma inherente diversos sectores que incluyen la agricultura, y también el agua, la energía, la salud y la biodiversidad. Es necesario para el desarrollo rural sostenible reconocer numerosas alternativas para reducir la pobreza rural, como la promoción de actividades rurales agrícolas y no agrícolas y la creación de redes sociales para aquellos segmentos de la población que no son capaces de migrar o que no están empleados.

Existen diversos documentos y herramientas que se ocupan de esta vinculación entre la Agricultura y DRS, en las que, sin duda, se destaca el Derecho, instrumento idóneo para ordenar sustantivamente estas actividades.

Otro ejemplo importante se encuentra en el Programa 21 conocido como Agenda 21, cuyo proceso de aprobación culminó con la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra de 1992. Su capítulo 14 se refiere: al estudio de la política agrícola; a la necesidad de garantizar la participación popular y promover el desarrollo de los recursos humanos para la agricultura sostenible; mejorar la producción agrícola y los sistemas de cultivo; a la planificación de los recursos agrarios e información y educación para la agricultura; conservación y rehabilitación de tierras; y muchos otros¹².

Después de la conocida Cumbre de Río aparecen los temas de biodiversidad, impacto ambiental en la Agricultura, bioética, biotecnología y toda una relación de normas encaminadas a establecer armonía entre la producción agrícola y el ambiente hacia la sostenibilidad, lo que pone de relieve la complejidad y necesaria interdisciplinariedad del tema tratado, en los que se mueve de manera transversal el Derecho.

A partir de la primera mitad de la década de los 90 del pasado siglo surgieron las nociones de Multifuncionalidad de la Agricultura (MFA) en

¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. Renovación de la ADRS, <http://www.fao.org/ag/esp/revista/0103sp3.htm> Enfoques 2001 [consultado: 15.05.2022].

¹² O. Rey Santos, *Fundamentos del Derecho Ambiental* (inédito), La Habana 2010, p. 40. Señala la importancia de la Agenda 21 como Programa estratégico para el desarrollo sostenible aceptada por los firmantes de la Declaración de Río, 1992.

Europa y de Nueva Ruralidad (NR) en América Latina, ambas con nuevas ideas para definir las políticas públicas en lo agrícola y lo rural.

Los principios en los cuales se fundamentan las nociones de MFA y NR son específicos de cada región pues se enmarcan en el contexto histórico y económico social respectivo y tienen en común la búsqueda de políticas hacia el desarrollo social y territorial equilibrado en un mundo globalizado en el que “la intervención pública cuenta con unos recursos cada vez más restringidos y un margen de maniobra limitado por las nuevas reglas establecidas en el ámbito internacional”¹³.

Consideramos que un instrumento de reconocida eficacia para promover el desarrollo sostenible es la Agenda 21 que no tiene fuerza jurídica obligatoria, pero significa un avance metodológico en cuanto a las aproximaciones para trabajar por el desarrollo sostenible.

La Agenda 21 hace énfasis en el papel del Derecho, al referirse en su capítulo 8 al “Establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz” y establece “bases para la acción”. (8.13): Destaca también la particular importancia de los países en desarrollo (8.14): “Aunque hay una constante necesidad de llevar a cabo reformas legislativas en todos los países, los países en desarrollo están especialmente afectados por las deficiencias de sus leyes y reglamentos”¹⁴.

Como áreas de actividades del Derecho sugiere (Capítulo 8): Aumento de la efectividad de las leyes y los reglamentos. Establecimiento de procedimientos judiciales y administrativos. Suministro de información jurídica y servicios de apoyo. Establecimiento de una red de cooperación para la capacitación en derecho del desarrollo sostenible. Elaboración de programas nacionales eficaces para el examen y el cumplimiento de leyes nacionales, estatales, provinciales y locales sobre el medio ambiente y el desarrollo.

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo nacional es la adecuación cubana al Programa o Agenda 21. Vincula todos los Programas de Desarrollo Económico y Social con el medio ambiente y establece lineamientos para la acción en la gestión y conservación de los recursos

¹³ P. Bonnal, P.M. Bosc, J. Díaz, B. Losch, *Desarrollo Rural y Nueva Ruralidad en América Latina y la Unión Europea*, Bogotá 2004, ps. 19–41.

