DERECHO AGRARIO
Y
DERECHOS HUMANOS

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Universidad de Lima Facultad de Derecho y
Ciencias Políticas

CULTURAL CUZCO S.A.
EDITORES

CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS

054

Copyright : CULTURAL CUZCO S.A.
Jr. de la Unión 284 Of. 51
LIMA - PERU - 1988
Impreso en el Perú : Printed in Peru

PN-ABI-826

CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS

Ponencias presentadas en el Congreso Internacional celebrado en Lima y Cuzco del 7 al 12 de Setiembre de 1987 organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad de Lima y la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco

CULTURAL CUZCO S.A.
Editores
LIMA - PERU - 1988

CONGRESO INTERNACIONAL

DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS

COMISION ORGANIZADORA

Profesor Carlos Fernández Sessarego - Presidente

Profesor Alberto Stewart Balbuena - Vice Presidente

Profesor Carlos Cárdenas Quirós - Secretario

Profesor Antonio Andaluz Westreicher

Profesor Pedro Nuñez Palomino

Profesor Carlos Fernández Fontenoy

COMISION CONSULTIVA

Profesor Guillermo Figallo Adrianzén - Presidente

Profesora María Cabredo de Castillo

Profesor Carlos Torres y Torres Lara

Profesor Luis Gazzolo Miani

Profesor Diego García Sayán

Profesor Florencio Díaz Bedregal

Profesora Ana María Vidal

Profesor Carlos Torres Cueva

Profesor Efraín Montalvo Gallo

Profesor Luis Dongo Denegri

PRESENTACION

En la semana del 7 al 12 de setiembre de 1987 se llevó a cabo, en Lima y en el Cuzco, Perú, respectivamente, el Congreso Internacional sobre "Derecho Agrario y Derechos Humanos". Esta actividad fue organizada por la Universidad de Lima, la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

A juicio del Instituto, la trascendencia de este encuentro radica, esencialmente, en dos aspectos: i) haber sido el primero en su tipo en abordar la vinculación intersubjetiva existente entre ambas ramas: Derecho Agrario-Derechos Humanos, y ii) haber puesto en evidencia la exigencia ética para que en la actividad agraria se de cabal cumplimiento a los derechos fundamentales de la persona humana; aspecto este que en la actualidad no ocurre en muchos países de la Región.

Una de las conclusiones más significativas del Congreso, adoptadas por consenso, fue la relativa a la especial vinculación existente entre los Derechos Humanos y el Derecho Agrario, así como la imperiosa necesidad de que se cumplan los primeros en lo concerniente a la actividad agraria en general.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos consciente de la importancia de los trabajos e informes presentados durante el desarrollo del Congreso ha pensado en la utilidad y conveniencia de llevar a cabo una publicación que reúna todo este material, permitiendo de este modo dar la más amplia difusión de los temas tratados y las conclusiones adoptadas.

Finalmente, en mi calidad de Directora Ejecutiva del IIDH quisiera dejar expreso agradecimiento a las autoridades de la Universidad de Lima y de San Antonio Abad del Cuzco por haber llevado adelante, conjuntamente con el Instituto, este Congreso. Especial gratitud y reconocimiento merece la Agencia canadiense para el Desarrollo, de Canadá, por su valioso apoyo en la realización de este seminario Congreso Internacional (y en la publicación de esta obra).

Sonia Picado S.
Directora Ejecutiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

PN-ABI 826

PALABRAS LIMINARES

Estas palabras mías tienen como único objeto hacer presente la complacencia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos por haber podido copatrocinar este Seminario y, en colaboración con la Universidad de Lima y con la Universidad San Antonio Abad del Cuzco, planificar una reunión científica que, como ésta, va a encarar por vez primera la cuestión esencial del Derecho Agrario en sus relaciones con los Derechos Humanos.

Antes de hacer algunas reflexiones al respecto, desde la óptica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de la mía propia que lógicamente resulta de mi especial atención por el tema de los Derechos del Hombre -quiero destacar cuanto debe la celebración de esta reunión a la iniciativa original del Dr. Ricardo Zeledón y a los esfuerzos y a la eficaz tarea organizativa de mi distinguido amigo, el Dr. Carlos Fernández Sessarego.

Creo que hoy no puede estudiarse el Derecho Agrario con desvinculación del Derecho de los Derechos Humanos. En primer lugar porque el Derecho Agrario de hoy, en sistemas políticos de Estados democráticos, existe para el hombre, para que la actividad agraria esté a su servicio, es decir para la realización de todos los derechos que le son inherentes y que resultan de su dignidad como persona. Y si ésto es así con referencia a todos los derechos humanos, tienen particular vinculación con los derechos económicos y sociales, ya que el reconocimiento y efectividad de estos derechos, referidos al problema agrario, constituye el objeto mismo del Derecho Agrario.

No hay que olvidar que el artículo 26 de la Convención Americana relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, remite a las normas económicas, sociales y culturales incluídas en la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, que tratan especialmente de la cuestión agraria (artículo 31, d).

En segundo lugar porque el espíritu humanista que necesariamente informa y da sentido a todo el Derecho de los Derechos Humanos, se ha de proyectar -y en cierta forma ya se proyecta- en el Derecho Agrario, que no puede ser concebido como un sistema normativo dirigido sólo a regular la actividad agraria, sino como un instrumento para promover, en el ámbito de la actividad agraria, el progreso y el desarrollo integral, como consiguientemente, el pleno desenvolvimiento de la personalidad y de los derechos y de los derechos de todos. De todos, de los que trabajan en el campo agrario, y de los demás,

sus hermanos, que, a través o como consecuencia de la produccción en este campo, están vinculados, económica o socialmente, a sus resultados.

Este coloquio reúne a juristas latinoamericanos y a juristas ilustres, a agraristas y a cultores de los derechos humanos. Ello nos obliga, en una fructífera utilización del método comparativo, a tener en cuenta el Derecho Agrario en ambos márgenes del Atlántico y el Derecho a los Derechos Humanos, en especial el Internacional, en América y en Europa. Lo que al respecto establece la Convención Europea y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta de la OEA, la Carta Social Europea (Tratado de Turin) y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (Bogotá, 1948).

Estoy seguro de que los estudios y trabajos preparados por los ilustres participantes de este Seminario, constituirán un aporte esencial para la consideración del tema y para el inicio de este nuevo enfoque o esta nueva manera de encarar lo que es, y lo que debe ser, el Derecho Agrario. La novedad de todo ésto hace que sea imprescindible que este Seminario deba ser caracterizado como un primer paso, que deberá continuar con próximas reuniones que habrán de completar y profundizar en la consideración, conceptual y práctica del tema.

Al hacer votos por el éxito de este Seminario y saludos a todos los participantes, en nombre del Insituto Interamericano de Derechos Humanos, quiero destacar el especial placer que nos produce reunirnos en Lima, en esta hermosa y dinámica Universidad.

Héctor Gros Espiell

CRONICA DEL CONGRESO
(LIMA)

Entre los días 7 y 12 de setiembre de 1987, teniendo como sedes a las ciudades de Lima y Cuzco, se desarrolló el "Congreso Internacional sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos ".

La organización del acontecimiento correspondió a la Universidad de Lima y a la Universidad San Antonio Abad del Cuzco y contó con el auspicio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Asimismo, auspiciaron el Congreso las siguientes entidades: Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, Centro Peruano de Estudios Sociales -CEPES-, Instituto Peruano de Derecho Agrario y Comisión Andina de Juristas.

El 7 de setiembre de 1987, primer día del Congreso, se realizó la sesión inaugural que contó con la presencia de la Rectora de la Universidad de Lima, doctora Ilse Wisotzki Loli, del Presidente de la Corte Suprema de Justicia del Perú, doctor Vicente Ugarte del Pino, del Ministro de Agricultura, ingeniero Remigio Morales Bermúdez Pedraglio, del Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, doctor Héctor Gros Espiell, del Presidente de la Asociación de Derecho Agrario Costarricense, doctor Ricardo Zeledón Zeledón, del Decano de la Facultad de Drecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, doctor Augusto Ferrero Costa, del Presidente de la Comisión Organizadora del Congreso, doctor Carlos Fernández Sessarego, del Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Lima, doctor Raúl Ferrero Costa, miembros de la comisión Organizadora, integrantes del cuerpo diplomático acreditado en nuestro país, ponentes nacionales y extranjeros e invitados especiales.

Hicieron uso de la palabra en la sesión inaugural, la doctora Ilse Wisotzki Loli, el doctor Augusto Ferrero Costa, el Ministro de Agricultura, ingeniero Remigio Morales Bermudez Pedraglio, quien declaró inaugurado el Congreso, y el doctor Vicente Ugarte del Pino.

Inmediatamente después de la inauguración, luego de un breve intermedio, fueron dictadas cuatro conferencias a cargo de los profesores

Héctor Gros Espiell (Uruguay) -DERECHOS HUMANOS, LA PROPIEDAD Y EL DERECHO AGRARIO EN EL DERECHO INTERNACIONAL-, Guillermo Figallo Adrianzen (Perú) -APORTE DEL DERECHO ANDINO AL DERECHO AGRARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS -, Ricardo Zeledón Zeledón (Costa Rica) -ORIGEN, FORMACION Y DESARROLLO DEL DERECHO AGRARIO EN LOS DERECHOS HUMANOS (HIPOTESIS PARA UNA INVESTIGACION) -y Antonio Carrozza (Italia) -EL DERECHO AGRARIO COMO INSTRUMENTO PARA LA PAZ-.

Las sesiones de trabajo se iniciaron por la tarde del primer día del Congreso. En ellas se sustentarían las ponencias presentadas por los participantes. Cada sesión de trabajo estuvo presidida por un invitado extranjero especialmente designado o por el Presidente de la Comisión Organizadora.

La mesa directiva del Congreso la integraban, el Presidente de la sesión de trabajo y el Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión Organizadora, doctores Carlos Fernández Sessarego, Alberto Stewart Balbuena y Carlos Cárdenas Quirós, respectivamente.

Bajo la presidencia, primero, del profesor Antonio Carrozza (Italia) y del profesor Fernando P. Brebbia (Argentina), después, se desarrolló la primera sesión de trabajo en la que se trató el tema LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO INTERNACIONAL.

Expusieron sus ponencias los profesores Carlos Fernández Sessarego (Perú) -DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS EN LA UNIDAD DEL ORDENAMIENTO JURIDICO-, Sergio Marchisio (Italia) -EL DERECHO INTERNACIONAL AGRARIO Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS-, Alberto Ruiz Eldredge (Perú) -LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, EL DERECHO AGRARIO Y LA REALIDAD EN AMERICA LATINA-, Louis Lorvellec (Francia) -LAS DECLARACIONES INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO-, Pietro Romano Orlando (Italia) -LAS DECLARACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO- y Abraham Ramírez Lituma (Perú) -LA DECLARACION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO INTERNACIONAL-, con la que se cerró la sesión de la fecha.

El día 8 de setiembre de 1987, fueron expuestas las ponencias relativas al tema TRABAJO AGRICOLA Y DERECHOS HUMANOS.

La sesión de trabajo matinal estuvo presidida primero por el profesor Ricardo Zeledón Zeledón (Costa Rica) y luego por el profesor Agustín Luna Serrano (España).

Durante el desarrollo de esta sesión fueron sustentadas las ponencias de los profesores Alfredo Massart (Italia) -EL DERECHO AGRARIO PARA LA CONSOLIDACION DE LAS POSICIONES DEL TRABAJO Y DE LA PROFESIONALIDAD EN LA AGRICULTURA (UNA CONTRIBUCION AL ESTUDIO DE LA PROBLEMATICA DE LOS DERECHOS HUMANOS)-, Fernando P. Brebbia (Argentina) -TRABAJO AGRICOLA Y DERECHOS HUMANOS-, Liliana Morera C. y Anayansy Valverde Ch. (Costa Rica) -IMPORTANCIA Y DETERMINACION DEL FACTOR TRABAJO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA Y SU RELEVANCIA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS-, José Samanez Concha (Perú) -TRABAJO AGRICOLA EN EL PERU Y DERECHOS HUMANOS-, Rodolfo Vítolo (Italia) -AGRICULTURA, DESARROLLO Y AMBIENTE (EN EL AMBITO DE LOS DERECHOS HUMANOS)- y Enrique Guerra Daneri (Uruguay) -DERECHOS HUMANOS Y TRABAJO AGRICOLA-.

La segunda sesión de trabajo del día fue presidida por el Profesor Carlos Fernández Sessarego (Perú) y en ella se expusieron las ponencias relacionadas con el tema FUNCION SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS ECONOMICO-SOCIALES, a cargo de los profesores Agustín Luna Serrano (España) -LA ACTIVIDAD AGRARIA EN LA PERSPECTIVA DE LAS DECLARACIONES UNIVERSALES Y AMERICANAS DE LOS DERECHOS HUMANOS-, Carlos Torres y Torres Lara (Perú) -EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN LAS COOPERATIVAS AGRARIAS DEL PERU-, Marco Comporti (Italia) -LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN EL DERECHO ITALIANO-, Lisa North (Canadá) - y Eduardo Caicedo Escobar (Colombia) -FUNCION SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS ECONOMICO-SOCIALES-, con la que se cerró la sesión de la fecha.

El 9 de setiembre de 1987, último día de desarrollo del Congreso en la ciudad de Lima y bajo la presidencia del profesor Héctor Gros Espiell (Uruguay), se concluyó la exposición de las ponencias sobre el tema FUNCION SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS ECONOMICO-SOCIALES, a cargo de los profesores Carlos Alberto Gonzales (Paraguay) - Juan José

Sanz Jarque (España) -LA FUNCIONALIDAD DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SINTESIS DEL ESTADO Y REGIMEN QUE LA MISMA PRESENTA EN ESPAÑA- y Héctor Rubí (Honduras) -LA FUNCION SOCIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL AGRARIO-.

Se expusieron también las ponencias sobre el tema -AGRICULTURA, DESARROLLO Y AMBIENTE, a cargo de los profesores Antonio Andaluz Westreicher (Perú) -AGRICULTURA, DESARROLLO, AMBIENTE Y DERECHO- y Luis Gazzolo Miani (Perú) -INCIDENCIA DEL AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL AMBITO DE LOS DERECHOS HUMANOS-.

Precisa indicarse que fueron presentadas también las siguientes ponencias, las que por diversas razones no pudieron ser objeto de sustentación oral:

-TRABAJO AGRICOLA Y DERECHOS HUMANOS del profesor Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay).

- TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMPO DEL DERECHO AGRARIO del profesor Adolfo Gelsi Bidart (Uruguay).

- LA CONDUCCION DIRECTA DE LA TIERRA: BREVES APUNTES SOBRE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL CONTRADICTORIO del profesor Carlos Cárdenas Quirós (Perú).

A continuación, dirigieron palabras de saludo los profesores Francesco Lucarelli (Italia), Altir de Souza Maia (Brasil) y Héctor Duque Corredor (Venezuela).

En la sesión se rindió homenaje, con un minuto de silencio, al excelentísimo señor Ministro de la Reforma Agraria del Brasil, don Marcos Freire, y al Presidente del Instituto Brasileño de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), don José Eduardo Radouan, lamentablemente fallecidos el día anterior en un accidente aéreo.

Concluidas las intervenciones de los ponentes e invitados especiales, en la última hora del día final del Congreso en la ciudad de Lima, se llevó a cabo la sesión de clausura. En la mesa directiva se encontraban presentes, el Ministro de Justicia, doctor Carlos Blancas Bustamante, el Decano de la

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima, doctor Augusto Ferrero Costa, el Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, doctor Héctor Gros Espiell, el Presidente de la Comisión Organizadora del Congreso, doctor Carlos Fernández Sessarego, y los profesores Marco Comporti, Profesor de Derecho Privado de la Universidad de Siena, y Alfredo Massart, Presidente de la Associazione Italiana Cultori del Diritto Agrario.

En el acto de clausura hizo uso de la palabra en primer término, el profesor Marco Comporti, quien entregó una medalla conmemorativa enviada por el Rector de la Universidad de Siena a la Rectora de la Universidad de Lima.

El doctor Augusto Ferrero Costa recibió y agradeció el presente a nombre de la Rectora de la Universidad de Lima, doctora Ilse Wisotzki Loli, y entregó, a su turno, al profesor Comporti, la medalla de la Universidad de Lima, para el Rector de la Universidad de Siena.

A continuación el Profesor Alfredo Massart, entregó la medalla de la Associazione Italiana Cultori del Diritto Agrario a los profesores peruanos Luis Gazzolo Miani y Guillermo Figallo Adrianzén, como reconocimiento a los méritos y aporte intelectual de ambos maestros nacionales al desarrollo del Derecho Agrario.

Finalmente, hicieron uso de la palabra, el doctor Carlos Fernández Sessarego, el doctor Augusto Ferrero Costa y el doctor Carlos Blancas Bustamante, Ministro de Justicia, quien clausuró la primera etapa del Congreso desarrollada en Lima.

Carlos Cárdenas Quirós

Secretario de la Comisión
Organizadora

Palabras del doctor Augusto Ferrero, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima.

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima tuvo el honor de organizar el Congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos, conjuntamente con la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad San Antonio Abad del Cuzco, y con el auspicio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), el Instituto Peruano de Derecho Agrario y la Comisión Andina de Juristas.

Participaron en él profesores invitados de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Guatemala, Honduras, Italia, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Perú.

Para nuestra Universidad, la celebración de este certamen tuvo una singular significación institucional, al conmemorarse este año el vigésimo quinto aniversario de su fundación. Desde el punto de vista nacional, adquirió especial relevancia que se eligiera al Perú como sede al tener nuestro país un Tribunal de Justicia especializado como el Tribunal Agrario, y al estar garantizada la prioridad del desarrollo integral de este sector en el artículo 156 de nuestra carta magna.

El Congreso abarcó el tema del Derecho Agrario y los Derechos Humanos, incidiendo en los económicos, dada la pobreza existente en la gente del campo; en los sociales, por el problema de la incorporación de los marginados rurales para que intervengan en la vida nacional; y en los culturales, a fin de aportar elementos de identidad de la población. Todo ello adquiere particular importancia en nuestro medio por la presencia del fenómeno de la violencia, siendo necesario pacificar y desarrollar las zonas campesinas, como prolegómeno de un estudio serio para la integración del país. Con razón, el Banco Mundial, en su informe del año 1986, afirma que "debido a que la agricultura representa una parte importante de la economía de muchos países en desarrollo, el éxito que se logre en este sector desempeñará un papel destacado en lo referente a determinar el rumbo de las economías nacionales durante decenios".