¹⁴ Capítulo 8.13 de la Agenda 21 advierte que: “...a pesar de que aumenta constantemente el volumen de textos jurídicos relacionados con ese sector, gran parte de las disposiciones promulgadas son fragmentarias, regulan aspectos muy concretos o no cuentan con el respaldo necesario de un mecanismo institucional ni de una autoridad a los efectos de lograr su cumplimiento y su ajuste oportuno”. El artículo 8.14 destaca la importancia de los países en desarrollo.

relacionados en 32 capítulos dedicados a: energética sostenible; protección de la salud; planificación y ordenación de los recursos de la tierra; desarrollo agrícola y rural sostenible; protección de las aguas terrestres; y otras tareas sectoriales que implican a los organismos de la Administración Central del Estado y demás instituciones competentes.

3. El ordenamiento ambiental en Cuba

Entendemos por ordenamiento ambiental el proceso de evaluación destinado a asegurar el desarrollo ambiental sostenible del territorio, directamente implicado con el sistema de planificación física dedicado a realizar la localización de obras e inversiones mediante el uso racional de los recursos naturales, el aprovechamiento del espacio y la prevención de daños al entorno, enfoque esencial que sigue la nueva ley aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular en diciembre de 2021, sobre el ordenamiento territorial urbano y gestión del suelo¹⁵.

En el sentido expresado, la novísima ley de OTU sigue el enfoque ambiental y responde a las acciones de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la implementación de las proyecciones de la Agenda 2030 de la ONU, con carácter multidisciplinar dirigido siempre al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en cualquier ámbito, sea urbano o rural¹⁶.

El Sistema de información geográfico (SIG) y bases de datos especializadas del Instituto de Geografía Tropical favorecen una adecuada proyección del ordenamiento ambiental cuyo criterio reconoce la nueva Ley, pues se considera un instrumento de gestión ambiental conocido también como ordenamiento ambiental territorial¹⁷.

La ordenación del territorio influye de manera positiva en la toma de decisiones para el desarrollo rural sostenible. El recientemente creado Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbanístico mantiene la función de elaborar y proponer el esquema nacional de ordenación territorial considerando la integración de las estructuras territoriales de carácter

¹⁵ Ley de ordenamiento territorial y urbano y gestión de suelo, aprobada en el octavo periodo de sesiones de la IX legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular en diciembre 2021.

¹⁶ M. Fernández Martínez, *Pautas normativas del ordenamiento territorial y urbanístico como brújula en el desarrollo sostenible de Cuba*, La Habana 2022.

¹⁷ L.F. Pastorino, *El Ordenamiento Ambiental Territorial*, ponencia al X Congreso Mundial de la UMAU, Rosario y Paraná, Argentina, noviembre 2008.

socio-económico, político-administrativo y ambiental en coordinación con los Organismos de la Administración Central del Estado¹⁸.

Las Políticas trazadas por el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo y los demás programas, planes y proyectos de desarrollo económico social se proyectan de acuerdo con el planeamiento, por tanto, su función es determinante e integradora para el Desarrollo y la toma de decisiones a cualquier nivel.

La ordenación ambiental del territorio es un instrumento de política primaria. En virtud del principio de prevención ambiental, la ordenación ambiental del territorio es el primer instrumento para poder diagramar una política y gestión adecuada de las actividades productivas en un territorio escaso y donde las características físicas, químicas, geográficas y naturales deben ser consideradas en primer término para no lamentar perjuicios irreparables al ambiente y a la población.

Como señala el Profesor Pastorino: “En tal entendimiento, el ordenamiento ambiental territorial, como proceso constante de gestión del territorio, debería basarse en una pluralidad de instrumentos jurídicos según los casos y según el grado de concientización y aceptación por parte de la sociedad”. Y añade: “sería también aconsejable que, para ese tipo de disposiciones de tipo imperativas se busque el consenso previo a la aprobación del ordenamiento a aplicarse a fin de validar de tal modo la legitimidad de las restricciones que del mismo van a surgir”. Considera que esto es fundamental para limitar el derecho de propiedad y cualquier otro tipo de derecho de contenido económico individual¹⁹.