La normatividad del sector agrario debe ser considerada por el jurista dentro de un contexto nacional y no en forma aislada. Debe ser materia de su

preocupación la disminución de la población rural. En efecto, en el Perú, ésta ha decrecido de 52.6% a 34.8% entre los años 1961 y 1981. Asimismo, de 45% de la población económicamente activa que trabajaba en este sector en 1970, el porcentaje descendió a 36% en 1980. Causa de ello, entre otras, es la subvención que, de manera absurda, ha venido dando el campo a la ciudad.

Este libro servirá para que queden grabadas las inquietudes planteadas en el Congreso, que por el brillo de sus exponentes y concurrentes, fue inaugurado por el Ministro de Agricultura y clausurado por el Ministro de Justicia y Culto.

Hacemos mejores votos para que el problema agrario del Perú no se vea desbordado por el fenómeno social y se encamine hacia el encuentro de los verdaderos ideales de justicia de los que deben beber todos los hombres.

CONFERENCIAS

Antonio Carrozza

EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO PARA LA PAZ

1.- Mi discurso se intitula "El derecho agrario como derecho para la paz" y por consiguiente se propone ligar dos argumentos que parecen lejanos: la paz (y por tanto, la guerra que amenaza la paz) y la agricultura, que es el objeto del derecho agrario.

En mi opinión, es útil buscar dicho ligamen en éste nuestro Congreso peruano, que significa una feliz oportunidad para discutirlo.

"La historia- dejó escrito el naturalista Henri Fabre- celebra los campos de batalla donde se encuentra la muerte, pero ignora aquellos otros campos de los cuales obtenemos el sustento; conoce el nombre de los reyes bastardos, pero no sabe explicarnos los orígenes del grano. Son éstas las vías de la locura humana".

Locura de hombres y locura de gobernantes que aún hoy provocan continuas ocasiones que ponen en peligro la paz, aquella paz que también es condición esencial para la sobrevivencia y para el desarrollo económico, civil, cultural; aquella paz **sin la cual es vano hablar de derechos humanos.**

2.- Es imposible hablar de paz sin hablar de su opuesto, la guerra: una de las manifestaciones características de la lucha que atormenta a la humanidad, una de las luchas que en miles formas es inherente a nuestra vida. Y es inútil subrayar como sea importante reflexionar de vez en cuando sobre la guerra, el fenómeno social que ha tenido en la historia el más grande relievo. Sabemos bien que "los historiadores, sobre todo los más antiguos, se han preocupado de exponer, casi exclusivamente, los eventos bélicos", dejando a menudo en la sombra otras vicisitudes de la vida de los hombres y de los pueblos (cfr. el padre A. BRUCCULERI, **Moralidad de la guerra**, cuarta edición, Roma, 1944).

Giovanni Bloch (citado por Stratmann, **Wetkirche und Weltfriede**, Ausburg, 1924, p. 70) suministraba algunos datos estadísticos que ilustran cual es la proporción entre años de paz y años de guerra: él calculaba conjuntamente que desde el año de 1496 antes de Cristo al 1861 después de Cristo, esto es en el espacio de 3357 años, solamente 227 años fueron inmunes de guerras; todo el resto, vale a decir 3130 años, resultó recorrido por vientos de guerra. La historia -concluye el padre Brucculeri- es, por tanto, una guerra continua, al punto que el hombre se ha acostumbrado a la guerra como a otros tantos males, se ha habituado a convivir con esa. Es más, el belicismo siempre ha estado

justificado , hasta el filósofo llega a escribir: "Como el soplo de los vientos preserva el agua de la mar de la putrefacción, en la cual la reduciría una quietud durable, así la reduciría a los pueblos una paz estable y perpetua" (Hegel, **Rechtsphilosophie**, p. 324). Y es curioso volver a leer este elogio de la guerra en un clima de pacifismo rumoroso y espectacular como aquel en el cual está inmersa hoy la existencia cotidiana de Europa, mientras la gente sabe que está bajo la espada de Damocles de una guerra termonuclear de efectos espantosos y definitivos.

Contra la presunta necesidad biológica, generadora del progreso civil, de la guerra el padre Brucculeri reacciona, justificadamente indignado, y así escribe: ..."se sabe que la civilización inicia no apenas el hombre, renunciando a su vagabundeo, se fija sobre la tierra para cultivarla. La civilización surge con el arado y la espiga en la mano. Entonces el descubrimiento de los instrumentos agrícolas y del cultivo del suelo no es debido a Marte. Y así los otros grandes descubrimientos decisivos para el progreso de la civilización, como el alfabeto, la imprenta, la pila eléctrica, las Américas y miles otros, no tienen nada que ver, ni directa ni indirectamente, con los encuentros sangrientos" (ob. cit., p. 26).

Aparentemente la agricultura nada tiene que ver con los encuentros sangrientos, pero en realidad no es propiamente así: los actos de guerra, una guerra entendida en sentido amplio, no ahorran, como veremos, el mundo agreste y silvestre, y también en esta esfera el jurista debe invocar la función pacificadora y reparadora del derecho. Recuerdo las bellas páginas, justificadamente famosas, que Francesco Carnelutti dedicó a este argumento (cfr. especialmente **La guerre et la paix**, Roma 1945). Propiamente al releer la monografía que Carnelutti escribía durante la última guerra mundial cuando se encontraba expatriado en Suiza (la única pequeña parte de Europa ajena al horrendo conflicto) me han venido los pensamientos en torno al derecho agrario que he sintetizado en el presente escrito.

3.- El desarrollo del trabajo requiere aún de una premisa de orden general que quizás consentirá dar una orientación más rigurosa al discurso. En efecto es necesario aclarar, aunque sea rápidamente, las posibles relaciones que corren entre guerra y derecho.

Según un breve pero excelente escrito de Norberto Bobbio, que es considerado entre nosotros el máximo filósofo del derecho viviente (el escrito está contenido en el primer volúmen de los **Escritos en memoria de Antonino Giuffré**, Milano, 1978, p. 91 y sig.) "la teoría de la guerra siempre se ocupó fundamentalmente de dos problemas: aquello de la **iusta causa** de las guerras, que dió origen a las disputas en torno a la **guerra justa**, y aquello de la reglamentación de la conducta de guerra, que dió origen al **ius belli**". Pero se ha finalizado por opinar que es de poco relieve, cuando menos desde el punto de vista jurídico, la distinción entre guerras justas e injustas, fundada sobre un criterio muy relativo y subjetivo y, por lo tanto, arbitrario. Por otra parte, el derecho entendido como reglamentación del modo de hacer la guerra ha sido puesto en crisis por la aplicación de las teorías sobre la guerra total y por la aparición de nuevas armas

extraordinarias más potentes, que no toleran límites en su empleo: con la amenaza de las armas termonucleares la guerra ha llegado a ser verdaderamente **legibus soluta.**

Permanecen otros dos modos de entender la relación entre guerra y derecho: la guerra como **fuente del derecho;** la guerra como antítesis del derecho.

En el primer sentido la guerra apareció como fuerza puesta al servicio de la conservación de un derecho establecido; pero a esta concepción se sustituyó la visión de la guerra más bien como revolución, en vista de establecer un derecho diverso y presuntamente más justo. En suma el fin justificaría el medio, no obstante, anota Bobbio, la guerra, al contrario del procedimiento judicial, "es de hecho un procedimiento que permite tener razón a quien vence'.

En el segundo sentido, la guerra se presenta como antítesis del derecho: y entonces la victoria del derecho consiste en la eliminación de las "relaciones de fuerza sin regla" a los cuales se reduce la guerra entendida en sentido muy amplio. Es propiamente utilizando este último significado que yo quisiera tentar de exponer algunas consideraciones en torno al derecho agrario como un conjunto de reglas destinadas al fin de la paz.

4.- El origen histórico del derecho agrario permite presentarlo como un derecho de equidad (y diciendo esto tengo sobre todo presente el origen y la difusión del derecho agrario en los países de América Latina, que en este sentido es ejemplar).

Un civilista español (Jordano Barea) fue uno de los primeros en notar que, frente a la concepción individualista y abstracta del derecho patrimonial contenido en los códigos civiles, "se alza en nuestro tiempo una concepción social y realista que repercute con particular intensidad en el sector agrario". Este fenómeno -que fue advertido un poco por todas partes pero, repito, sobre todo en América Latina- es reconducible a la dicotomía histórica del derecho común y del derecho especial, que también en el derecho agrario se resuelve en aquella situación que Ascarelli llama de oposición entre un sistema jurídico "tradicional" y un sistema jurídico "equitativo". A este último sistema viene confiado el rol de precursor en la exploración y en la conquista de instrumentos jurídicos mayormente respondientes a las exigencias de las relaciones jurídicas al interior, respectivamente, del comercio (de aquí el nacimiento del derecho comercial), del trabajo en la empresa (de aquí el derecho del trabajo), de la agricultura (de aquí el derecho agrario). A las exigencias de conservación - inmanentes en cada ordenamiento consolidado, especialmente si es expresión de una organización social aún de sello capitalista-se sustituyen instancias progresistas sobre la vía de la equidad y de la justicia social. Pero esto significa que el derecho común ha venido a menos en la función originaria del derecho de antídoto a los conflictos entre clases y entre individuos, es decir, en la función del derecho de antítesis a la guerra.

Entonces, es hora, a este punto, de preguntarse si el derecho agrario se adapta a esta importante función.

Es indudable que la componente de equidad como aspiración a una igualdad sustancial de tratamiento entre los sujetos de la relación jurídica, se ha hecho sentir en sede de normación agrícola. Tanto el derecho agrario como el derecho del trabajo son el fruto de la percepción de la insuficiencia de los instrumentos civilísticos de tutela del contratante más débil. Estos dos tipos de derechos, proclamándose con énfasis protectores de las categorías de personas menos dotadas, (más bien, decimos en ciertas situaciones nacionales, más oprimidas), piden una protección menos casual y episódica y sobre todo menos formal del trabajo y de la persona del trabajador y del empresario-trabajador y de su familia.

Propiamente la literatura de lengua española llega a decir que la consideración del derecho agrario como especialización del civil,y por lo tanto como rama autónoma; implica un acto de justicia; y que la especialidad misma de este derecho nuevo, presupuesto de la adquisición de la autonomía, es el resultado de un proceso de desarrollo hacia la justicia social. Y la aspiración a la justicia social se mueve fundamental y largamente en dos direcciones: 1) el reconocimiento para el hombre que trabaja la tierra de un derecho al justo salario y al justo precio de la venta de sus productos, constitucionalmente garantizado; 2) la búsqueda de un ordenamiento fundiario nuevo más justo en mérito a la concordancia y conciencia entre titularidad de la tierra y titularidad de la empresa, en la convicción que en la medida en la cual la concordancia en cuestión se realiza, crezca el valor del ordenamiento.

5.- Naturalmente, existe el peligro de actuar una equidad, diré así, imperfecta, parcial, unilateral; en cuyo caso se debilitaría la función del derecho agrario de antítesis de la "guerra".

La experiencia enseña que este peligro es real y está siempre presente en cualquier ordenamiento.

Para formular un ejemplo, puedo referirme a la experiencia italiana en materia de alquileres establecidos por ley en los arrendamientos, esto es, una legislación que cubre el ventenio de 1962-1982. En su origen se trató de una disposición saludable, pero enseguida el mecanismo para la determinación del alquiler legal mostró algunas irregularidades. El concepto era aquel de poner remedio a los alquileres muy elevados del mercado libre que no eran en grado de remunerar de manera suficiente el trabajo del arrendatario y de su familia. Se pensó entonces el establecer los niveles mínimos y máximos del arriendo con respecto a los valores de la renta procurados por la tierra al propietario y resultantes del catastro. Pero surgió el problema de revalorizar las rentas catastrales con idóneos coeficientes de multiplicación para obviar las consecuencias de la creciente inflación y de la disminución del valor de la moneda; y el problema fue resuelto de modo insuficiente, a juicio de la Corte Constitucional, que debió afrontar las repetidas excepciones de inconstitucionalidad, hasta que el legislador se decidió a aportar algunas modificaciones, reconociendo en la última ley de reforma de los contratos agrarios (Ley n. 203 del 3 de mayo de 1982) que el fin del instituto es aquel de "asegurar en primer lugar

una equitativa remuneración del trabajo del arrendatario y de su familia", pero es también aquel de "reconocer una compensación a los capitales invertidos y a los otros aportes del locador" (art. 9).

En efecto, había sucedido que el muy bajo nivel del alquiler, junto a toda una serie de ventajas aseguradas por ley al arrendatario, habían disminuído la conveniencia para el arrendador de recurrir a la estipulación del contrato de arrendamiento: de manera que se vió que en estos años disminuyó grandemente el número de los nuevos contratos, tanto que, para poner remedio a ello, se introdujo en la ley de 1982 el mecanismo de los "pactos de derogación" a las numerosas normas imperativas, con el fin de revitalizar la autonomía de los contratantes privados.

En efecto, desalentar las contrataciones quiere decir renunciar al instrumento fundamental, el contrato, que el derecho ha inventado para poner fin o por lo menos poner un freno a la guerra entre las opuestas categorías de los contratantes. También el contrato agrario, en suma, debe poder desarrollar su función de llevar la paz o por lo menos ofrecer la posibilidad de una tregua. Pero cada tipo de contrato sirve a estos dos fines: ni un contrato como la locación tradicional, que deja mano libre al locador terrateniente, y consiente, al límite, la explotación del hombre; ni un contrato impuesto por ley, que en todo su contenido reduzca mucho y casi anule la ventaja del locador y, por lo tanto, deprima la iniciativa económica.

6.- Si no conviene, para los fines de la paz social, suprimir el contrato, la misma cosa es de decir para la propiedad.

Escribe Bobbio: " Pacifismo, comunismo, anarquía obedecen a la misma lógica: hasta ahora los hombres buscaron de encadenar los tres monstruos de la guerra, de la propiedad y del Estado. Porque éstos rompieron progresivamente las cadenas en los cuales estuvieron constreñidos, no resta que tentar de matarlos" (ob. cit., p. 98).

Matar la propiedad - este " terrible derecho " - forma parte de la utopía comunista - entendida groseramente-; sin embargo también la propiedad, y hasta la propiedad fundiaria-agraria, puede ser exorcizada. Esto sucede en Italia, donde en el momento actual se puede decir que la propiedad no hace temer más y que la función social de la propiedad no es más que un nombre vano. Aquí podría estar el caso de mostrar como y porque la guerra entre los antagonistas tradicionales del mundo agrícola del pasado, es decir los propietarios no conductores y los conductores no propietarios, haya prácticamente desaparecido por efecto de una legislación que no obstante partir de la garantía constitucional de la conservación de la propiedad privada (art. 42 Const.), ha multiplicado, en nombre de la función social, los límites de la propiedad y, sobre todo, del poder de disponer para fines de disfrute.

Por otra parte, después de decenios de política que alentaba la formación de la propiedad directamente explotada o, lo que es lo mismo, desalentaba la explotación indirecta de las propias tierras confiándolas a aparceros, arrendatarios y asalariados agrícolas, en Italia la forma de conducción de los fundos largamente prevalente, como del resto en toda Europa,

es ahora la propiedad del conductor directo. Al mismo tiempo se obtenía con otros medios (por ejemplo concesión forzosa de tierras incultas o insuficientemente cultivadas), la práctica desaparición del latifundio. También cambió la mentalidad de la clase política en la confrontación con la clase de los propietarios no conductores directos, especialmente cuando se trata de una propiedad pequeña y pobre: es sintomático en este sentido que el legislador haya pensado también en algunas disposiciones a favor del "pequeño arrendador" (art. 44 de la ley n. 203 de 1982).

Todavía ha permanecido, bajo ciertos aspectos, el perjuicio de un desfavor para el agricultor individual, o mejor un declarado favor legis para todo lo que sabe a "agricultura de grupo", que llega al exceso de asumir como mito la asociación entre campesinos; sin decir del proteccionismo acentuado (y, como diré después., no siempre justificado) para las sociedades cooperativas. Son todos residuos de una concepción de los sujetos de las relaciones agrarias aún con algunas influencias demagógicas.

La consolidación de la filosofía que domina la política agrícola unitaria de la Comunidad Económica Europea, y que se realiza a través de directivas y reglamentos comunitarios indirecta o directamente vinculados a las legislaciones de cada uno de los Estados miembros obliga, sin embargo, a una corrección de ruta.

Por un lado, las legislaciones de los países miembros se abren, lo quieran o no lo quieran, para acoger, al lado de la figura del conductor directo y personal y en parte en conflicto con esa, la nueva figura del "empresario agrícola a título principal". Esta figura exalta la profesionalidad del agricultor caracterizada por una cierta medida de dedicación temporal a la empresa (prescindiendo del carácter material o no, manual o no, del aporte a la empresa) y por una cierta medida de rédito obtenido a través de aquella dedicación: de ahora en adelante el empresario a título principal deberá ser considerado como destinatario privilegiado de los incentivos y de las ayudas públicas para el sostenimiento de la agricultura, en la suposición que, pequeña o grande, individual o colectiva, su empresa sea una de aquellas empresas "modernas y eficientes", o por lo menos" en grado de desarrollarse", que la Comunidad europea quiere favorecer exclusivamente.

El contencioso que se abrió entre la Corte de Justicia de la Comunidad europea y la legislación italiana en mérito a la extensión de la calificación de "empresario agrícola a título principal", que el derecho italiano a nivel regional tiende a restringir a las solas personas físicas y a las sociedades de personas, excluyendo las sociedades de capitales, es muy significativo. A juicio de la Corte europea de justicia (sentencia n. 312 del 18 de diciembre de 1986) esta calificación debe ser reconocida también por la ley italiana, cada vez que se verifiquen determinadas condiciones, a cualquier sujeto individual o colectivo, independientemente de su forma jurídica.

Yo interpreto este suceso como el germen de una revisión de las figuras de los sujetos de la normativa agraria: cada una de estas figuras, conductores individuales o sociedades, deberá tener su legitimación simplemente sobre la base de su mérito en la participación en

el proceso productivo. En un cierto sentido, la lucha de clases viene desarmada, y con ella toda una serie de potenciales conflictos de clases que por decenios consitituyó en nuestro país un motivo de asperas divisiones.

7.- También este es un modo para construir la paz interna y se parece a aquel evento que nos acompañó en el curso de los últimos decenios: la desaparición de la aparcería y su conversión ex lege en arrendamiento.

La aparcería nació hace algunos siglos, en el '800, y ya en los primeros del '900 se había extraordinariamente difundido en Italia, especialmente en la parte central de la península. El espíritu de la aparcería habría debido ser aquel de la sociedad, en el sentido de una **vis societatis** o sin más una **vis fraternitatis**, y debería haber puesto en común, en una suerte de serena prosperidad, propietario aportador de capital y al aparcero aportador de trabajo junto con su familia. Pero, en efecto, la **vis fraternitatis** con el tiempo se había atenuado y después fracasó; la conveniencia económica de dos se había reducido; el propietario tendía a alejarse de la responsabilidad de la gestión cuando no resultaba del todo ausente; la política y el sindicalismo han soplado largamente sobre el fuego de la discordia y han alimentado los contrastes. De esta manera podemos llorar sobre la condena a muerte que la ley ha pronunciado para la aparcería, - característica creación del genio jurídico latino- pero en el fondo esta condena nos debe alegrar, por amor a la paz, que haya venido a menos esta razón de perturbación social, esta causa de guerra.

8.- Decía antes que la propiedad, este derecho "terrible" por definición (Rodotá), que excita a la guerra entre clases, en el ambiente europeo es puesto ahora en condiciones de no dañar en demasía; y así del resto puede decirse de aquel monstruo que se movía en torno a Europa en los albores del marxismo, el capitalismo.

El capitalismo maduro a veces ha tomado su revancha: por ejemplo podemos decir que ha expropiado al socialismo una de sus creaturas predilectas, la cooperativa. También a este propósito estoy constreñido, por simplicidad y brevedad, a referirme al caso italiano. El reconocimiento solemne del instrumento cooperativo que fue inserto en el texto de la Constitución de Italia de 1948 (art. 45: "La República reconoce la función social de la cooperación con carácter de mutualidad y sin fines de lucro") había alimentado muchas esperanzas de incremento de la cooperación en la agricultura. En gran parte es necesario reconocer que las esperanzas que se referían al tipo "puro" de cooperación, como delineaba la Constitución, han sido en gran parte frustradas, porque entre otras razones la legislación italiana no ha sabido caracterizar de manera suficiente la cooperativa agrícola y más bien ha continuado a hacer uso de una figura "neutra" de cooperativa, no siempre apta al ambiente rural.

Por otra parte, sólo el tipo de cooperativa que desarrolla actividad de transformación y comercialización de los productos obtenidos por los socios con las propias empresas individuales de cultivo; verdaderamente ha tenido éxito, contribuyendo eficazmente a reducir el aislamiento tradicional del pequeño productor agrícola y, en consecuencia,

aumentando su poder contractual.

Pero de tal modo la cooperación llegó a ser una cooperación "espúrea" y traicionó sus orígenes de modo que de instrumento originariamente sustitutivo del proceso capitalista de producción y de distribución se presenta más a menudo como instrumento de racionalización y, por lo tanto, de reforzamiento de tal proceso. Como recuerda G. Cottino en su **Manual de derecho comercial** (Vol, I, Padova, 1976, p. 361) " La empresa cooperativa, no fue y no es, la historia nos lo enseña, un instrumento monocorde. Puede ser empleado en una economía colectivista para superar o atenuar las más exasperadas sobrevivencias individualistas de la propiedad privada: como sucede en Polonia donde la división en lotes de los fundos es temperada por una red de cooperativas. Puede constituir un correctivo de la economía capitalista; pero también puede resolverse en un reforzamiento de ésta a través de la integración en esa de más grandes masas de ciudadanos".

9.- En determinadas zonas geográficas, en determinadas realidades económico-sociales, se impone la necesidad de modificar las estructuras productivas e implicar en la transformación a los sujetos de la producción. En estos casos de enfermedad grave la cura médica es insuficiente y es necesario recurrir a la intervención del cirujano, es decir, proyectar y llevar a término una obra de reforma agraria (según el significado atribuido a ésta expresión en el área latinoamericana).

Generalmente la reforma agraria viene concebida como fin último de pacificación, o sea concebida para eliminar las causas que producen un estado de tensión entre los grandes propietarios y los campesinos desheredados que anhelan la posesión de la tierra y con ello un nivel de vida más decoroso. Pero la reforma agraria contiene gérmenes de guerra porque es un remedio, por así decir, cruento. En general, las reformas agrarias no se efectúan para incrementar la productividad de la agricultura; más bien se puede decir, como ha sido dicho que, (si se razonase sólo en términos de productividad, dado los altísimos costos de una reforma que sea efectivamente tal, no sería de alguna conveniencia programar una reforma.

En verdad se puede afirmar como anota Innocenzo Gasparini en su libro " Una estrategia para el desarrollo " (Florencia, 1986, p, 65) - que a menudo las reformas agrarias se efectúan por razones políticas; con la finalidad de provocar un cambio en la composición social de un país, de crear una forma de pequeña burguesía, de hacer más estable una sociedad campesina. Esta, por ejemplo, "fue la razón de la reforma agraria desarrollada por el general Mc Arthur en Japón en 1945 (...), fue la razón de la reforma realizada en Taiwan y, en general, es la razón de las reformas agrarias". Quisiera agregar que esta fue sustancialmente la razón de la reforma fundaria realizada en algunas zonas de latifundio en Italia en el 1950.

En definitiva- escribe Gasparini- la reforma agraria " es una obra de alta cirugía, y como tal requiere un cirujano de excepcional habilidad. Es, en efecto, necesario que

contemporáneamente se conduzca una formidable obra de instrucción y capacitación para los agricultores. Evidentemente si yo tomo un bracero y lo hago propietario de una finca en la zona de reforma, especialmente si se trata de una tierra de regadío, es como tomar un peón y hacerlo ingeniero, aproximadamente es el mismo salto cualitativo, y por lo tanto necesitaría de formidables programas de formación. Además, es necesario crear todas las estructuras cooperativas de marketing para los productos agrícolas, en ausencia de las cuales tales explotaciones son condenadas al fracaso.

Ocurre, por esto, introducir nuevas técnicas, ocurre introducir capital nuevo, porque la pequeña empresa debe ser de alta intensidad en términos de calidad del trabajo, de capital, de tecnologías, de capacidad empresarial. Estamos verdaderamente frente a un gran reto y yo creo que es una batalla difícil, pero una batalla que vale la pena combatir, para poderla vencer es menester contar con todas estas armas, tener claras todas las dificultades".

Entonces, cuando la reforma agraria es integral, es una obra difícil, costosa en sentido económico y en sentido social, y tiene en sí una carga revolucionaria porque turba los intereses de enteras clases de ciudadanos e incide sobre sus situaciones jurídicas subjetivas.

El espejismo de un orden nuevo, del mejoramiento y del desarrollo esperado representa la legitimación de la reforma agraria, pero esto implica la subversión potencial del derecho positivo que actualmente regula bienes, sujetos y relaciones del ambiente agrícola.

Cierto que no se trata de aquellas típicas guerras revolucionarias como fueron las guerras de independencia o las guerras de liberación nacional del siglo pasado, las guerras de la mitad de este nuestro siglo que ha llevado a la destrucción del colonialismo y a la creación de nuevos Estados africanos independientes.

Ni vale la motivación común de muchas guerras consideradas " justas " sólo porque se quería restaurar un orden viejo. Más bien las reformas agrarias miran a instaurar un orden nuevo, aunque sea parcial, es decir, tienden al efecto de modificar solamente una porción del ordenamiento en vigor, como por ejemplo el carácter del derecho de propiedad, las dimensiones de las unidades productivas, el tipo (de individual a colectivo) de su gestión, etc.

El fenómeno de la reforma agraria tiene implicaciones también con los problemas de la teoría general del derecho agrario, en la medida en la cual introduce y mantiene una duplicidad de disciplina jurídica. La literatura jurídica de los países latino-americanos registra la existencia de una fractura y a veces de una neta antítesis de normas y de principios entre los institutos del derecho agrario común y los institutos creados por la reforma agraria: una reforma generalmente de lenta y de gradual actuación, con continuos altos y bajos, hasta que se ven refutados los propósitos fallidos los tentativos de reforma o se constata que la reforma se estabiliza y se institucionaliza, es decir, en otras palabras, viene a identificarse con el derecho agrario común, más o menos profundamente renovado en los valores y en las estructuras. Entonces la tensión de renovamiento se debilita y se

reabre un período de paz social o, por lo menos, de tregua.

10.- Agregaré algunas otras reflexiones concernientes a los aspectos del derecho agrario hasta aquí no afrontados; y se trata de aspectos típicos de nuestros días. No debe hacerse muchas ilusiones sobre la eficacia terapéutica del derecho para los males de nuestra sociedad, sobre la idoneidad de los instrumentos jurídicos para sedar tumultos, eliminar motivos de rebelión, componer rivalidades. Donde avanza el reino del derecho cesa la guerra o por lo menos viene suspendida, pero infinitas son las ocasiones para que la guerra se encienda o se reencienda, no obstante se pueden registrar intervalos de paz.

Las agitaciones de los aparceros en lucha con los propietarios en Italia para mejorar sus condiciones contractuales no tiene más sentido porque la aparcería de hecho o de derecho ha muerto. No hay más motivos para la huelga de los braceros, o trabajadores precarios, porque la categoría casi ha desaparecido. La huelga de los asalariados agrícolas, ciertamente da menos temor que la huelga del personal de los aviones o de los trenes. La huelga (arma de lucha, y decimos: también de guerra, de los sindicatos de trabajadores) ha adquirido ahora formas y significados muy diversos a los de un tiempo pasado y, en muchos casos, causa más fastidio que turbación.

Por otra parte, la antigua lucha entre agricultores y cazadores ha asumido en Italia tonos clamorosos y se ha radicalizado en formas decisivamente políticas, suscitando pedidos de **referendum** para abrogar la ley permisiva de la caza; y el rechazo del referendum ha contribuído a la caída del Gobierno y a la disolución de las Cámaras legislativas.

Y en tanto avanza, sonando trompetas de guerra, la falange de los ecologistas, de los extremos defensores del ambiente y de los recursos naturales, de los asi llamados "verdes". Está bajo acusación la agricultura contaminante y fácilmente se olvida que la agricultura está contaminada, es decir es víctima de contaminaciones de otros. Los relativos movimientos de opinión se están politizando intensamente y preparan programas de lucha continua casi como aquellos que se oponen (en Alemania, en Italia y en otro lugar) - y no siempre pacíficamente- a la construcción y al mantenimiento de centrales para la producción de energía termonuclear.

Todo esto puede ser el preludio para la instauración de un nuevo orden jurídico vinculado a un tipo de desarrollo económico y social que se resolverá en un condicionamiento del proceso productivo de la agricultura. Esto se manifestará por nuevos límites y vínculos a la propiedad y a la empresa y, en concomitancia con los problemas de excedente de producción que aflige a la Comunidad económica europea, por la prohibición de cultivar en determinados modos o con determinadas sustancias o de aumentar la producción o de cultivar determinados productos y, es más, se manifestará por obligaciones legales de no cultivar en absoluto.

11.- ¿Cuál es entonces la moral de mi discurso, la sustancia de estas pobres

reflexiones, que me preparo a concluir? Podría ser esta, expresada en palabras extremadamente simples : es necesario sustituir el concepto aberrante de guerra justa con aquel de ley justa, si es verdaderamente que sólo la ley, si es justa, puede darnos el resultado de una ausencia de guerra, ya sea al interior de las naciones o en las relaciones exteriores entre Estado y Estado. En este sentido, el elemento jurídico es indispensable para la educación de la paz; y la cultura de la paz, debe entrar en el bagaje cultural del hombre de ley, aún cuando las leyes que él elabora, estudia, interpreta y aplica son leyes agrarias.

Decimos la verdad, nosotros que somos técnicos de la legislación agraria y no hombres políticos: poco podemos hacer para que estas leyes se enriquezcan con un suplemento de justicia. Pero podemos por lo menos tener bajo control crítico la redacción de las leyes y exhortar a hacerlas menos numerosas, más breves, más claras (es decir inteligible para todos los destinatarios), más simples, en una palabra " más humanas ". También esta puede ser una contribución para ia paz.

Guillermo Figallo

APORTE DEL DERECHO ANDINO AL DERECHO AGRARIO Y LOS DERECHOS HUMANOS

Próximas a cumplirse cinco centurias del encuentro de Colón con este Continente de la esperanza, ha empezado a descorrerse el velo de indiferencia que cubría el aporte del Nuevo Mundo al Derecho Universal y la supervivencia heroica de sus instituciones a la penetración de las importadas de otras realidades.

Siguiendo esa corriente de "encubrimiento", que así califica Leopoldo Zea a la actitud de los conquistadores frente a la realidad de esta Región, hay quienes todavía se muestran reticentes a admitir la existencia de un derecho inca y sólo hablan de apenas un "pre-derecho", constituído por un conjunto de normas, costumbres religiosas, económicas y morales que no aparecen en una estructura orgánica compleja o sistematizada bajo instituciones propias del derecho.

Frente a esta posición se alza la de nuestro insigne historiador y notable jurista Jorge Basadre que claramente afirma la existencia de un derecho Inca. Pero, aunque negáramos el carácter de Estado Universal que atribuye Arnold Toynbee al Imperio Incaico; y éste no hubiera llegado a destruir las estructuras étnicas de los pueblos conquistados que mantuvieron su identidad política y sobrevivieron al Tahuantisuyo, no puede dejar de reconocerse que existen patrones-comunes que marcan, como señala Luis E. Valcárcel, la unidad histórica y cultural de los Andes y que, en consecuencia, sea por las instituciones jurídicas del Ayllu, el Tupu, el Ayne o ayuda mutua, la Minka o trabajo colectivo, la reciprocidad y redistribución de excedentes, los incas realizaron la unidad de la gran Nación Andina.

Los recientes estudios historiográficos han enriquecido los conocimientos que se tenían a través de los Cronistas, quienes vieron y pensaron a la Europea el pasado de los hombres andinos y cuya falta de objetividad señala otro notable historiador peruano, Raúl Porras Barrenechea, diciendo que el Cronista "empieza por alzar el pendón partidista apenas toma la pluma".

He ahí porqué ninguna de las interpretaciones dadas por los comentaristas españoles han explicado acertadamente la naturaleza jurídica del "tupu" el que se aparta de las concepciones romanísticas. El "tupu" no era una gracia o merced del inca, como sostuvo Fray Acosta, influenciado por el derecho regaliano, sino un derecho del que gozaban todos los miembros del ayllu; tampoco el dominio era del inca y solo el usufructo de la comunidad, como pensaba Bartolomé Cobo, pues el uso del tupu y la percepción de los frutos no era común sino individual. El Inca no tenía el dominio sobre la tierra, sólo la administraba por lo que no podía haber usufructo del aylluruna, que consiste en el uso de un bien ajeno.

El "tupu" es una institución propia del derecho Inca, que escapa a todo intento de ser encasillado dentro de moldes romanistas o germánicos.

Desconcertados, además los cronistas ante las diferentes extensiones de los tupus, no advirtieron por falta de una concepción técnico-social de la distribución de la tierra, que el tupu respondía al criterio funcional de la Unidad Agrícola Familiar redescubierto por las Reformas Agrarias posteriores a la segunda guerra mundial, de Italia y algunos países latinoamericanos.

Baudin, el célebre autor del "Imperio Socialista de los Incas", sostiene que más valdría calificar el sistema de colectivista porque el indio posee privadamente la cosecha de su "tupu". Según este autor, hubo en el Perú a la vez colectivismo agrario y socialismo de Estado, el uno muy anterior a los incas. El otro, establecido por éstos.

Característica del socialismo, expresa Javier Vargas, (al menos en su actual etapa) "es la estatización, el empresariado del Estado, la economía dirigida, en sus principales funciones: producción, distribución y consumo, la reglamentación minuciosa de la vida ciudadana, reglas todas que se aplicaron en el imperio incaico."

El socialismo incaico, -agrega el distinguido laboralista peruano, debe entenderse como la existencia de un estado regulador de la economía, trabajo y conducta de sus miembros y con un afán de buscar la igualdad y nivelación de la masa ciudadana en las principales funciones de la vida: labores, matrimonio, etc.

El derecho humano al trabajo fue para el Estado Inca un derecho y un deber de todo habitante. Podría decirse del Imperio Incaico lo que hoy recogen algunas cartas políticas, que era "una república de trabajadores".

Los derechos sociales de los trabajadores se encontraban regulados teniendo en cuenta la edad, el sexo, la condición civil, el estado de salud, la naturaleza de la labor, etc.

En el imperio se plasmó un completo mecanismo de ayuda al necesitado y al impedido de trabajar por vejez o enfermedad u otra causa justificada con un profundo contenido de solidaridad y de deber estatal, que puede calificarse de acabado sistema de seguridad social.

Finalmente, cabe destacar que el trabajo tenía un sentido recreativo, el propio inca daba el ejemplo iniciando las labores del cultivo en el Imperio, suscitando el entusiasmo de sus súbditos según Garcilaso de la Vega, dentro de la Ciudad del Cuzco, a la falda de un cerro había un gran andén llamado Collcampata cuyas tierras las labraban el Inca y las Pallas en medio de gran alegría.

La primera página de la historia jurídica de Hispanoamérica se abre con la afirmación fundamental de los derechos humanos respecto a la condición de los indios. Las ardorosas polémicas de Fray Bartolomé de Las Casas y Juan Ginés de Sepúlveda acerca de la naturaleza humana de los pobladores oriundos de este Continente culminó con el triunfo de aquél "Dominico apasionado" al dictarse la Real Cédula de 20 de Junio de 1580 que declaró "que los indios debían ser considerados como vasallos libres de la corona de Castilla". Ratificada después de ciertas visicitudes por la de 2 Agosto de 1930 que decretó que, ni aún en caso de "guerra justa", pudieran ser hechos esclavos los indios que se cautivaren.

La conquista española significó la formulación de un nuevo derecho denominado derecho Indiano que tenía primacía en su vigencia en todos los nuevos territorios. Sólo se podía acudir a las fuentes del derecho castellano a falta de principios aplicables en las

fuentes del propio derecho indiano.

El Derecho Indiano muestra una fisonomía ambigua, como trasvase del derecho castellano fuertemente influenciado por el derecho romano. Fue un derecho de implantación. Como el dios Jano tenía dos caras. Una que miraba los intereses de los conquistadores y de la Metrópoli, y otra, que reconocía y utilizaba las instituciones jurídicas de los conquistados.

El Estado español premió generosamente a los audaces armadores de buques, capitanes y sus huestes que arriesgaron sus fortunas y sus vidas en la empresa de la dominación de un mundo desconocido. Fue el derecho de los repartimientos de las encomiendas, de las mitas y de los obrajes. Modalidad de servidumbre impuesta a los vencidos con el pretexto fariseico del adoctrinamiento en la fe cristiana.