La relevancia del enfoque ambiental de la ordenación del territorio es útil para una estrategia de desarrollo rural hacia el aumento en la cantidad y calidad de la producción y de la consolidación de los procesos de organización social que en definitiva se orientan a contribuir a una mejor calidad de vida de la población rural. En Cuba, las atribuciones y competencias administrativas de la gestión pública se gradúan atendiendo a la distribución territorial del país dividido en 14 provincias y un municipio especial, que, a su vez, se dividen en 169 municipios.

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo establece lineamientos para la acción de la gestión y conservación de los recursos en todo el país. En cuanto a la proyección del desarrollo agrícola y rural sostenible,

¹⁸ Ordenamiento ambiental, en otros contextos ordenamiento territorial ambiental. El Ministerio de la Agricultura interviene directamente en los proyectos de desarrollo del medio rural como actividad sectorial.

¹⁹ L.F. Pastorino, *El Ordenamiento Ambiental...*, p. 21.

se destaca el ordenamiento ambiental del territorio; la agricultura sostenible; el uso de normas de buenas prácticas; el problema de la contaminación y gestión de residuos; la práctica de producciones más limpias; la protección de la diversidad biológica; el manejo forestal; el manejo de los recursos hidráulicos; el manejo integrado costero; el manejo sostenible de los suelos; el turismo sostenible y la conservación del patrimonio.

4. Política agraria y desarrollo rural

El Ministerio de la Agricultura es el encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del Gobierno en cuanto al fondo de la tierra agropecuaria y forestal, propiedad estatal, colectiva e individual, entre otras funciones²⁰.

La política agraria y de Desarrollo Rural Sostenible se corresponden con la Estrategia Ambiental Nacional que es el documento rector de la política ambiental en el que se trazan los lineamientos fundamentales para llevar a vías de hecho una adecuada gestión ambiental con la participación de todos los actores sociales. Esta estrategia busca dar continuidad a la política ambiental trazada en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo PNMAD hacia la sostenibilidad²¹.

Estas políticas y las normas jurídicas especiales agrarias, ambientales y administrativas sirven de marco al desarrollo rural sostenible y tienen su reflejo en el PNMAD, (programa 21), al cual se integran los distintos Organismos de la Administración Central del Estado.

El cuarto capítulo del PNMAD concibe la proyección nacional del desarrollo agrícola y rural sostenible dirigido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente. Consideramos que se requiere de un Grupo Coordinador integrado por las distintas Administraciones implicadas cuya colaboración hacia esos objetivos debe configurarse a través de convenios administrativos que establezcan un plan integral de acciones y medidas a ejecutar por las administraciones competentes, los plazos para su cumplimiento y la consiguiente estimación de los resultados.

²⁰ Ley de Organización de la Administración Central del Estado de la República de Cuba.

²¹ Agenda 21/1992, programa de acciones para el logro de un desarrollo sostenible en el s. XXI. Cumbre para la tierra. Programa 21 publicado por el Departamento de Información de la ONU, marzo 1998. Capítulo 4. Evolución de las modalidades de consumo, p. 32. Destaca que la principal causa del deterioro ambiental radica en los insostenibles patrones de producción y consumo de la sociedad moderna.

Las medidas y acciones dispuestas por el Ministerio de la Agricultura se dirigen a la revalorización política de la agricultura, la alimentación y el ambiente que son los tres ejes en los que se sustenta la doctrina moderna del Derecho Agrario, cuyo contenido se vincula a las funciones económica, social y ambiental de la actividad y por tanto, con la noción de multifuncionalidad de la agricultura.

Numerosos agraristas coinciden en plantear las carencias y disfunciones de las normas y de la jurisdicción agraria y, por tanto, la necesidad de la modernización del sistema en correspondencia con las exigencias actuales²². Con esa premisa, el ordenamiento jurídico agrario debe actualizar sus normas en conexión con la nueva visión de la Agricultura y el DRS²³.

5. Breve comentario del régimen jurídico del DS del medio rural de España

Estimamos relevante, a modo de contraste, reseñar la estructura, fundamento y alcance de la Ley de desarrollo sostenible del medio rural de España, pues constituye una norma jurídica de excelente factura para contribuir con ese objetivo. Del estudio de esta Ley se advierte el necesario enfoque territorial y ambiental en estrecha relación con actividades sectoriales importantes como la agricultura, aspectos esenciales de este régimen jurídico.