Fue el derecho del coloniaje al servicio de la casta dominante que llegó inclusive a alzarse en armas contra la Corona cuando ésta suprimió sus privilegios.

Con la aprobación del Papado, la Corona española asumió el dominio sobre los nuevos territorios, de modo que las tierras pertenecientes al Estado Inca y al culto del sol pasaron a pertenecer por derecho de conquista al Estado español.

Por tal razón, las tierras baldías, es decir "desocupadas" eran consideradas como una regalía. El dominio privado sobre ellas había de derivar de una merced o gracia real.

La política de colonización española tuvo su expresión culminante en las Ordenanzas de Descubrimiento y Nueva Población, promulgadas por Felipe II en 1573, que establecieron como condición para el perfeccionamiento del dominio la puesta en cultivo de las tierras adjudicadas y la residencia del colono en éstas, durante un plazo mínimo que variaba de tres a ocho años. Advertían, además, que los repartimientos de tierras a los españoles debían hacerse sin vejamen de los indios, respetando sus poblados.

Las novísimas disposiciones sobre colonización de tierras de Selva obedecen a los mismos principios.

Reconoce el distinguido historiógrafo del derecho español Ots de Capdequí que la regulación del dominio privado de las tierras seguían normas que se apartaban de las viejas concepciones romano-justinianeas aceptadas por las propias fuentes del derecho castellano vigentes, aún cuando con carácter supletorio en estos territorios.

El Derecho Indiano como expresión de la política colonizadora de España establece, pues, un régimen especial para la adquisición de la propiedad de las tierras de los nuevos dominios con resguardo en todo momento del derecho de los naturales.

Pero, al interior de este nuevo derecho cabía asimismo la distinción del Derecho "Indigenista" conformado por las normas tutelares sobre las personas y bienes de los indios.

La norma indigenista más importante fue, sin duda, la que mandó, "que los indios fuesen reducidos a pueblos y no viviesen divididos y separados por las sierras y los montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de los Ministros del reino y del que obligan las necesidades humanas, que deben dar unos hombres a otros", prescribiéndose que "los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una lengua de largo donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles". "Que en cada pueblo y reducción haya un Alcalde indio de la misma

reducción; y si pasase de ochenta casas dos Alcaldes y dos Regidores, también indios: y aunque el pueblo sea muy grande no haya mas que dos Alcaldes y cuatro Regidores y si fuese manos de ochenta indios y llegase a cuarenta, no más de un Alcalde y un Regidor, los cuales han de elegir por año nuevo otros, como se practica en pueblos de españoles en presencia de los curas.

Hubo sin duda en la creación de las "reducciones de indios" a pueblos el interés crematístico de facilitar el cobro del tributo a éstos. También, la satisfacción de la necesidad de mano de obra para que labrase los campos abandonados por la despoblación debida a las guerras y a la huída de los indios a las alturas para librarse de los horrores de la mita. Pero, también existió otra razón poderosa que fue la creación de una eventual fuerza política constituída por un campesinado libre, cuya única lealtad estuviera dirigida a la Corona y que serviría del contrapeso al cada vez más poderoso dominio feudal de los encomenderos.

Formáronse así la "República de los españoles" constituída por los vencedores en que el régimen de propiedad de la tierra obedece a un concepto romanista, con carácter absoluto y perpetuo y que derivó en el latifundio.

Y la "República de indios", en que la tierra pertenecía al común y sus frutos a quienes la trabajaban, bajo un sistema en que se conjugaban los elementos andinos autóctonos con los de las antiguas comunas ibéricas creando un régimen de propiedad especial con características que la definen como una institución propia del derecho Andino.

La gesta de la Independencia y la organización de la República en el Siglo XIX implicaron la negación del derecho Indiano y la adopción de los principios jurídicos de las nacientes repúblicas europeas derivadas de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

Los indios sujetos de protección y tutela pasaron a ser formalmente iguales que los mestizos y criollos ante la ley. En el Perú, el Libertador Simón Bolívar, por Decreto de 4 de Abril de 1824, los declaró propietarios de las tierras que poseían. Por otro lado, dispuso el reparto de las tierras "llamadas de comunidad" entre los indios que no gozaran de otra suerte de tierras y caso de haber sobrantes se vendieran, lo que significaba la disolución de las Comunidades. Iguales leyes se dictaron en otros países andinos.

Se ha cometido una injusticia histórica con el Libertador cuando se ha dicho que abrió paso al latifundio al haber propiciado la venta de las tierras de los indios.

Esta afirmación ha emanado seguramente de los propios hacendados para cohonestar su "geofagia" amparándose en el prestigio del Libertador. En efecto, había transcurrido apenas un año cuando el propio Bolívar derogó el indicado decreto el 8 de Julio de 1825 suspendiendo la facultad de los indios para vender sus tierras hasta el año 1850. Indudablemente, en tan corto tiempo no crecieron significativamente las haciendas.

Según los Decretos Bolivarianos que hubieran podido servir de base para una Reforma agraria, basta que el indio o mestizo posea la tierra, sin necesidad de título alguno, para que tenga la calidad de propietario. Recrean así el principio jurídico del ayllu cuya expresión moderna es el campesino que es propietario de la tierra que trabaja.

La declaración no admite prueba en contrario, no requiere interpretación para ser aplicada. La norma no establece una presunción sino un modo de adquirir que resulta propio del derecho agrario Andino.

Cuando el campesino posee la tierra no cabe contra él la acción reinvidicatoria por quien tuviera título de propiedad. En cambio, dentro de la concepción romanista sólo se presume que el poseedor es propietario, pero no se niega al que tiene título de propiedad su derecho a reinvidicar el bien si los plazos prescriptivos no hubieran transcurrido.

La teoría de la función social de la propiedad tiene su precursor en el más notable jurista peruano de la independencia, Manuel Lorenzo de Vidaurre, quien en el Congreso Pan-Andino de Panamá de 1827 presentó un proyecto de Ley agraria que establecía que "en todas las tierras que tienen propietarios se obligará a éstos a que las cultiven entre plazos señalados; y no verificándolo sean vendidas a pagar al dueño el 1.5% de su valor".

Fundamentando su Proyecto Vidaurre decía: "yo creo que el Estado protege el uso de los propietarios, no el abuso de ellos. Así como no se consentiría a un propietario que formase en su pertenencia una laguna insalubre por el mal que resultaría a los demás, tampoco deberá consentírsele que destine su terreno a la infecundidad, que es el principio del hambre y de la muerte".

Las Comunidades Campesinas demostrando una vitalidad indestructible. No obstante su clandestinidad jurídica, subsistieron durante el Siglo XIX y las primeras décadas del presente, los embates del latifundo y desarrollaron un derecho consuetudinario, constituyendo una institución sui-géneris recreada por los pueblos andinos.

Entre sorprendido y asombrado, el gran jurista peruano de la primera mitad de este Siglo, Manuel Vicente Villarán, nos describe como la Comunidad Andina escapa a los moldes del Derecho Civil. Así dice: "no practican las comunidades la indivisión absoluta de la tierra, a no ser de los montes y pastos naturales. Los terrenos laborables son siempre divididos: cada comunero recibe su pequeña chacra separada y hace suya la cosecha respectiva. De manera que el régimen de las comunidades no coincide con lo que el derecho civil denomina posesión en común, o sea la condición de varios poseedores de una cosa antes de dividirse (como los llamados a una herencia indivisa); porque en la posesión proindiviso de derecho civil, la propiedad de cada condómino es sobre una parte alícuota de la cosa común y la división material solo tiene lugar respecto de los frutos: mientras que en las llamadas comunidades de indígenas cada individuo posee una porción material de la tierra aunque sea por tiempo determinado, y los productos no están sujetos a repartición. El aborigen, miembro de una comunidad, no podría, por tanto, invocar ante los Tribunales los derechos que la ley concede al poseedor proindiviso de una cosa común. En cambio, es poseedor único y puede reclamar sobre la parte material que actualmente ocupa, todos los derechos inherentes al pleno dominio."

Y agrega: "es curioso observar que las comunidades mantienen prácticas restrictivas para determinar quienes son miembros de ellas con derechos a participar de la distribución de tierras. No todo el que se traslada al lugar donde mora una comunidad se hace comunero; los goces se transmiten únicamente en las familias de los miembros de la comunidad. Los indígenas pertenecientes a ellas reciben, por ese sólo motivo, su especie de hijuela en la tierra común; pero gozan de un beneficio voluntario no de un derecho legal: aprovechan una concesión espontánea de sus congéneres, no de una facultad declarada en nuestras leyes y provista de acción judicial. En efecto, por leyes vigentes los indígenas poseedores actuales tienen el pleno dominio de las fracciones de tierras que ocupan en la comunidad y, por lo tanto, no les corresponden la obligación de ceder o

reservar parte alguna de sus derechos a los miembros futuros de ella. El que no es poseedor actual en la comunidad no puede ante nuestras leyes reclamar nada de los demás.

Por último, durante el presente siglo la organización del Estado y todo el aparato institucional se ha construido por y para los espacios sociales centrales de nuestros países con consideración a la real composición y naturaleza de las sociedades nacionales.

Los grupos dominantes persisten en imitar los modelos de los países industriales del norte sin percatarse de la creciente brecha entre países pobres y ricos, y de la inutilidad del esfuerzo, dada la radical diferencia de las respectivas estructuras sociales de base.

La vigencia de los derechos humanos y la igualdad de los hombres que las constituciones y las leyes recogen de modo literal, se convierten en instrumentos de discriminación y de segregación social al aplicarse sin reconocer la naturaleza diferenciada de las sociedades y de los espacios locales o regionales. Todo el mundo rural y la mayor parte de los estamentos urbanos sólo tienen acceso a la justicia por la acción de intermediarios al servicio de la sociedad central, son ciudadanos de segunda clase.

En reciente Seminario celebrado en Lima sobre derechos humanos y en servicios legales en las zonas rurales de los países andinos se ha llegado a la conclusión de que existen en las organizaciones campesinas de la región diversos órdenes jurídicos efectivos para la solución de los conflictos entre sus miembros.

Y que estos órdenes considerados como derechos consuetudinarios son prácticas reiteradas que rigen importantes ámbitos de la vida de la población campesina de la región andina.

La existencia de estos derechos responde entre otras causas a la identidad cultural de los grupos campesinos que no solo se ha mantenido durante centurias sino que se ha ido recreando dinámicamente para enfrentar los problemas actuales.

El rol de los derechos estatales en las zonas rurales andinas ha contribuido en diversa intensidad a la existencia de los órdenes jurídicos campesinos, en tanto han generado de un lado, una resistencia activa a su aplicación y de otro lado, se han producido vacíos por la irrealidad del sistema jurídico dominante.

También se dan ejemplos de la penetración de derecho consuetudinario en el derecho estatal, como ha sucedido con la modalidad peruana del matrimonio andino denominado servinacuy estudiada con tanta acuciosidad por el distinguido profesor de derecho de familia Héctor Cornejo Chávez, que ha influenciado indudablemente en el reconocimiento constitucional del concubinato.

A modo de resumen podemos decir que: el mejor fruto del encuentro de América con los europeos fue el descubrimiento de la dimensión universal del hombre.

Ricardo Zeledón

ORIGEN, FORMACION Y DESARROLLO DEL DERECHO AGRARIO

EN LOS DERECHOS HUMANOS

(HIPOTESIS PARA UNA INVESTIGACION)

1.- La vinculación de dos disciplinas realmente novedosas, en permanente proceso de transformación evolutiva, de palpitante actualidad y vigencia, como son la de Derecho agrario y la de derechos humanos, puede ofrecer posibilidades ciertas para su mutuo enriquecimiento tanto en el plano normativo como en el ámbito científico, sobre todo si entre una y otra puede establecerse una cierta relación de complementariedad donde se suministren entre sí diferentes elementos constitutivos para su fortalecimiento independiente, al tiempo que encuentran áreas comunes para identificar un origen, una formación, un desarrollo susceptible de permitir concebirlos en función mutua.

El Derecho agrario y los derechos humanos, salta a la vista, tienen una serie de elementos comunes cuya racionalización y desarrollo científico permitirían encontrar coincidencias para poder superar los límites con los cuales han debido convivir impidiendo muchas veces cristalizar su verdadera personalidad.

La tarea, aún cuando pueda ofrecer una serie de interesantes interrogantes, e incluso ofrezca un reto con visos de inaplazable, no deja de preocupar, sobre todo luego de constar en la literatura jurídica de ambas disciplinas el silencio absoluto sobre el tema - tanto en forma directa relacionando una rama jurídica con otra, o indirecta encontrando explicación o justificación - de alguna norma o instituto de una disciplina en la otra - por lo que el investigador, aún ilusionado por establecer una relación de fraternidad entre dos importantes ramas jurídicas, no debe descartar la posibilidad que la relación sea sólo aparente, y no real.

Aún tomando conciencia de los posibles límites señalados, no escapa la inquietud sobre la importancia del descubrimiento de una veta de esta naturaleza, pues si existe, verdaderamente, las posibilidades de enriquecimiento deben impulsar necesariamente a trabajar sobre ella en forma inmediata.

El Derecho agrario moderno se asienta en dos fuertes pilares, uno de carácter económico y otro de carácter social, sobre esas bases se ha venido desarrollando su normativa, y sobre esos criterios se han orientado las reflexiones científicas, por ello su relación con los derechos humanos pueden ofrecerle una posibilidad cierta para encontrar una filosofía, así como nuevas y vivificantes fuentes jurídicas inspiradoras, y en concreto una explicación y

razón de ser. Para decirlo en otros términos: un alma, cuya inexistencia casi habían aceptado sus cultores, según se puede deducir de su negativa a tratar el tema.

Por su parte los derechos humanos podrán encontrar en el agrario - quizá tanto, o más, que en otras ramas jurídicas - el cuerpo normativo en virtud del cual sus postulados dejan de ser enunciados, programáticos, el producto de una desiderata regional o universal sin elementos de obligatoriedad o cumplimiento inmediato, para cobrar vida dentro de complejas realidades, no sólo como mecanismos para normativizar una normalidad determinada, sino, por el contrario, como estandarte portador de libertades en los ámbitos económico y social, para construir una Sociedad basada en el respeto a la dignidad humana y en la justicia social, sobre bases ciertas y definidas, en uno de los sectores de la población más complejos donde se hace más urgente el adecuado y eficiente cumplimiento de tan importantes derechos establecidos por la Humanidad.

La búsqueda del paralelismo entre ambas disciplinas - si es posible identificarlo, como parece colegirse de muchos lineamientos generales- necesariamente requerirá de una profundización histórica tendiente a determinar el origen de ellas con el objeto de señalar cuándo y con cuáles derechos humanos el Derecho agrario puede ser identificado, pues a partir de ahí el tratamiento de los institutos iusagrarios podrán conllevar una impronta, un sello, una identidad que ha de responder a los valores iushumanistas sobre los cuales cobraron vida, y en igual forma podrá señalarse la trascendencia normativa alcanzada por los principios consagrados en los Derechos humanos en cuanto se determine cómo y con qué grado de profundidad éstos han comenzado a cobrar vida por medio del Derecho agrario; con esta metodología será posible, también, fortalecer la teoría general de ambas disciplinas permitiendo un tratamiento científico más profundo, susceptible de dar explicación y filosofía institucional a todo el complejo normativo.

Por otra parte, y como etapa superior de una investigación como la pretendida, será fácil determinar, también, los ámbitos en los cuales una y otra disciplina deberán ocuparse en periódos futuros, pues la determinación del paralelismo señalará los vacíos sobre los cuales su contenido deberá cobrar interés, pues siendo estas materias **in fieri**, difícilmente han alcanzado - y también será difícil que lo logren en un periodo relativamente corto - su máximo grado de desarrollo.

2. El paralelismo en la génesis histórica entre el Derecho agrario y los derechos humanos parecen ofrecen lineamientos muy interesantes por donde iniciar una vinculación científica mutua.

El agrario, como disciplina jurídica, no ha existido siempre, aparece a partir del momento en que coinciden una serie de factores de carácter económico, social, político, cultural, cuya incidencia obliga a los ordenamientos a dictar primero normas excepcionales a las generales del Código Civil, y luego verdaderos institutos propios cuya agregación da fisonomía a la nueva rama cuyo desprendimiento del tronco común permite también señalar marcadas diferencias con el Derecho civil.

El agrario nace del civil, pero no es civil pues éste es más derecho de propiedad, mientras el agrario es derecho de actividad. Nace - como casi todas las formas jurídicas - del tronco común civil, pero una vez que cobra vida propia y autónoma tiene su propia personalidad.

En su nacimiento el agrario va a identificarse con un conjunto de derechos humanos particulares y específicos - los económicos y sociales cuya misión va a consistir en impregnarle personalidad a la nueva normativa, señalando sus fines últimos, y sobre todo calificándole con elementos suficientes para distinguirle del Derecho Civil. Este a su vez, también había tenido un origen paralelo con los derechos humanos, pero en otros diferentes, más individualistas y clásicos: los civiles y políticos.

Conviene precisar ahora el momento exacto de esa coincidencia histórica, y para ello nada mejor que profundizar en la forma como cobra vida la disciplina iusagraria.

Los factores que permiten el origen del moderno Derecho son: el capitalismo, la ruptura de la unidad del Derecho privado, y, la evolución del esquema jurídico constitucional. Temporalmente se ubica entre finales del Siglo XIX y principios del Siglo XX.

El factor económico cuya aparición va a permitir luego la disciplina iusagraria va a ser el capitalismo, pues éste introduciendo nuevas tecnologías y una concepción diferente respecto de la producción, va a provocar una verdadera revolución en la agricultura. Se industrializan los campos y se pasa de una economía de subsistencia a una economía de mercado. La tierra deja de ser vista desde la óptica civilista de la propiedad para convertirse en instrumento de producción. Desaparece la comunidad medieval para dar paso a nuevas y más modernas formas organizativas de producción. El agrario no es hijo del capitalismo, como si lo es el Derecho comercial, pero su gestación se da dentro del capitalismo pues en ese momento histórico se generan todas las condiciones necesarias para su aparición.

Cuando el capitalismo irrumpe en la historia el Derecho vigente es el civil, por ello debe dictarse su propio derecho, el comercial, pues siendo precapitalista el civil no satisface las necesidades y aspiraciones del nuevo sistema económico. Pero el Derecho comercial es pensado, e ideologizado, para el comerciante, no para la agricultura, para quien se interpone entre el productor y el consumidor y obtiene de ello ganancia. Con el capitalismo y por medio del Derecho comercial se pasa de la sociedad de personas a la sociedad de capitales. La agricultura no encuentra una respuesta en el Derecho privado: ni en el civil ni en el comercial.

En esta primera coexistencia entre Derecho civil y Derecho comercial, el derecho de la tierra se resuelve en el primero, como derecho de propiedad. Mientras en el derecho comercial aparecen las categorías de unidad y de actividad, la tierra se mantiene dentro de la órbita de la voluntad del individuo. La teoría objetiva de los actos de comercio impiden el ingreso de la agricultura en el comercial. El fundo agrario no alcanza a ser la base territorial de una actividad, debe ser objeto del derecho de propiedad. Como no hay lugar para un derecho agrario referido a la actividad productiva desplegada en el fundo, y como la tierra se concibe bajo el ángulo visual de la propiedad, el derecho agrario necesariamente debe resolverse en el Derecho civil, sobre todo porque para éste el **fundus** encuentra su explicación jurídica en el instituto de los inmuebles por destino.

Cuando el agrario exige su presencia normativa como derecho de la actividad agrícola opera la ruptura de la unidad del Derecho privado pues éste se muestra incapaz de resolver los problemas propios de la agricultura, y ello se hace más evidente cuando los ordenamientos jurídicos comienzan a asumir respuestas específicas para institutos agrarios, tales como la propiedad, la empresa, el contrato, denotando la necesidad de darles

contenido diferente pues las realidades de la agricultura, tanto en el plano técnico, económico como social, así lo exigen.

Pero todo ello no sucede en forma aislada. Es el producto de la incorporación de nuevos derechos humanos - de carácter económico y social - cuya aparición van a permitir al agrario desligarse del civil, de su orientación primigenia por la cual le resultaba imposible aparecer, le negaba, le impedía manifestarse.

En efecto, el Código civil constituyó el receptáculo de un conjunto de derechos humanos civiles y políticos en cuanto consagró un mínimo de derechos frente a los cuales el Estado debía abstenerse de intervenir, debiendo no impedir y garantizar el libre y no discriminatorio goce de los mismos.

Esto es así porque el **Code Civil** fue la consagración institucional de un profundo cambio social cuyo antecedente mediato fue el **Bill of Rights** norteamericano de 1689, y el inmediato la **Declaración de derechos del hombre y el ciudadano**, francesa, de 1789, vinculándose a la segunda en cuanto desarrolla una serie de derechos del hombre, por el hecho mismo de ser hombre. El Code Napoleón va a ser el instrumento para romper con el **ancien regime** pues consagra todo un programa político cuyo estandarte va a ser identificado luego con el movimiento de la codificación, primero de carácter constitucional al consagrar los principios en ellas y luego en el plano estrictamente civil dictando códigos sobre el modelo francés.

Los derechos humanos consagrados a partir de 1789 en la Constitución francesa, y de 1804 en **Code Napoleón**, fueron institucionalizados durante todo el Siglo XIX en la mayoría de los ordenamientos jurídicos - sobre todo en Europa y América Latina, por su tradición romano germánica - y corresponden a los denominados hoy día como derechos humanos de la primera generación. Son aquellos derechos individuales, clásicos, civiles o políticos de libertad, con los cuales se califica una Sociedad y una economía, y que podría identificarse como el **Estado liberal de Derecho.**

Los constitucionalistas y civilistas, con una formación ideológica liberal, y siguiendo el método de la exégesis, en esa época, identificaban a la propiedad como un derecho **sagrado** e **inviolable**, pues partiendo de las concepciones iusnaturalistas habían racionalizado la libertad como un derecho proveniente de Dios, y por ser la propiedad una manifestación económica de la libertad, entonces ambas debían recibir un calificativo sacro cuyo origen impedía su violación. Pero a la propiedad también los cultores de estas disciplinas sumaron otros muchos dogmas como aquellos de identificarla como derecho **absoluto, pleno, exclusivo elástico** e incluso **imprescriptible.**

Por ello el agrario era prisionero del civil, y la actividad no podía cobrar vida propia si no era vinculada con la propiedad, con esa propiedad estática, toda titularidad, concebida por los clásicos.

El Derecho agrario sólo cobra vida propia solo cuando aparecen también los derechos humanos económicos y sociales. Cuando opera la evolución del esquema jurídico constitucional pasando de un **Estado liberal de Derecho** a un **Estado Social de Derecho**, cuando a la par de los derechos individuales, civiles o políticos, de libertad van a cobrar vida también los derechos económicos y sociales de libertad, denominados modernamente como derechos humanos de la segunda generación.

El origen de este movimiento en el plano constitucional se ubica en la Constitución

mexicana dictada en Querétaro el 5 de febrero de 1917 y en la de Weimar del 14 de agosto de 1919, a partir de las cuales se difunde en todos los ordenamientos jurídicos la necesidad de elevar a rango constitucional una serie de derechos económicos y sociales sin los cuales difícilmente se podrían cumplir los de la primera generación.

En el ámbito de la propiedad, y como manifestación directa de la nueva concepción que valoriza el **trabajo humano**, aparece el concepto de la función social como elemento intrínseco de la productiva. El interés de la Sociedad en la producción, que se manifiesta en la influencia pública por la agricultura, hacen caer pronto los dogmas con que la doctrina civil identificaba el instituto propietario. Opera un divorcio con las tesis iusnaturalistas donde esta concepción tuvo su origen. Ahora la propiedad, y otros muchos institutos indispensables para el Derecho agrario como la empresa y el contrato, se independizan del tronco común y adquieren el calificativo de institutos típicos del Derecho agrario, estrictamente positivos. Cae también la **summa divisio** entre bienes muebles e inmuebles y va a primar la clasificación entre bienes productivos y no productivos, pues el derecho humano trabajo va a exigir un tratamiento jurídico diferente para los productivos.

Los ordenamientos jurídicos asumen los derechos humanos económicos y sociales, unas veces a nivel constitucional, otras veces en las demás jerarquías normativas del sistema, y así aparece el Derecho agrario como nueva disciplina jurídica, en y por medio de los derechos humanos.

Su aparición es el producto de un proceso económico: el capitalismo, cuya irrupción denotó un problema jurídico: la incapacidad del Derecho privado para resolver los problemas de la agricultura, pero solo cobra vida cuando afianzado en los derechos humanos económicos y sociales adquiere alma propia para exigir su autonomía.

3. En lo que va del siglo, si bien mostrando una interesante formación y posteriormente incluso un gran desarrollo tanto en la producción normativa como en la elaboración científica, el Derecho agrario y los derechos humanos cobraron vida propia e independiente. Olvidándose de su origen común se desvincularon, e incluso dejaron de lado su historia y compromisos afines.

Durante un buen periodo - ubicable como el Derecho agrario clásico, para distinguirlo del moderno - los agraristas comenzaron a conformar el contenido de la disciplina sobre bases muy distintas: unos lo identificaron con el derecho de la agricultura, otros con el de la reforma agraria, algunos con el de la empresa, unos pocos lo vieron como el derecho de los recursos naturales, también los hubo haciendo esfuerzos por calificarlo como el derecho de los contratos agrarios; se plantearon grandes discusiones para demostrar su autonomía científica y se invirtió mucho tiempo en descubrir - sin lograrlo a satisfacción - los principios generales sobre los cuales identificar la materia y diferenciarla de todas las demás; las obras jurídicas y las revistas especializadas se difundieron por todo el mundo, mostrando gran profundidad en el tratamiento de muchos y variados temas; la enseñanza - tanto en las Facultades de Derecho, como a nivel de posgrado - cobró vida académica, y se logró tener un Derecho agrario con un contenido propio - diferente (en muchos casos muy diferente) entre un ordenamiento jurídico y otro- logrando tener un concepto más intuido que demostrado sobre bases ciertas.

En todo este periodo clásico ningún cultor del Derecho agrario retomó el origen histórico de la disciplina para obtener de él proyecciones, o para respuesta a las múltiples exigencias y dificultades atravesadas en la construcción científica.

Por su parte los derechos humanos económicos y sociales alcanzaron dimensiones incalculables. Su adopción en los diferentes ordenamientos jurídicos comenzó a ser una realidad, e incluso se les dió carácter universal en una época relativamente reciente con la promulgación del **Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales**, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, lo mismo dentro del ámbito regional americano dentro del Capítulo III - identificado con el nombre de Derechos económicos, sociales y culturales - en la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** o **Pacto de San José** del 22 de noviembre de 1969.

Desde la adopción de estos derechos los internacionalistas viven preocupados por llenar de contenido real las enunciaciones formales contenidas en ellos, y, además, por buscar los mecanismos y procedimientos capaces de permitir el control y verificación de su cumplimiento por parte de los Estados. Esto ha sido así porque los derechos de la segunda generación prescriben un **deber hacer** de los Estados, una prestación positiva, cuya realización queda limitada a sus posibilidades, de donde el grado de incumplimiento les dejaría pura y simplemente como enunciaciones sin contenido; además como son de carácter colectivo, en cuanto la acción del Estado se dirije a beneficiar a grupos de sujetos, a la población completa, en forma amplia, la capacidad de exigir su cumplimiento es más difícil, sobre todo porque no son reclamables inmediata y directamente.

Los internacionalistas, y en particular los cultores de los derechos humanos, también olvidando los grandes aportes de estos derechos al agrario no le han brindado la atención respectiva a la otra disciplina, la cual - posiblemente sin saberlo, actuando más por intuición que por contar con una filosofía clara - durante muchos años le han dado vida, en todas las jerarquías de las fuentes de los ordenamientos jurídicos, a los derechos económicos y sociales.

Hoy, más que nunca, deben ambas disciplinas iniciar esfuerzos conjuntos para retornar a las fuentes primigenias, y a partir de ahí consolidar el cumplimiento de los derechos humanos económicos y sociales a través del Derecho agrario.

Naturalmente, no puede negarse, en esta tarea histórica debe asumir un papel más beligerante la doctrina agrarista pues ha encontrado en los derechos humanos económicos y sociales toda una filosofía sobre la cual justificar su existencia.

La simple posibilidad hipotética de poder encontrar algún tipo de explicación filosófica respecto del fin inspirador de sus institutos ha de constituir todo un reto. El agrarista consciente en tener un cúmulo de disposiciones dispersas, habiendo identificado un contenido específico, y sobre él comenzar a buscar la organicidad y completez de la materia para haber quedado satisfecho. Ello sólo ha de ser una tarea ordenadora carente de sentido si no se identifica el **thelos** del sistema, si desconoce el porqué del conjunto normativo con el cual trabaja, pues - aún cuando sobre ello no se ha pensado, y menos discutido con anterioridad- el agrario como cualquier otra de las disciplinas jurídicas también debe ser teleológico.

Aún cuando para la demostración de estos planteamientos se ha de requerir de mucho

análisis, estudio y discusión, llevando el argumento a todos los posibles temas del Derecho agrario para corroborar si ello es cierto, a primera vista da la impresión que la coincidencia entre ambas disciplinas no es sólo en su origen, sino también va más allá, involucrándolas más profundamente.

Trayendo a análisis el instituto de la empresa agraria, sobre el cual se impulsa la consolidación del Derecho agrario moderno, no cabe duda que en su concepción se han tomado elementos similares, pese a haber llegado a ella por caminos diferentes. En efecto lo que le identifica es el trabajo humano, pues sin este elemento a lo sumo se estaría en presencia de un **instrumenta fundi** de los romanos, de una **azienda** como se denomina en el Derecho italiano, o de una **explotation** como es llamada en Francia. Ese elemento proviene, y se manifiesta, precisamente en función de los derechos económicos y sociales, así que hoy perfectamente podrían iniciarse trabajos científicos tendientes a humanizar la empresa sobre bases absolutamente sólidas.

Igual podría suceder con los demás institutos típicos del Derecho agrario tales como el contrato, el crédito, el seguro de cosechas, la posesión, y muchos otros más cuya diferencia con los no agrarios puede tener también una base en los derechos humanos.

Esta tesitura puede tener fundamento si se logra extraer de los derechos humanos económicos y sociales toda una concepción útil para el Derecho agrario. Esto es posible. Si bien a ellos se les vinculó con los derechos de la clase trabajadora - pues fueron invocados en el artículo 427 del Tratado de Versalles de 1979, cuando se creó la Organización Internacional del Trabajo-, su situación no se limita a esa circunstancia histórica. Ván más allá, son más amplios. En estos adquiere un carácter fundamental el derecho humano trabajo, por encima de cualquier otro. Por ello se abren posibilidades muy interesantes de investigación en cuanto figuras como el contrato agrario adquirirían una dimensión aún mayor, sobre todo si se tiene presente la característica tendencial de casi todos los ordenamientos jurídicos de otorgar tutela al empresario contratante no propietario frente al propietario empresario, ello no como negación del derecho de propiedad sino como un planteamiento tendiente a valorar el trabajo humano protegiendo a quien lo realiza: esta tesis algunos la han criticado por manifestarse como antipropietaria, pero una explicación más acorde al planteamiento esbozado la ha de calificar como humanista por tener fundamento en esta línea de pensamiento donde se tutela al trabajo humano. Igual explicación podría encontrar toda la argumentación agrarista de buscar tutela jurídica para la propiedad - trabajo, o propiedad-instrumento de producción, permitiendo sanciones como las de expropiación, extinción del dominio, e incluso la del arrendamiento forzoso cuando en el titular no coincida también la condición de trabajador y el bien se encuentre inculto, abandonado o deficientemente cultivado. Ningún fundamento diferente tendría la doctrina esforzada en concebir a la posesión agraria como instituto típico de la disciplina cuando la diferencia de la civil porque en aquella deben mediar actos posesorios agrarios generados con el trabajo del poseedor, señalando su existencia sólo cuando medie el **corpus** y no meramente el **animus** como en materia civil. Y esta línea de interpretación podría proyectarse incluso hacia temas cuya apertura apenas inicia el Derecho Agrario, tal es el caso de los derechos reales agrarios, de usufructo y servidumbres agrarias, cuya existencia desde ahora podría vincularse al derecho humano trabajo como económico y social que es, o bien hacia el tema de las garantías agrarias (hipoteca,

prenda, etc.) cuya ejecución no puede estar desvinculada de estos criterios.

Sin necesidad de ahondar más en las tareas futuras donde puede vislumbrarse un futuro promisorio, resulta interesante constatar en los documentos universales y regionales la concepción que se ha venido esbozando de la propiedad, cuya calificación deja de ser un mero derecho civil o político para adquirir características también de derecho humano económico y social.

Al consagrarse como un derecho del hombre se le concibe como derecho a la propiedad y no como el derecho de propiedad. En otras palabras, como lo dice la misma **Declaración Universal de los Derechos Humanos** "Toda persona tiene derecho a la propiedad", de la cual se percibe un cambio profundo del principio. Tener derecho a la propiedad significa tener derecho al acceso de ella, no solo la posibilidad de gozar o disfrutarla como lo concibieron los clásicos.

Pero en esta materia los otros documentos son aún más explícitos. **La Declaración americana de los derechos y deberes del hombre** con mayor claridad y nitidez sostiene "Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar", y, más tarde, la **Convención americana sobre derechos humanos o Pacto de San José** señaló en cuanto al derecho a la propiedad:"Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés social".

La línea de pensamiento - en cuanto al acceso - tiende a consagrar el principio de la función social de la propiedad. Objetivamente, éste consiste en el derecho de todos aquellos que no tienen la propiedad, o la tienen en forma insuficiente - gozando de la capacidad de poder poner la misma en condiciones de producción- de ser dotados por el Estado de ella.

En la Declaración Americana se ha de tener acceso a la propiedad según las necesidades del hombre, con el objeto de satisfacer con ella una vida decorosa que contribuya a mantener la dignidad de la persona y su familia, con lo cual profundiza en el principio de la función social objetiva. Por el contrario en la Convención americana se orienta más a perfilar la función social desde el ángulo subjetivo, es decir la obligación del propietario de poner la misma en condiciones de producción, pues señala que la ley podrá subordinar la propiedad, en consecuencia, su uso y goce, al interés social.

Con toda esta concepción va aparejada la tutela a la propiedad. La Declaración universal mantiene como postulado que "nadie será privado arbitrariamente de su propiedad" y -aún cuando la Declaración americana no refiere a ello- la Convención americana establece : "ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y, según las formas establecidas por la ley".

Con el derecho agrario, en su campo, los derechos económicos y sociales pueden dejar de ser meramente programáticos - o espectativas de derecho, como los ven algunos-, o el producto de la contradicción entre intereses económicos con los sociales, para ser institucionalizados dentro de un proceso que ha de requerir de la retrolimentación permanente entre las dos disciplinas, profundizando tanto en la concepción filósofica como en la normativización constante.

4. Pero si el Derecho Agrario debe iniciar toda una tarea reconstructiva en cuanto a los derechos humanos económicos y sociales, las perspectivas hacia el futuro que abren los derechos humanos de solidaridad, o de la tercera generación, son realmente impresionantes pues las posibilidades ciertas de acercamiento en temas en los cuales ya el agrario se ha aventurado podrían permitir impulsar labores conjuntas para el adecuado enriquecimiento de las disciplinas, reivindicando así el tiempo perdido mientras existieron en forma independiente y sin ninguna vinculación.

Los derechos humanos de solidaridad aún no han sido declarados en los mismos términos de como lo fueron sus antecesores, a través de un documento único, pero sobre ellos ya se discute, se lanzan proyecciones, y en un futuro no muy lejano formarán parte de todo el conjunto. Son ellos el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho a la libre determinación de los pueblos, el derecho al medio ambiente, el derecho a la comunicación y el derecho al patrimonio común de la Humanidad. Así como los civiles y políticos se refieren a las personas, los económicos, sociales y culturales a los grupos de personas, los de solidaridad se dirijen a los pueblos, pero también a los grupos y a las personas individuales.

Ha sido fundamentalmente en los ámbitos del desarrollo agrario y de la protección al medio ambiente donde la disciplina iusagrarista ha estado trabajando en forma ardua desde hace varios años, pues tanto uno como el otro se encuentran directamente relacionados con la agricultura en sus diferentes formas de manifestarse.