Las políticas de desarrollo rural sostenible encuentran en las normas jurídicas un instrumento activo al servicio de la gestión pública para el aumento creciente de la calidad de vida de la población de las comunidades rurales. Distintos países de la UE han dictado sus respectivas leyes. Para procurar la mayor garantía del Derecho al Desarrollo, especialmente en el medio rural, distintas legislaciones nacionales han adoptado normas con jerarquía de Ley, al objeto de regular las bases de la ordenación general de la actividad económica del campo.

Las leyes ordenadoras de esta importante gestión giran en torno a tres ejes temáticos que son: 1. Agricultura. 2. Diversificación económica del medio rural. 3. Y mejora de los pueblos rurales.

Por ejemplo: Francia promulgó la Ley de orientación agrícola de 1999, la cual presenta una preocupación especial por la mejora del suelo y la conservación del medio ambiente; Italia con el modelo agrarista introducido

²² Cfr. Artículos y monografías sobre la modernización del ius agrario, presentados por miembros de la Sociedad Científica de Derecho Agrario de la Unión Nacional de Juristas de Cuba.

²³ M. Velazco Mugarra, *El Derecho Agrario...*, p. 1.

por la normativa de 2001 ensancha el papel del empresario agrícola en el desarrollo rural.

España publicó la Ley 45/2007 que presenta una visión propia de sus objetivos generales en los ámbitos económico, social y medioambiental, adecuados a su territorio. En la exposición de motivos se destaca que es una Ley de orientación territorial que será aplicada considerando las directrices de esa disciplina²⁴. Según este fundamento, la definición de la política rural debe tener como referente las políticas comunes europeas y las orientaciones comunitarias, como la Estrategia de Lisboa de 2000 en relación con el empleo y la competitividad o la Declaración de Gotemburgo de 2001 en relación con el logro de un desarrollo sostenible y al mismo tiempo considera necesario establecer una política rural propia, plenamente adaptada a las condiciones económicas, sociales y medioambientales particulares de España.

La referida Ley española determina objetivos para las políticas de desarrollo rural sostenible, regula el marco normativo de la acción de la Administración General del Estado y establece los criterios e instrumentos de colaboración con el resto de las Administraciones Públicas en las materias relacionadas con el desarrollo sostenible del medio rural, a los fines de alcanzar una acción pública coordinada y complementaria en este ámbito que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales²⁵.

La Ley comentada establece las acciones y medidas multisectoriales y medioambientales para un medio rural económicamente más diversificado, al que se reconoce una amplia multifuncionalidad para la sociedad en su conjunto. Refleja una nueva concepción jurídica y política de desarrollo rural sostenible que parte de la importancia de mejorar la situación del medio rural en el cual se manifiesta un atraso económico y social relativo debido a diversas causas evitables, originadas por el intenso desarrollo económico de los últimos tiempos, que se ha concentrado en el medio más urbano y menos en el medio rural²⁶.

Son objetivos de la Ley: procurar el diseño de una política agraria dirigida al medio rural que garantice la supervivencia de las explotaciones agrarias; alcanzar explotaciones económicamente viables que ayuden a los agricultores a permanecer en el mundo rural; fomentar la diversificación

²⁴ Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, BOE 299, 14 de diciembre de 2007, 51341, España.

²⁵ De la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural, el art. 1: Objeto de la Ley.

²⁶ Cfr. Exposición de motivos de la Ley 45/2007 de España.

de las explotaciones: favorecer la creación de empleo en el medio rural y fomentar las producciones de calidad²⁷.

En lo social, pretende eliminar las desigualdades del hombre y la mujer en el medio rural; eliminar las disparidades económicas en los distintos territorios; facilitar la incorporación de agricultores jóvenes; garantizar la protección del medio ambiente; contribuir a la conservación del entorno natural, al mantenimiento del paisaje y del patrimonio histórico y desacelerar los procesos de despoblación de las zonas rurales mejorando la calidad de vida de sus habitantes²⁸.

El Título I dedicado a la Programación para el Desarrollo Rural Sostenible constituye el contenido fundamental de la Ley. En su articulado se configura el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, PDRS. El Programa es el instrumento principal para la aplicación de la Ley, pues concretará las medidas de política rural, los procedimientos y los medios para llevarlas a cabo. Entre otras cuestiones importantes, el PDRS define el ámbito territorial de aplicación, el criterio de cooperación entre administraciones para lo cual los instrumentos de cooperación resultan básicos y prevé la adopción de Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural y de Planes por zona rural y el seguimiento y control del Programa²⁹.

Se establecen medidas a favor de promover la producción y el uso de energías renovables, y su relación con la adaptación de actividades y usos a los efectos del cambio climático. Se considera importante las medidas para el fomento de la eficiencia, el ahorro y el buen uso del agua, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para completar y mejorar la cobertura de las telecomunicaciones en el medio rural con vistas a favorecer la actividad económica y la mejora de los servicios.

Se prevé reforzar las medidas de seguridad ciudadana en áreas rurales y las que tienen por objeto proteger la conservación del medio natural. Medidas de acceso a servicios públicos básicos de calidad, salud, educación, cultura y mejora de los equipamientos y ofertas en las zonas rurales y más medidas sociales.

El Título II se refiere a los aspectos de la financiación de las medidas para el desarrollo rural sostenible y finalmente el Título III se dedica a disposiciones organizativas, establece varios instrumentos necesarios de los cuales dependerá la correcta aplicación de la Ley, de especial relevancia el

²⁷ Artículo 3 de la Ley 45/2007 de España establece los objetivos generales y particulares de la Ley.

²⁸ Página web del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, 31.08.2015.

²⁹ Cfr. Exposición de motivos de la Ley 45/2007, para el DSMR de España.

Consejo para el Medio Rural como organismo de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas.

Esta legislación persigue promover acciones públicas e incentivar iniciativas privadas de desarrollo rural y el logro simultáneo de objetivos económicos, sociales y medioambientales. La exposición de motivos de esta singular Ley destaca que el futuro del medio rural necesita un modelo de desarrollo sostenible que sea aplicado con el máximo nivel de eficacia y eficiencia.

Los antecedentes de la comentada Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural parten de la vinculación de las políticas de desarrollo rural a un escenario predominantemente agrario, esto es, las medidas que se derivan de la PAC: FEAGA Y FEADER, pues la aplicación de otros fondos comunitarios o nacionales se dirige a políticas sectoriales específicas y tiende a discriminar positivamente a las zonas urbanas: Fondo de cohesión, FEDER y FSE.

La respuesta a la anterior situación consistió en el establecimiento de una política nacional de desarrollo del medio rural, sin perder de vista las directrices estratégicas de la Unión Europea en este ámbito, con un enfoque de sostenibilidad y multisectorial, complementario del resto de las grandes políticas que inciden en el medio rural³⁰.

La Ley 45/2007 concreta esa idea ya que es una ley para la acción, multisectorial, que prevé la concertación a múltiples niveles, la aplicación por zonas priorizadas, la participación, la atención a colectivos desprotegidos o con necesidades especiales con un enfoque de sostenibilidad en lo económico, social y ambiental. Esta Ley presenta un nuevo enfoque del tratamiento rural, establece las bases de la estrategia de desarrollo rural sostenible.

6. Los desafíos del Derecho Agrario en la actualidad

A partir de lo dicho, consideramos que se plantean varios desafíos para el Derecho Agrario como son el estudio del objeto, el método y las fuentes, la interpretación, la vinculación del Derecho Agrario con otras disciplinas y el reencuentro del Derecho Agrario con los Derechos Humanos³¹.

³⁰ Estrategia de Lisboa de 2000 en relación con el empleo y la competitividad, y la Declaración de Gotemburgo de 2001, en relación con el desarrollo sostenible.

³¹ R. Salazar Alcocer, *Modernización de la Ciencia del Derecho Agrario*, en R. Zeledón Zeledón y otros, *Derecho Agrario...*

La dinámica de la Agricultura no se reduce hoy a la mera actividad productiva, pues se integra cada día más al comercio mundial de productos agropecuarios, a la seguridad y calidad alimentaria y otros factores de importancia nacional e internacional, de necesaria interdependencia respecto al fenómeno agrario, por lo tanto, las regulaciones del Derecho Agrario deben adaptarse a estas realidades.