Respecto del primero recientemente las Naciones Unidas han aprobado la **Declaración sobre el derecho al desarrollo**, del 4 de diciembre de 1986, en virtud de la cual se le declara como derecho humano. Así, tanto los seres humanos como los pueblos deben participar del desarrollo en los ámbitos económico, social, cultural y político, como modo de lograr la plena realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para su adecuado cumplimiento los Estados deben formular políticas de desarrollo nacional con el fin de mejorar constantemente el bienestar de toda la población y los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa, tanto en él como en la equitativa distribución de sus resultados. Para su adecuado cumplimiento, en el plano internacional, se plantea la necesaria cooperación entre los Estados, como forma, incluso, de colaborar en el establecimiento de un nuevo orden económico.

El criterio seguido por la Declaración es sumamente amplio cuyo análisis escapa a estas breves pinceladas - y viene a constituir una verdadera síntesis de todos los demás derechos humanos, pues abarca temas como el derecho a la no discriminación, derecho a la participación, las medidas para su ejercicio, la distribución justa de su beneficios, los deberes del ser humano frente a la comunidad, el orden social e internacional, la soberanía plena sobre las riquezas y los recursos naturales, los obstáculos al desarrollo, la situación de la mujer, las injusticias sociales y los derechos a la educación, salud, alimentación, vivienda, empleo, la justa distribución de las riquezas, y otros más.

Dentro de lo que hasta la fecha el moderno derecho agrario ha venido planteando como desarrollo agrario conviene evaluar lo concebido, determinar sus límites y proyectarlo hacia horizontes más prometedores de carácter humanista; por su parte, los cultores de los derechos humanos conviene analicen cuidadosamente las dimensiones alcanzadas en el

campo agrario, pues ya existen planteamientos orientados a lograr el desarrollo agrario tanto en el ámbito económico tratando de lograr una mejor regulación de la actividad productiva agraria en todas sus posibles facetas, y también de una serie de actividades conexas a ella como son la transformación, la industrialización y la comercialización de los productos agrarios, sobre la base de encontrar una mejor situación para el empresario o trabajador agrícola. Pero la dimensión no es sólo económica, sino, principlamente social, en cuanto se busca lograr ese desarrollo sobre la base de la participación amplia y masiva de la población agrícolamente activa a través de empresas, individuales, asociativas, colectivas, cuya integración regional y nacional, permita un nivel de vida más decorosa, tanto en el mejoramiento de su ambiente como de sus condiciones elementales de carácter social y cultural.

Respecto de la concepción del desarrollo agrario la disciplina ha buscado mejorar sus institutos, orientados hacia el cumplimiento de sus fines económicos y sociales, sin embargo los nuevos conceptos iushumanistas abren toda una espectativa para acercar - como en sus orígenes - el Derecho agrario a los derechos humanos. Sobre todo porque las medidas y orientaciones no se hacen esperar: baste citar una de las últimas resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la número 1987/17, del 10 de marzo de 1987, donde se observan los nuevos horizontes planteados sobre la materia propietaria, en ella se acuerda "el respeto del derecho de toda persona a la propiedad individual o colectiva, y su contribución al desarrollo económico y social de los Estados miembros", como forma de corroborar el mutuo auxilio que a partir de hoy deben brindarse estas displinas tan afines.

Por su parte, también, debe el Derecho agrario vincularse más estrechamente con el derecho humano al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es cierto que en este ámbito mucho ha aportado la disciplina, sin embargo conviene profundizar mucho más.

Efectivamente el del medio ambiente no ha sido declarado como un verdadero derecho humano, sin embargo los esfuerzos internacionales sobre la materia son impresionantes, tanto antes como después de la **Conferencia de Estocolmo**, patrocinado por las Naciones Unidas, realizada entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Se han comenzado a establecer los principios sobre los cuales deben asentarse las normas para la protección y mejoramiento de la naturaleza así como las de medio ambiente, pues sólo protegiendo la tierra, el aire, el agua podrán salvarse la flora y la fauna para la adecuada coexistencia de la vida humana con el reino animal y vegetal: única alternativa para garantizar a las futuras generaciones su supervivencia.

Este no ha sido nunca un tema descuidado por el Derecho Agrario. Incluso existe una corriente - minoritaria, pero igualmente respetable - que ha calificado a la disciplina como el derecho de los recursos naturales. Precisamente el moderno Derecho agrario se orienta a individualizar la actividad agraria en cuanto en ella se encuentra presente un ciclo biológico, donde opera la cría de animales y el cultivo de vegetales, haciendo uso de los recursos naturales sea previa una o múltiples transformaciones. Por ello el ambiente, los recursos naturales, y el equilibrio ecológico, constituyen elementos intrínsecos del agrario.

Sólo que este tema, como los otros, no puede seguir siendo analizando sin referencia a

un contexto humano. Desde ahora conviene sea analizado, estudiado, y estructurado sobre bases nuevas, como única forma de ser consecuente con las recientes perspectivas que se abren para el derecho agrario en los derechos humanos.

5. Pero para completar la visión del tema de los derechos humanos- si bien el origen del Derecho agrario presenta un cierto antagonismo con el Derecho civil tradicional, y en concreto con su Código, ello no significa una postura similar en cuanto a los derechos humanos civiles o políticos.

No se ocupa directamente de ellos porque no son objeto de su ámbito de influencia y estudio. Pero no les niega. Por el contrario debe afirmarles pues sin su existencia tampoco tendría razón de ser el agrario. Su vinculación estrecha va a manifestarse con los económicos y sociales, cuya función es la de desarrollar aquellos, de donde no puede deducirse ninguna confrontación.

Esto queda más claro si se deja de lado el origen común del Derecho agrario y los derechos económicos y sociales, y se observa la formación y desarrollo que ambos han tenido en el devenir histórico.

En efecto, al iniciarse la segunda mitad del Siglo XX por el mutuo influjo ambas disciplinas van a presentar características más claras, y la coincidencia incluso con los derechos de la primera generación va a ser ahora más nítida.

En este nuevo periodo se encuentran la **Declaración americana de los derechos y deberes del hombre** - aprobada en la IX Conferencia Internacional americana, en Bogotá - del 2 de mayo de 1948, la **Declaración universal de los Derechos humanos** - aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París - del 10 de diciembre de 1948, el **Protocolo facultativo del Pacto internacional de derechos civiles y políticos**, del 16 de diciembre de 1966, y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, también denominada **Pacto de San José**, del 22 de noviembre de 1969, los cuales conteniendo un inmenso cúmulo de principios propios de los derechos humanos civiles y políticos. En verdad son el producto de la coronación del largo camino recorrido por estos derechos en todos los ordenamientos jurídicos antes de adquirir rango universal - dada su aprobación en sus Constituciones Políticas - pero también tienen notas características de los derechos humanos económicos y sociales, de donde se deduce la imperiosa necesidad del agrario de ampliar sus horizontes a todo este importante cúmulo de normas.

Estos derechos tienen su explicación en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad entre hombres y mujeres - pues el término genérico refiere a ambos - y se han declarado porque los Estados consideran su establecimiento como una forma cierta para lograr el progreso social y elevar el nivel de vida, dentro de un concepto más amplio de libertad -según señala el Preámbulo de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** - de donde se percibe una dimensión más profunda de aquella impulsada por el liberalismo inspirador del Código civil.

La orientación moderna de los derechos civiles y políticos deber ser seguida por el Derecho agrario en cuanto es el producto de una concepción humanista cuyos lineamientos filosóficos coinciden plenamente con los suyos. Ya se han divorciado de las tesis iusnaturalistas originarias, e incluso ha asumido una nueva dimensión el principio de la

igualdad jurídica en cuanto se deja de lado aquella igualdad estática - propia de los postulados liberales- para asumir una igualdad dinámica, en gran medida capaz de percibir las desigualdades reales y lograr la igualdad sobre esa base, criterio levantado como bandera por la disciplina iusagraria sobre todo cuando ha querido ser calificado como derecho de equidad.

6. He aquí un inmenso cúmulo de hipótesis sobre los cuales bien convendría redoblar esfuerzos de iusagraristas y de iushumanistas, pues si se llega a su demostración, luego de una sistemática y concienzuda labor, muchos serían los logros con los que podrían beneficiarse estas nuevas y vigorosas disciplinas jurídicas.

Desde el punto de vista de la teoría general, para el Derecho agrario encontrar en los derechos humanos su alma significa colaborar con la identificación de su objeto, pues si éste, como se sabe, puede desdoblarse en uno material y otro formal, encontrándose dentro del primero tanto el hecho como la norma, en el objeto formal se va a identificar el fin de la disciplina, el cual tiene un hondo sentido social y por ende susceptible de un tratamiento axiológico, y es ahí donde precisamente pueden quizá - ubicarse los derechos humanos.

Esta tarea es todo un desafío, precisamente porque en la identificación del objeto hoy se hacen los mayores esfuerzos por parte de la doctrina moderna del Derecho agrario. La determinación del objeto, por su parte, puede también colaborar en la identificación de un método: ahora sí tridimensional, capaz de analizar la disciplina como hecho, como norma, y como valor.

Si ésto es así podría redimensionarse el criterio tradicional de las fuentes del Derecho agrario, (cuyo planteamiento hace mucho tiempo requiere un reestudio). No sólo se podría afirmar que los humanos son una fuente innegable, sino que incluso podría iniciarse la afirmación, también, de la existencia de un cierto derecho agrario internacional, y porqué no, en igual forma, podrían identificarse algunos principios generales como parece también reporta el Derecho agrario constitucional.

Todos los institutos propios de la disciplina podrían tener una explicación distinta, o quizá, para decirlo mejor, más sólida, pues los contratos agroindustriales, el crédito agrario, la posesión agraria, la empresa agraria, el arrendamiento, y muchos más, tendrían una sobrada justificación en cuanto a los lineamientos hasta ahora impregnados.

Siendo ello tan importante desde el punto de vista científico, quizá lo sea más en el campo de las realidades, pues perfectamente la disciplina puede asumir un papel más dinámico, como verdadero instrumento para impulsar los cambios sociales y económicos requeridos por la Sociedad, convirtiéndose en verdadero protagonista y no mero espectador respecto de la titánica labor impulsada por los derechos humanos. Desde esta óptica quizá también debería ahondar con más, y mayor, energía problemas tan álgidos como son los derechos agrarios humanos de los indígenas, la situación de las minorías étnicas y religiosas existentes en la agricultura, y con nítida decisión respecto de los problemas atravesados por la mujer dentro del proceso productivo agrario - pues si el hombre resulta explotado, vejado, la mujer lo es en proporción geométrica: tanto en su trabajo como en su hogar e incluso por la sociedad-, y en general vislumbrar con mayor claridad las violaciones - sean éstas directas o veladas - de los derechos humanos en el sector agrario.

Es cierto que las nuevas orientaciones de la justicia agraria ofrecen interesantes posibilidades para el sector, pero la justicia no es un problema solo, y estrictamente, procesal. Va más allá. Hoy la justicia agraria también requiere principios y lineamientos claros para orientar sus fallos jurisprudenciales, y en la filosofía de los derechos humanos podría encontrar mucho elemento para una verdadera Justicia real, y no meramente formal.

Toda esta nueva filosofía puede hacer cambiar mucho al Derecho agrario para enfrentar las realidades. Ahora además de aspirar a ser un derecho estrechamente vinculado con la justicia social y el desarrollo económico quizá pueda enrumbarse hacia la consecución de uno de los derechos humanos más importantes - que subyace en todos los demás- y que debe ser su aspiración máxima, convirtiéndose en verdadero instrumento, en soporte y estímulo para el logro de la paz entre los hombres.

Queda, pues, planteado un reto para hoy, no para mañana, lanzado a la doctrina moderna de la disciplina, tendiente a consolidar la concepción del Derecho Agrario en los derechos humanos.

CAPITULO I

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Derecho Agrario Internacional

Carlos Fernández Sessarego

DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS EN LA UNIDAD DEL ORDENAMIENTO JURIDICO

SUMARIO

1.- Los supuestos jusfilosóficos y la ciencia jurídica.

2.- La insuficiencia de las visiones unilaterales del fenómeno jurídico y sus consecuencias a nivel científico.

3.- El aporte de la escuela egológica del derecho y de la concepción tridimensional para una comprensión de la experiencia jurídica.

4.- El personalismo jurídico y la nueva óptica del derecho.

5.- La estructura bidimensional del ser humano y su consecuencia en la cabal apreciación del derecho.

6.- El derecho y la libertad esencial del ser humano.

7.- La jusfilosofía y la problemática del derecho.

8.- Fundamentación jusfilosófica de la unidad del ordenamiento jurídico.

9.- La autonomía del Derecho Agrario.

10.- Los principios jusfilosóficos y la autonomía del Derecho Agrario.

11.- Distinción y dependencia entre los Derechos Humanos y el Derecho Agrario.

12.- Elementos comunes a los Derechos Humanos y al Derecho Agrario.

13.- La interdisciplinariedad del derecho y el Derecho Agrario.

14.- El trabajador agropecuario, el personalismo y los derechos humanos.

15.- Nuevas tendencias en materia de propiedad y empresa agraria al influjo de los derechos humanos.

1.- Los supuestos jusfilosóficos y la ciencia jurídica

La estrecha relación entre el Derecho Agrario y los Derechos Humanos se hace patente en nuestros días. Ello en virtud tanto de la función esclarecedora de fundamentos que cumple la jusfilosofía, en cuanto brinda al jurista los supuestos de su ciencia, como por el mérito de una concepción del derecho que, cada vez más alejada de toda teoría meramente "constructivista", se preocupa por evidenciar en la propia experiencia los elementos que dinámicamente integran unitariamente el derecho (1). Cabe señalar, al efecto, la creciente gravitación del personalismo jurídico que, sustentándose en el existencialismo, pone de manifiesto el rol protagónico que desempeña el ser humano dentro del derecho (2).

Estamos absolutamente convencidos, contrariamente a los que con estrechez de miras y con suficiencia niegan la importancia de la jusfilosofía para la comprensión del derecho, de su trascendencia no sólo teórica sino también de su utilidad práctica para precisar y resolver muchos problemas científico-jurídicos que se arrastran por años, de libro en libro, sin encontrar adecuada solución (3). Es comprensible, sin embargo, el desdén de algunos, o la indiferencia de los más, en lo que atañe a la función que desempeña la jusfilosofía como suministradora de aquellos supuestos a partir de los cuales se elabora la dogmática jurídica y discurre la doctrina. Esta actitud de desconfianza se explica porque, a través de la historia, las escuelas jusfilosóficas que se han sucedido no lograban aprehender, pese a sus aportes y aciertos, la totalidad de la experiencia jurídica. Ellas sólo mostraban fragmentos de dicha realidad, lo que impedía al científico del derecho elucidar su problemática. Dichas escuelas, al no ofrecer una visión totalizadora del derecho, impedían al jurista resolver las cuestiones a las que tenía que enfrentarse en la cotidianidad de su quehacer. De ahí que los juristas pusieran de lado, por insuficientes, los logros de la jusfilosofía o que, valiéndose de ellos y debido a su incompletez, obtuvieran resultados que, al no concordar con la realidad del fenómeno jurídico, no ofrecían una respuesta correcta a su problemática.

2.- La insuficiencia de las visiones unilaterales del fenómeno jurídico y sus consecuencias a nivel científico.

La actividad del científico del derecho se sustentó, generalmente y por siglos, en los aportes que provenían del jusnaturalismo o, más recientemente, tanto del formalismo normativista como del sociologismo jurídico. Es conocida la influencia que ejerció la escuela jusnaturalista la que, no obstante poseer una acertada visión ética de la vida humana pretendía, sin embargo, reducir el derecho a una especulación en torno a los valores, a los ideales del derecho. Nadie, con apoyo en la realidad de la existencia, puede negar a los valores jurídicos su imprescindible rol en la realidad jurídica. Los ideales

éticos, religiosos o morales, son los únicos criterios de los que se vale el hombre de derecho para regular normativamente la vida de relación. Pero, este reconocimiento no puede conducirnos a reducir a dichos ideales, y sólo a ellos, la experiencia jurídica. Esta está también integrada por la coexistencialidad de los seres humanos y por las normas jurídicas que la encauzan de acuerdo a valores. Es por ello comprensible que los planteamientos del jusnaturalismo, no obstante su validez, se mostrarán insuficientes para el operador del derecho, por lo que, paulatinamente, la escuela del derecho natural ha ido perdiendo vigencia, en cuanto respuesta total a la problemática del derecho. A dicha insuficiencia se debe, en parte, la desconfianza mostrada por los juristas en relación con la filosofía del derecho, la misma que confundían con el mensaje jusnaturalista (4).

A la par que la declinación experimentada por el jusnaturalismo, como respuesta global a la problemática jurídica, crecía y se afirmaba, con mayoritario consenso dentro del mundo de los juristas, el formalismo o normativismo jurídico al influjo avasallante de la teoría pura del derecho del eminente Hans Kelsen. La excelencia de la construcción teórica del maestro neokantiano deslumbró, como no podía ser de otra manera, a los científicos del derecho, los que entusiastas se plegaron a su planteamiento conclusivo que identifica derecho con normatividad (5).

Nadie puede negar la validez de dicha teoría para explicar, con acierto y coherencia científica, la dimensión normativa del derecho. A ella adherimos, sin titubeos, pero sin que esta aceptación equivalga a compartir su aserto de excluir de su construcción teórica tanto a la vida humana social como a los valores, elementos ambos que, calificados de metajurídicos, son extrañados del derecho por "impuros".

Es del todo evidente, para un cada vez más numeroso grupo de jusfilósofos, que el derecho no se agota en la pura formalidad. La conclusión kelseniana no fue por ello del todo útil para despejar innúmeros problemas con los cuales se tropieza el jurista en el decurso de su actividad científica. Esta nueva insuficiencia, representada por la posición formalista, contribuyó también, en parte, al descrédito de que goza la jusfilosofía, entre un importante sector de juristas, como instrumento útil para dilucidar la problemática jurídica. La respuesta formalista no agota, pues, la totalidad de la experiencia.

Si tanto el jusnaturalismo como el formalismo normativista no brindan al jurista una llave maestra para la solución de los problemas de la ciencia del derecho, lo mismo puede afirmarse del sociologismo en la medida que, no obstante resaltar certeramente el rol social en la vida del derecho, no ofrece tampoco una teoría global y suficiente a las inquietudes del jurista de nuestro tiempo (6). Lo social no agota la experiencia jurídica. De ello es fácil percatarse, máxime si se tiene en cuenta la prédica del jusnaturalismo y del formalismo normativista.

3.- El aporte de la escuela egológica del derecho y de la concepción tridimensional para una comprensión de la experiencia jurídica.

En la primera mitad de este siglo, al preponderante influjo de la fenomenología y del existencialismo, asistimos a un vuelco notable en lo atinente a la reflexión jusfilosófica. El pensador, preocupado por siglos por penetrar en el ser de las cosas de su mundo circundante, vuelve su escrutadora mirada sobre el ser mismo del hombre que conoce. La persona

ocupa el centro de su filosófica atención (7). Los resultados que se obtienen son enriquecedores para la comprensión no sólo del hombre sino también, como era de esperar, de la realidad del derecho. A ello contribuyen de modo prevalente y destacado, dos escuelas de pensamiento jurídico nacidas en latinoamérica. Nos referimos al egologismo y al tridimensionalismo.

Su aporte, en nuestro concepto, es decisivo para captar la experiencia jurídica en su **totalidad**, sin exclusiones deformantes. Recién, después de siglos, se puede contar con un instrumento que ha de ser útil a los juristas para esclarecer su problemática.

La escuela egológica, fruto del original y cautivante pensamiento del jusfilósofo argentino Carlos Cossio, sin negar la presencia actuante tanto de los valores como de las normas en la experiencia, sostiene que ambos se integran con la conducta humana, de donde ésta deviene en el objeto de la ciencia jurídica (8). Adhiérase o no a esta corriente de pensamiento, no puede dejarse de mencionar su preocupación por resaltar el rol protagónico de la vida humana social dentro de la experiencia jurídica. Este hecho basta para explicar tanto el interés con que ha sido acogida por sectores del universo jurídico, así como la polémica actitud de aquellos otros que la adversan. La escuela egológica está signada por una visión ontológica del derecho. (9).

El tridimensionalismo, que surge en latinoamérica en la década del cuarenta, más que comportar marcado interés de carácter ontológico, centra su atención en describir la experiencia jurídica para determinar los elementos presentes y actuantes en ella y descifrar, consiguientemente, el modo en el cual se integran con vocación de unidad(10). Los resultados alcanzados se nos ocurren positivos en la medida que el tridimensionalismo no se reduce a desmontar dichos elementos para estudiarlos de modo independiente, lo que es lícito y posible, sino que pretende ofrecer una visión dinámica de los mismos. Estos elementos a través de una interacción, de una exigencia recíproca en busca de la unidad, se integran en la experiencia jurídica, sin prescindencias ni exclusiones. Esta concepción dinámica y unitaria de la experiencia jurídica contrasta con las soluciones de carácter estático ofrecidas tanto por el jusnaturalismo como por el formalismo y el sociologismo, escuelas que estudian por separado y con independencia, cada una de las dimensiones propias de la experiencia jurídica, es decir, de la vida humana social, de las normas y los valores (11).

4.- El personalismo jurídico y la nueva óptica del derecho.

Las valiosas y útiles reflexiones que dimanan de una visión existencial del derecho hacen posible el surgimiento que recoge sus aportes y los aplica a nivel de la ciencia jurídica con el definido propósito de explicar la fenomenología del derecho. El personalismo jurídico no significa un "constructivismo", puramente teórico, sino que representa el resultado de una atenta comprobación del acontecer jurídico, de lo que realmente acaece en la experiencia, en la realidad total. Sólo así, premunidos de una adecuada teoría, sustentada en dicha realidad, los juristas verán facilitado su trabajo científico y podrán hallarse en inmejorables condiciones para enfrentar la ardua y antigua problemática que los agobia (12).

Las referencias preliminares de naturaleza introductoria que hemos formulado son, a nuestro entender, indispensables para comprender como es que en tiempos recientes se han podido resolver numerosas cuestiones problemáticas que, por años, han ocupado la aten-

ción de los juristas. Sólo una visión total de la experiencia jurídica podría surtir estos beneficiosos efectos para la ciencia del derecho. En mérito a dicha renovada visión es también factible comprender la estrecha y necesaria vinculación entre lo que se conoce como Derecho Agrario y los Derechos Humanos, los que obtienen formal carta de ciudadanía jurídica después de la última guerra mundial.

5.- La estructura bidimensional del ser humano y su consecuencia en la cabal apreciación del derecho.

El existencialismo ha mostrado, a través del egregio pensamiento de Heidegger, Jaspers, Sartre y Zubiri, entre otros, la estructura misma del ser humano (13).

De acuerdo a su penetrante intuición es posible referirse al ser humano no sólo como un individuo , idéntico a sí mismo, sino que simultáneamente debe concebírsele como un **ser social**, que estructuralmente no puede ser pensado fuera de su relación con los otros seres humanos en sociedad. Se trata de una estructura bidimensional, con dos vertientes que se complementan y que, en su unidad, permiten captar al ser humano en su auténtica presencia como ser individual y social, al mismo tiempo (14).

Es sólo a partir de esta decisiva comprobación de la estructura del ser humano bidimensional que podemos comprender a cabalidad lo que significa el derecho. Si al ser humano no puede aprehendérsele solamente como individuo, aislado, encerrado en sí mismo, autónomo, desvinculado de lo social, es fácil deducir que el derecho debe, a su vez y necesariamente, reflejar esta estructura del ser humano. Es decir, que ineludiblemente el derecho regula valorativamente la vida humana en cuanto ésta es estructuralmente social, ya que, como está dicho, la existencia es **coexistencia**. Por ello el derecho recoge esta realidad del hombre: la de constituir un ser social, relacionado e integrado con y en la sociedad, fuera de la cual es imposible concebirlo. De ahí que el derecho se presente como una **intersubjetividad**, regulada por normas de acuerdo a criterios de valor.

La indispensable mostración que hemos hecho de la estructura del ser humano, como siendo a la vez individual y social, es determinante para tomar conciencia que el derecho es siempre relación entre sujetos y no, como se ha pretendido, relación entre sujeto y cosa o entre sujeto y ordenamiento jurídico. De esta comprobación deriva la necesidad de que, al considerar cualquiera de las metafóricamente designadas "ramas" del derecho, se deba asumir esta realidad coexistencial.

Este dato será por tanto de superlativa utilidad para caracterizar al Derecho Agrario en tanto "rama" del Derecho.

6.- El derecho y la libertad esencial del ser humano.

Pero, al lado de la mostración del hombre en su "mismidad" y en su "coexistencialidad", debe también tenerse en cuenta, como supuesto indispensble para cualquier ulterior meditación científico-jurídica, la libertad en que consiste el ser del hombre (15). El derecho es, por ello, la regulación valorativa de intersubjetividades en libertad. El derecho se sustenta en la premisa de la libertad del hombre para regular normativamente su conducta intersubjetiva según valores, ya que en la negada hipótesis que el hombre no fuera libre, el

derecho simplemente carecería de sentido. De ahí que se explique la normatividad como un "deber ser". Un deber ser que supone la posibilidad de un "transgredir", es decir, de un incumplimiento del propio deber.

Intersubjetividad y libertad son así los supuestos básicos que nos ofrece la filosofía para una coherente y total comprensión de la experiencia jurídica. Sobre esta base se despliegan las teorías que, específicamente, tratan de dar cuenta del objeto de la ciencia jurídica y, en particular, el de una cualquiera de sus ramas.

7.- La jusfilosofía y la problemática del derecho

Las ideas medulares anteriormente esbozadas, que actúan como indispensables supuestos a partir de los cuales se produce la actividad del científico del derecho, cualquiera sea su especialidad, no tienen, como se ha señalado, un mero carácter teórico, "construccionista", sino que pragmáticamente se aplican a la problemática del derecho, a las cuestiones que cotidianamente enfrenta el operador del derecho. Así, este haz de principios jusfilosóficos permiten esclarecer el nivel de relación entre el Derecho Agrario y los Derechos Humanos en base a la coexistencialidad de la vida humana en tanto elemento preponderante del derecho o, dicho en otras palabras, a la vinculación esencial existente entre ambas expresiones del ordenamiento jurídico.

Los indicados planteamientos jusfilósoficos son también de utilidad para entender la unitariedad del ordenamiento jurídico y, por consiguiente, su necesaria interdisplinariedad, así como para determinar, sin titubeos, la preeminencia de la persona humana sobre los elementos de producción, sobre el patrimonio en general, el que tiene un carácter instrumental (16). Pero, los postulados jusfilosóficos someramente enunciados en precedencia, son también valiosos para comprender la estructura y alcances de la empresa agraria en cuanto organización de personas.

No puede prescindirse de los lineamientos anteriormente aludidos para fundamentar la función social de la propiedad agraria, las particulares características que asume la propiedad de la tierra.

8.- Fundamentación jusfilósofica de la unidad del ordenamiento jurídico.

La primera conclusión que se puede extraer de la exposición jusfilosófica introductoria es aquella atinente a la unidad del ordenamiento, a la superación de las clasificaciones rígidas carentes de sentido esencial, como es el caso de aquella entre derecho privado y derecho público, para referirnos a la más importante y conocida entre ellas (17). El ordenamiento es unitario porque el objeto primordial del derecho -si bien no el único-es la vida humana social, las conductas humanas intersubjetivas. Si es sólo uno el objeto fundamental, es a este nivel sociológico-existencial donde debemos encontrar, si las hay, las diferencias y subsiguiente autonomía entre una y otra de las llamadas "ramas" del derecho.

Ello equivale a afirmar que para construir cualquier orgánico y sistemático agregado o cuerpo de normas debe partirse de la vida humana, para luego hacerse cargo de las normas y los valores. En efecto, los valores se refieren a toda la conducta intersubjetiva y las normas regulan también toda la conducta, en cuanto dada su consistencia ideal tienen como

referencia o contenido vida humana social. Así, los valores son siempre, "en" y "para" la vida humana social, en tanto el ser humano es el único capaz de vivenciarlos. Las normas jurídicas, por su parte, también tienen siempre un contenido de conducta humana intersubjetiva. De ahí que si existiera alguna distinción entre un sector u otro del derecho, ella hay que buscarla, en primer lugar, a nivel de la vida humana, de las conductas humanas intersubjetivas, en la vida de relación social.

No es este el lugar ni la oportunidad para desarrollar lo que venimos aseverando desde hace varias décadas, es decir, que el derecho es intersubjetividad y que los derechos y los deberes confluyen en una **situación jurídica existencial** dada (18). En esta situación jurídica se hacen presentes, inexorablemente y en diversas dosis, con distinta intensidad, tanto un interés individual -lo que tradicionalmente se conoce como el derecho subjetivo- como un interés de terceros, un interés social. En esto reside, precisamente, la unidad esencial del ordenamiento. Toda diferencia se "construye" en base a esta unidad y se caracteriza básicamente por la especificidad de las conductas reguladas según criterios valorativos.

La relativa diferencia didáctico-sistemática debe pues encontrarse primariamente en la dimensión sociológica-existencial.

Lo expresado es también valedero tratándose de la relación entre el Derecho Agrario y los Derechos Humanos, vinculados **esencialmente** en cuanto ambos se refieren a la coexistencialidad, a la intersubjetividad de las conductas humanas. La distinción entre ambos radica primordialmente, en consecuencia, en la **especificidad** de las conductas tomadas en consideración en cada caso. A los Derechos Humanos interesan aquellas conductas íntimamente vinculadas al yo, refiérense a lo más radical de la personalidad, tienen que hacer con todos los hombres por el sólo hecho de ser tales. De ahí que se explique la existencia de una Declaración **Universal** de los Derechos Humanos. El Derecho Agrario, en vez, sin dejar de estar relacionado en la raíz con los Derechos Humanos en cuanto el objeto de ambos es idéntico a nivel sociológico-existencial, se ocupa de una determinada actividad del ser humano, o sea, de aquella referida al cultivo de la tierra y a la agropecuaria (19). Esta especificidad, consistente en una particular actividad del ser humano, origina un haz normativo para regular valiosamente dichas conductas comprometidas, básicamente, con la explotación de la tierra, con la producción agropecuaria. Pero, en este caso, se regula conducta de hombres que, simultáneamente, son titulares de derechos humanos, aún tratándose de esa actividad, ya que los derechos humanos tutelan al ser humano cualquiera sea su situación. De ahí que la relación entre ambos sea esencial, radical, raigal, no obstante la especificidad del Derecho Agrario en tanto actividad del hombre agricultor y criador de animales.

Por ello, la visión unitaria del ordenamiento jurídico que propugnamos, es el marco en el que debe tratarse el tema concerniente a la presunta autonomía del Derecho Agrario que tan arduo debate ha suscitado entre los científicos del derecho dedicados a dicha especialidad (20).

9.- La autonomía del Derecho Agrario.

El debate atinente a la autonomía del Derecho Agrario se inicia, como es sabido, a partir de la aparición en Italia de la **Rivista di Diritto Agrario** en la segunda década del presente siglo. Desde este momento suscítase una larga controversia entre los sostenedores

de dicha autonomía y aquellos que la niegan. La discusión no ha concluido. Llega hasta nuestros días donde el tema sigue siendo de actualidad y es constantemente tratado en ensayos, libros y reuniones de expertos. Entre los que han sustentado la tesis de la autonomía del Derecho Agrario destaca el nombre de Giangastone Bolla, quien fuera precisamente el que fundara la referida revista en 1922.

Antonio Carrozza, eminente tratadista italiano, señala con acierto hasta tres sentidos que asume la expresión "autonomía" en relación con el Derecho Agrario.

Considera dicho autor que existe una separación conceptual entre la denominada autonomía "didáctica" y aquella designada como "científica", y entre éstas y la autonomía "legislativa" (21).

La autonomía "didáctica", según Carrozza, "es precisamente la que puede ser documentada más fácilmente, y probada por la vía experimental". La segunda, o sea la "científica", viene a ser el "resultado y reflejo de las investigaciones, de los estudios, de los escritos sobre los temas generales y sobre problemas específicos de la materia" (22).

Para el mismo autor, la autonomía en sentido "legislativo" no existe en la medida de la carencia en Italia de un Código Agrario que regule la materia de una manera unitaria, coherente y sistemática. Estima Carrozza que si bien existen códigos agrarios en algunos países, éstos "no han logrado dar una convincente demostración de la posibilidad de conferir a la materia una disciplina acabada y orgánica". Antes que "verdaderos y propios códigos, representan la consolidación legislativa de normas destinadas a regular singulares sectores de la materia agraria" (23). En efecto, es dable comprobar que a nivel de la legislación comparada suele encontrarse estatutos legales que específicamente se contraen a normar determinados sectores del Derecho Agrario, como sería el caso de los contratos o de la propiedad agraria.

La falta de precisión en cuanto al contenido del Derecho Agrario, de su **quid propium**, se advierte por los diferentes modos en los que se presenta y define la materia. El propio Carrozza (24) encuentra hasta siete diversas posiciones que pretenden, cada una de ellas, dar una cabal respuesta al asunto, por lo que resulta problemático. El autor señala los siguientes planteamientos en lo que concierne al tema de la definición del Derecho Agrario: a.- el que lo aprecia como un genérico derecho de la agricultura; b.- el que lo identifica como un derecho de las "cosas", como serían los factores productivos, los productos agrícolas y, más específicamente, el fundo en sí mismo; c.- el que simplemente lo considera como un derecho de la propiedad de la tierra; d.- aquél que lo reduce a un derecho de los contratos agrarios; e.- el que lo presenta como derecho de la actividad o ejercicio de la agricultura bajo la forma empresarial; f.- el que lo limita a ser un derecho de los recursos naturales o, simplemente, de la naturaleza; y, g.- el que lo circunscribe a una parte del territorio destinado a usos productivos de carácter agrícola (25).

Si bien las mencionadas siete orientaciones anteriormente reseñadas están vinculadas entre sí, ello no elimina la nota de imprecisión en lo tocante a la verificación del contenido u objeto propio del Derecho Agrario.

El tema reclama, por lo tanto; de una mayor y más detenida atención. Requiérese en este caso del auxilio de las jusfilosofía. Se hace necesaria una revisión de los supuestos o fundamentos de la ciencia, de una visión general y totalizante de eso que se llama "derecho", a fin de determinar la naturaleza del Derecho Agrario, para poder luego ensayar una

respuesta en lo que se refiere a su supuesta o real autonomía. Esta tarea obliga a situarse en la experiencia jurídica. Sólo a partir de ella podrá intentarse una construcción teórica.

10.- Los principios jusfilosóficos y la autonomía del Derecho Agrario.

Si aplicamos la visión jusfilosófica a la problemática de la autonomía del Derecho Agrario, debemos expresar nuestra coincidencia con el certero atisbo de Carrozza, quien afirma que la autonomía de dicha rama del derecho es sólo "relativa" (26). Su argumento capital, para alejarse de las posiciones de los que claman por una autonomía absoluta, consiste en que "ninguna rama del derecho es autónoma en el significado etimológico de la palabra, en cuanto ninguna rama del derecho puede encontrar su complemento en sí misma, aunque encuentre una específica razón de ser en el objeto mismo de las prescripciones" (27). En verdad, las prescripciones normativas, en cuanto entes ideales, siguen a la realidad del objeto que regulan en una doble acción de descripción-prescripción (28).

Por ello, la referencia primaria en lo tocante a la materia de la autonomía del Derecho Agrario debe remitirse al nivel sociológico-existencial, en el que encuentra asidero la unidad del ordenamiento jurídico en tanto que, como aparato conceptual, se refiere a un mismo objeto - conducta humana intersubjetiva- al cual regula de modo valioso.

No obstante lo expresado en cuanto a la autonomía del Derecho Agrario no puede negarse la autonomía "didáctica" que ha adquirido y, en algunos casos, "legislativa", sin que por ello pierda dicha autonomía su carácter de relativa. Sobre el particular, tratándose del caso del Perú, cabe destacar que la Constitución de 1979, en el Capítulo VII del Título III, dedicado al Régimen Económico, se refiere expresa y especialmente al "régimen agrario". Es decir, la Constitución peruana reconoce la autonomía "legislativa" de este sector de la producción, de esta actividad del ser humano en relación, fundamentalmente, con el cultivo de la tierra y la crianza de animales, lo que significa la posibilidad de dictar diversas prescripciones sobre el particular, originando así una legislación especial fuera del Código Civil o de cualquier otro cuerpo legal.

La Constitución Peruana declara nada menos que el Estado otorga prioridad al desarrollo integral del sector agrario, al mismo tiempo que garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, sea ella "individual , cooperativa, comunal, autogestionaria o en cualquier otra forma asociativa, directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes". Así lo prescribe en sus artículos 156 y 157. Pero, al mismo tiempo, a través del artículo 159, prohíbe el latifundio y, "gradualmente, elimina el minifundio mediante planes de concentración parcelaria". Obsérvese la importancia de estos postulados constitucionales.