El Derecho Agrario en este milenio también se plantea el reto de adaptarse a políticas agrarias derivadas de la integración regional, el nuevo orden económico mundial, la globalización y las nuevas tecnologías, lo cual confirma su vocación a la internacionalización de las normas. Al decir de Pietro Romano, la internacionalización se podría entender como “una introducción de normas internacionales en el ámbito de los ordenamientos internos, de modo que puedan incidir en la reglamentación del Derecho Agrario, condicionando de tal manera sus procesos normativos”³².

El profesor Zeledón afirma que “la sistemática en el Derecho Agrario contemporáneo constituye el reto más importante” para encontrar soluciones a los nuevos problemas surgidos³³.

Atendiendo a las consideraciones expuestas, cabe destacar que el carácter multidimensional y multisectorial de la agricultura y del desarrollo rural obliga a mantener una visión holística de los aspectos económicos, sociales y ambientales concurrentes para el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo rural, en última instancia, esa mirada va a depender de la voluntad política y su configuración a través del Derecho, lo cual significa un verdadero reto.

El Derecho se encuentra insuficientemente desarrollado en esta esfera que por su relevancia requiere adecuada atención y también en las áreas que se encuentran estrechamente vinculadas con el desarrollo rural sostenible como es el ordenamiento del territorio, el uso de las aguas y el suelo, el uso de la energía y de las energías renovables para el desarrollo agrícola sostenible que forman parte de la necesaria sistematización del marco normativo que se requiere.

La tutela jurídica de la ordenación territorial vigente en Cuba se acaba de reorganizar mediante nuevas regulaciones con vistas a estrechar la relación de los Planes estratégicos territoriales, de los Esquemas Generales o del Planeamiento General del Ordenamiento Territorial con el desarrollo

³² P. Romano Orlando, *Las nuevas dimensiones...*, p. 57 y siguientes.

³³ R. Zeledón Zeledón, *Derecho Agrario Contemporáneo y Derecho Agrario. AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*, ponencia al X Congreso Mundial de la UMAU, Rosario y Paraná, Argentina, noviembre 2008.

agrícola y rural sostenible, lo que constituye un avance de la concepción productivista y sectorial del medio rural que merece una adecuada y actualizada legislación en el orden jurídico agrario nacional.

Conclusiones

No podemos plantear soluciones definitivas sobre política agraria y desarrollo rural porque son fenómenos de naturaleza dinámica y de gran complejidad. Por eso, me limito a exponer consideraciones puntuales de acuerdo con el objetivo general de esta presentación que, desde la perspectiva jurídica, se ha enderezado a destacar la relevante función de la Ley como instrumento de la gestión pública hacia el desarrollo rural sostenible, criterio que ha sido hilo conductor de estas ideas.

En virtud de lo expresado, estas conclusiones son las siguientes:

Primera. Existe consenso entre agraristas cubanos sobre los problemas que plantean la carencia, dispersión y disfunciones normativas y la necesidad de modernizar el sistema judicial y los procedimientos con una legislación actualizada en materia agraria y para el desarrollo rural que favorezca la ejecución y eficacia de la política agraria.

Constituye una necesidad social priorizar la ordenación de un sistema que integre las múltiples funciones y dimensiones de la política agraria y de desarrollo rural sostenible en Cuba, con definida vocación territorial y respaldo reglamentario.

Segunda. Se proponen estas ideas como fundamento de bases de una futura Ley para el desarrollo rural sostenible que, con visión holística, sirva a la aplicación funcional de las acciones estratégicas orientadas a procurar la estabilidad de las explotaciones agrarias y el mejoramiento de la calidad de vida en el medio rural, tarea que tiene carácter nacional a la cual pueden contribuir los agraristas universitarios, sin perjuicio de la participación comunitaria y demás agentes interesados.

Consideramos que la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural de España podría ser referente instrumental para la configuración de la Ley cubana en lo relacionado con la estructura temática planteada y su marcada orientación territorial ambiental, lo cual podría beneficiar la integración y uniformidad del Derecho Agrario, en correspondencia con la conexión de la disciplina con los aspectos medioambientales de la agricultura, la alimentación y el desarrollo de las zonas rurales.

Tercera. Nuestra disciplina se vincula con otras conectadas con la reconversión de la agricultura, la seguridad y la calidad alimentaria, la protección

de los recursos naturales y el paisaje y la diversificación económica del medio rural, nociones que pudiera regular el Derecho nacional en su momento.

Sobre las cuestiones analizadas, es necesario el diseño de una Ley reguladora del desarrollo rural sostenible en Cuba que conciba una estructura adecuada para ordenar los grandes ejes temáticos que comprometen la sostenibilidad del medio rural. La ley ofrecería tutela a los presupuestos básicos del desarrollo rural, lo cual, sin duda, es un gran reto para el ordenamiento jurídico en cualquier contexto.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballarín Marcial A. (1978), *Derecho Agrario*, Madrid.
- Bonnal P., Bosc P.M., Díaz J., Losch, B. (2004), *Desarrollo Rural y Nueva Ruralidad en América Latina y la Unión Europea*, Bogotá.
- Brebbia F.P. (1997), *Teoría de la Agrariedad*, “Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado”.
- Budzinowski R. (2019), *Expansión del Derecho Agrario*, “Revista Iberoamericana de Derecho Agrario” no. 10.
- Fernández Martínez M. (2022), *Pautas normativas del ordenamiento territorial y urbanístico como brújula en el desarrollo sostenible de Cuba*, La Habana.
- Luna Serrano A. (1972), *La formación dogmática del concepto de Derecho Agrario*, “Revista de Derecho Agrario”.
- McCormack Bequer M. (2007), *Consideraciones sobre el Derecho Agrario*, en *Temas de Derecho Agrario Cubano*, t. I, La Habana.
- Pastorino L.F. (2008), *El Ordenamiento Ambiental Territorial*, ponencia al X Congreso Mundial de la UMAU, Rosario y Paraná, Argentina, noviembre.
- Rey Santos O. (2010), *Fundamentos del Derecho Ambiental* (inédito), La Habana.
- Romano Orlando P. (1998), *La nueva dimensión del derecho agrario: El proceso de su internacionalización*, San José.
- Salazar Alcocer R. (2000), *Modernización de la Ciencia del Derecho Agrario*, en *Derecho Agrario del futuro*, San José.
- Sanz Jarque J.-J. (1978), *Actualidad y fuentes del Derecho Agrario*, “Revista de Derecho Agrario”.
- Velazco Mugarra M. (2000), *El Derecho Agrario y la Organización Mundial del Comercio. Trabajo conclusivo del 1er Diplomado de Derecho Agrario en Cuba 1999–2000* (inédito).
- Zeledón Zeledón R. (1998), *Las nuevas dimensiones del Derecho Agrario*, San José.
- Zeledón Zeledón R. y otros (2000), *Derecho Agrario del futuro*, San José.
- Zeledón Zeledón R. (2008), *Derecho Agrario Contemporáneo y Derecho Agrario. AAA (agricultura, ambiente y alimentación)*, ponencia al X Congreso Mundial de la UMAU, Rosario y Paraná, Argentina, noviembre.

AGRICULTURAL LAW AND SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT

Summary

Agricultural law seen in the context of rural development should respond to current challenges. Prioritising the organisation of a system that integrates multiple functions and dimensions of agricultural policy and sustainable rural development has become a social necessity. It is proposed therefore that the law on sustainable rural development adopted in Spain be a reference point for the legislative work in Cuba ensuring that agricultural law relates to the environmental aspects of agriculture, food and rural development. In this way the basic tenets of rural development can be preserved, the stability of farms ensured and the quality of life in these areas improved.

Keywords: agricultural law, sustainable rural development, territorial approach

DIRITTO AGRARIO E SVILUPPO RURALE SOSTENIBILE

Riassunto

Il diritto agrario visto nel contesto dello sviluppo rurale dovrebbe rispondere alle sfide attuali. È una necessità sociale dare priorità ad un sistema che integri molteplici funzioni e dimensioni della politica agricola e dello sviluppo rurale sostenibile. La legge sullo sviluppo sostenibile dell'ambiente rurale potrebbe essere, a parere dell'autore, un punto di riferimento per i lavori legislativi a Cuba in grado di collegare il diritto agrario con gli aspetti ambientali dell'agricoltura, dell'alimentazione e dello sviluppo rurale. Tale legge potrebbe garantire una tutela dei principali presupposti di sviluppo rurale, servire a garantire la stabilità delle aziende agricole e a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali.

Parole chiave: diritto agrario, sviluppo rurale sostenibile, approccio territoriale