La propia Constitución de 1979 regula diversas situaciones referidas al Derecho Agrario. Así, define lo que se entiende por conducción directa de la tierra y prescribe, además, que las tierras abandonadas pasan al dominio del Estado para su adjudicación a campesinos sin tierra (Art. 157). Establece también los deberes a cargo del Estado frente al sector agropecuario, tales como proporcionar apoyo económico y técnico para incrementar la producción, ejecutar y estimular obras de irrigación y de rehabilitación de tierras de cultivos, etc.

(Art. 158). Del mismo modo, tanto la Constitución de 1979 como el Código Civil de 1984 regulan lo atinente a las comunidades campesinas y nativas, a las cuales la Constitución confiere existencia legal y personería jurídica (Art. 161).

Como se puede apreciar de lo expuesto en los párrrafos precedentes, es la propia Constitución del Estado, a diferencia de lo que ocurre en otros países, la que propicia la creatividad de un complejo de normas relativas a la regulación de la actividad agropecuaria. Ello significa encontrarnos ante la presencia del embrión de una propia autonomía "legislativa", pese a la inexistencia de un Código Agrario, circunstancia que, por lo demás, no resultaría definitoria en esta eventualidad, ya que la fluidez de la materia desaconsejaría su formulación.

11.- Distinción y dependencia entre los Derechos Humanos y el Derecho Agrario.

A nivel del ordenamiento normativo es fácil percibir el distingo que separa al Derecho Agrario de los Derechos Humanos o de las demás ramas del derecho. Y es que, en la dimensión de la formalidad de lo jurídico, es dable sistematizar agregados de normas, lo que encuentra su razón de ser en la especificidad de las conductas humanas intersubjetivas que las normas regulan valiosamente.

Cada agregado pretende ser orgánico, completo, en base a la especificidad de la intersubjetividad que se considera en cada caso. La unidad del derecho ha sido puesta de manifiesto por aquellos científicos que sostienen la posición consistente en afirmar que en el ordenamiento jurídico normative no existen vacíos o lagunas, ya que siempre es posible acudir a las normas del derecho común o derecho civil y, en última instancia, a la creación de una norma individual por el juez mediante la actividad de valorar (29) la situación jurídica existencial carente de regulación específica.

De todo lo hasta aquí expuesto podemos concluir aseverando que entre Derecho Agrario y Derechos Humanos existe una vinculación esencial, que hunde su raíz en la vida humana social, valorada y representada por un aparato normativo. Los Derechos Humanos, por su jerarquía y generalidad, deben inspirar la regulación normativa de cualquier sector específico de conductas humanas intersubjetivas, de cualquier rama del derecho. Es en base a ello que es posible identificar una relación de dependencia del Derecho Agrario -como de todas las demás ramas del ordenamiento- frente a los Derechos Humanos. De ahí que el Derecho Agrario encuentre en estos últimos su vocación de normar, en términos de justicia, las relaciones intersubjetivas del hombre que se dedica -de modo individual o mediante una empresa- a la actividad de cultivar la tierra o aquella otra de carácter agropecuaria. Las diferencias existentes entre los Derechos Humanos y el Derecho Agrario se presentan relativamente en atención a esta especificidad de la conducta del hombre agricultor, la misma que se traduce en una organización normativa original y sistemática. Pero, en cuanto a su calidad radical de ser humano, el campesino o trabajador agrario, cualquiera sea su nivel, está de suyo inmerso y tutelado por aquellos derechos que son inherentes a su naturaleza y que son relievados por lo que genéricamente se conoce como Derechos Humanos.

Esta relación esencial entre Derechos Humanos y Derecho Agrario, en la que destaca la generalidad del primero y la especificidad del segundo, determina que la regulación normati-

va del Derecho Agrario se inspire y adhiera a los postulados que conforman ese haz de prescripciones fundamentales, con vocación de universalidad, que conforman la materia de los Derechos Humanos. Encontramos así, una relación de subordinación o dependencia entre el ordenamiento normativo propio del Derecho Agrario en relación con los Derechos Humanos. El Derecho Agrario, como cualquiera otra rama del derecho, en lo que concierne a su aparato formal-normativo, está sometido a la exigencia -de fundamento valorativo- de adecuarse a las prescripciones que son propias de los Derechos Humanos.

Exigencia que encuentra su razón de ser en los principios jusfilosóficos precedentemente explicitados, a partir de los cuales es necesario poseer una visión unitaria del derecho, de la que fluye como consecuencia no sólo una indispensable interdisciplinariedad del derecho con otras disciplinas sociales, sino, además, una interrelación esencial entre las diferentes ramas del derecho en función de la unidad fundamental del objeto primordial del derecho y, por ende, del ordenamiento jurídico normativo que lo conceptúa.

12.- Elementos comunes a los Derechos Humanos y al Derecho Agrario

Como se desprende de lo expuesto, y se reafirma en el curso del presente trabajo, entre Derechos Humanos y Derecho Agrario existe una vinculación esencial, la misma que radica en su propio objeto. Esta relación está ahí, no obstante que recién en estos días se le trata como una novedad. Lo novedoso, en verdad, es haber puesto de manifiesto este radical parentesco entre Derechos Humanos y Derecho Agrario. Relación que, por lo demás, existe entre los Derechos Humanos y la totalidad de las disciplinas que unitariamente integran el ordenamiento. Y es que en cualquier actividad del hombre sea de derecho común, comercial, industrial, minera, pesquera o agraria están siempre presentes los Derechos Humanos. Ellos siguen a la persona, como su sombra, a donde vaya, donde esté, sea cual fuere la actividad específica que despliegue. Esto, por la simple razón de todos conocida: los Derechos Humanos tienen que ver con la dignidad misma del ser humano, de todos los seres humanos sin excepción.

A través de los Derechos Humanos se tutela el quehacer del hombre, sin distinción, sean éstos de la primera, la segunda o la tercera generación. Y ello ocurrirá en relación con aquellos otros derechos que la realidad continuará forjando, si se tiene en cuenta que la protección del ser humano es tarea inacabada y constante (30). Es pues evidente la existencia de elementos comunes, de nexos profundos, entre Derechos Humanos y Derecho Agrario, considerado éste como la actividad intersubjetiva del ser humano referida al cultivo de la tierra o la crianza de animales. Esta es la nota específica del Derecho Agrario frente al Derecho Civil o a las demás "ramas" del derecho que regulan otras actividades intersubjetivas desplegadas por el hombre en su vida coexistencial. Sobre esta experiencia vivencial se construye un ordenamiento normativo que, necesariamente, refleja esta realidad de la vida. Ordenamiento que se formaliza y entra en vigencia luego de valorar la actividad del ser humano.

De lo dicho se deduce que la vinculación entre Derechos Humanos y Derecho Agrario no sólo se limita a los derechos económicos, sociales o culturales, aunque su relación con estos sea más evidente en base a la especificidad propia del Derecho Agrario, sino que ella

- se extiende a todos los Derechos Humanos en tanto que el objetivo primordial es la tutela de la vida del hombre dedicado a la actividad de cultivar la tierra o criar animales, sea éste campesino, empresario individual o integrante de una empresa agraria. Por ello, no es posible afirmar que el Derecho Agrario se identifique sólo y exclusivamente con los derechos humanos económicos y sociales. La compenetración es total, absoluta, sin fisuras o exclusiones (31).

La novedad en el tratamiento del tema a que se contrae el presente trabajo radica, por ende, en haberse puesto de relieve, recién en los tiempos que corren, la relación estrecha y esencial entre Derechos Humanos y Derecho Agrario así como la necesidad de poner en evidencia diversas facetas y alcances de esta vinculación. Pero, sobre todo, se recalca la exigencia que en materia de Derecho Agrario -como en la de cualquier otra disciplina jurídica- se hace indispensable la realización de los derechos humanos. Es decir, que ellos orienten básicamente las regulaciones específicas y se cuide que en la vida de relación del trabajador de la tierra -sea cualquiera su nivel o característica- se haga efectiva la tutela que ellos conllevan.

Nuestra visión del Derecho Agrario -en la que la actividad coexistencial del ser humano es lo central- nos permite apreciar el carácter instrumental que en dicha disciplina adquieren la tierra -o el fundo, como gusta a decir los profesores italianos- o la empresa. Ellos constituyen instrumentos de los que se vale el hombre agricultor para desarrollar su específica actividad intersubjetiva. Por ello disentimos de todas aquellas respetables y doctas opiniones a través de las cuales se pretende mostrar al Derecho Agrario como una disciplina centrada fundamentalmente en la tierra o la empresa agraria, no obstante su importancia y significación. Tampoco encontramos que la especificidad del Derecho Agrario se halle en la protección de la naturaleza o el ambiente, en tanto este constituye un deber de la comunidad en general, del que obviamente participa de modo preponderante, pero no único, el hombre agricultor o criador de animales. No nos resulta así que éste sea el tema propio del Derecho Agrario.

13.- La interdisciplinariedad del derecho y el Derecho Agrario.

La interdisciplinariedad, que como exigencia se presenta para el derecho, nos lleva a considerar también la extrema importancia que tiene para la ciencia jurídica, para la dogmática, el contar con un constante apoyo de otras disciplinas, las que le ofrecen indispensables supuestos para superar los a menudo artificiales o falsos problemas como el de la autonomía del Derecho Agrario. Nos referimos, básicamente, a la Filosofía del Derecho, a la Sociología Jurídica, a la Antropología Jurídica, a la Historia del Derecho. Todas estas disciplinas, que tienen que ver con el Derecho, que están íntimamente vinculadas con su problemática, aportan desde sus propios ángulos, conocimientos que permiten a la ciencia del derecho una mayor y total clarificación de su propia problemática.

Pero esta interdisplinariedad del derecho se presenta también en su propio ámbito. Como anota Perlingieri, si bien el Derecho Agrario se centra en la iniciativa económica y tiene una evidente connotación social, no se pueden excluir de su "esfera de incidencia las situaciones subjetivas: de la propiedad agraria, de los derechos personales de goce, a las servidumbres y otras situaciones, que representan el substrato indispensable de la misma

actividad económica" (32). Esta actividad, de otra parte, se vincula, como el propio Perlingieri lo anota, con formas societarias, asociativas, cooperativas y, así mismo, con relaciones de trabajo sobre todo en el seno de la empresa y en el aprovechamiento del suelo. Son también estrechas las conexiones entre la producción agrícola y la actividad de transformación de los productos y, ambas, con su distribución y comercialización. Es así que en el Derecho Agrario confluyen una serie de actividades de orden civil, comerical, laboral, industrial, administrativo, entre otras. Ello obliga a una necesaria interdisciplinariedad en la que se hace necesaria la presencia del civilista, del comercialista, del laboralista, entre otros especialistas en las diversas disciplinas que entretejen el Derecho. Por ello, para Perlingieri, la "materia agraria se articula por definición en forma pluridisciplinaria" (33).

De ahí que si el Derecho requiere del apoyo de otras disciplinas sociales, históricas y filosóficas, con mayor urgencia el Derecho Agrario exige la contribución de otras vertientes disciplinarias dentro de la propia ciencia jurídica. Ello se hace patente, no obstante las peculiaridades que ha ido adquiriendo el Derecho Agrario en los últimos tiempos, circunstancia que coincide con el fenómeno del capitalismo y el surgimiento de la empresa.

De lo expuesto es dable concluir que resulta una vana ilusión, un espejismo fundado en una distorsión profesionalizante, el pretender aislar la consideración de lo jurídico del contexto histórico-social, reduciéndolo a la espectralidad de la pura normatividad. Ello es imposible porque, como lo hemos expuesto en la parte introductoria de este trabajo, la vida humana misma es el tema fundamental del derecho; y ella, en cuanto temporabilidad, es un objeto histórico-cultural.

Estas esenciales reflexiones nos imponen el no desdeñar la importancia de la interdisciplinariedad del derecho en relación con las disciplinas antes mencionadas, así como la gravitación que ellas ejercen en cuanto a la necesidad de aprehender la experiencia jurídica como una totalidad, dinámica y unitaria a la vez, en la cual los sectores o ramas presentes a nivel del ordenamiento normativo se sustentan básicamente en la especificidad de las conductas humanas intersubjetivas reguladas según valores.

Las precedentes meditaciones, en relación con el Derecho Agrario, nos reafirman en el antiguo reclamo de contar con lúcidos juristas capaces de tener fina percepción de esta compleja realidad del derecho y de interpretarlo debidamente como una dinámica totalidad. Todo ello nos sugiere también la necesidad de disponer de juristas dotados de una sólida preparación, multidisciplinaria, en base a la cual es recién posible el asumir una especialidad, la misma que encuentra su fuente y razón en aquélla. Lo dicho es válido si se pretende afrontar la rica problemática de la vinculación esencial entre los Derechos Humanos y el Derecho Agrario.

Pero, si como lo hemos recalcado, la interdisciplinariedad del Derecho en relación con otras disciplinas se hace indispensable para una interpretación global y a la vez unitaria del fenómeno jurídico desplegado en la experiencia, ella es ineludible si se posa la atención en el Derecho Agrario. Su grado de relación y dependencia, en diversos aspectos, con otras materias dentro del marco de la propia ciencia jurídica,hace que el jusagrarista requiera de la colaboración de otros especialistas en un necesario proceso de interdisplinariedad.

14.- El trabajador agropecuario, el personalismo y los derechos humanos

La influencia del personalismo, que sostiene la primacía de los derechos humanos sobre cualquier otra laya de derechos, se hace patente a través de un determinado Libro del Código Civil Peruano de 1984 (34) pero, en cierta medida, también ilumina algunos otros institutos del mismo y se arraiga con firmeza en la Constitución Peruana de 1979, cuyo Capítulo I es una prístina expresión normativa de nuestro aserto (35). El personalismo jurídico recala, en los últimos veinticinco años, en la temática del Derecho Agrario cuando se afirma en doctrina la exigencia de considerar al ser humano del agricultor o campesino en el centro de la prevaleciente preocupación del ordenamiento normativo, con absoluta prioridad frente al patrimonio en tanto este último es sólo un instrumento al servicio de la persona humana para su desarrollo integral y no sólo, como algunos pretenden, en cuanto a la mejora de los índices de productividad (36). Esta idea ha llevado a algunos países a realizar la llamada "reforma agraria" que, en una u otra medida, con éxitos o desaciertos en su ejecución, ha tratado de reinvidicar la preterida posición del hombre cultivador directo de la tierra (37).

Responde también a esta tendencia la acción de las legislaciones especiales agrarias de ciertos países, donde los derechos humanos son materia de mayor consideración social, al introducir cambios importantes en sus ordenamientos, sobre todo a nivel de la contratación, como es el caso de Italia, entre otros (38).

La vinculación esencial entre los derechos humanos y aquellos específicamente agrarios adquiere notoriedad cuando se trata de tutelar al hombre trabajador de la tierra, al campesino. Es en esta coyuntura que la vigencia de los derechos humanos, en el contexto de la legislación agraria, cobra extraordinaria y decisiva importancia. Pero, en este sentido, no es suficiente la vigencia normativa de los mismos, sino que la exigencia por su eficacia, por su puntual cumplimiento y respeto en la vida de relación, asume tonos dramáticos en vastos sectores del campesinado de los países del denominado tercer mundo. En estos países es frecuente comprobar que el hombre del campo se encuentra agobiado por la miseria, el hambre y la desnutrición, producto todo ello de desequilibrios profundos no sólo en la estructura y en las relaciones internas de cada país sino, como tantas veces se ha evidenciado, en virtud de la injusticia dominante y presente en la organización del orden económico internacional, presidido a menudo por una mentalidad colonialista y antisolidaria que se refleja en situaciones de odiosa dependencia.

Es en el fundamental asunto del desarrollo integral de la persona humana del trabajador agropecuario o campesino donde se hace elocuente la subordinación de la regulación normativa del Derecho Agrario ante la inspiración ética y la exigencia de actuación de los derechos humanos. A nadie escapa, por cierto, la efervescencia en que se vive en vastas zonas del campesinado de diversas partes del orbe y la consiguiente amenaza y peligro que acecha a la vida de relación y que compromete seriamente la paz social. Ello obliga a tomar conciencia de la premiosa necesidad de difundir, con intensidad, los alcances y contenido de los derechos humanos y a impulsar su concreción en normas jurídicas en aquellos países en los cuales ello aún no se ha producido de modo total y, en un inexorable segundo momento, a presionar y vigilar para obtener su eficacia, es decir, su consiguiente cumplimiento a nivel sociológico-existencial. Sólo así, con una activa presencia de los hombres de derec-

ho, plenamente convencidos y alertas en cuanto a la premura por alcanzar estos objetivos, se demostrará la utilidad del Derecho como válido instrumento para lograr, por medios pacíficos y civilizados, la justicia, la libertad y la igualdad sustanciales, premisas insustituibles para obtener la ansiada paz social. Este es, en última instancia, el único compromiso que, al otorgar sentido a la actividad del auténtico jurista, justifica su existencia.

15.- Nuevas tendencias en materia de propiedad y empresa agraria al influjo de los derechos humanos.

Se advierte en nuestro tiempo que en los ordenamientos la propiedad rural y urbana, tal como se concebía en el siglo pasado y se tutelaba en los códigos civiles de esa época, y en algunos de la actual, ha ido cediendo su centralidad a la empresa. Sin embargo, la concepción misma de empresa es materia de discusión a nivel de la doctrina, dentro de la cual los juristas difieren en su apreciación sobre su naturaleza o estructura jurídica. Las posiciones varían desde aquella que le otorga categoría de objeto a aquella otra que le reconoce como sujeto de derecho (39).

El personalismo jurídico, al reinvindicar el rol protagónico de la persona humana, en su dimensión de co-existencialidad, define a la empresa como "una organización de personas que, mediante trabajo y capital, persigue la producción de bienes y servicios en forma eficiente y según las necesidades de la comunidad" (40).

La concepción tridimensional del derecho, a la cual nos hemos referido en el punto tercero, y el personalismo jurídico generador de una corriente de pensamiento que persigue la indispensable vigencia de los derechos humanos en la vida de relación interhumana, se hacen presentes en la doctrina jurídica de vanguardia para ofrecer una nueva visión de la empresa, que pretende aprehenderla de modo dinámico, como unidad de producción en función social, tal como ella se manifiesta en la experiencia jurídica. Se aprecia así un lento proceso de transición hacia esta concepción de la empresa, superándose el concepto estático y central de la propiedad configurado en los siglos precedentes, para dejar paulatinamente su lugar a una propiedad dinámica, presente de modo instrumental en el proceso productivo, a través de la organización empresarial contemporánea (41).

Este proceso, en el cual la tutela de la propiedad rural y urbana cede su lugar de privilegio a un nuevo tipo de propiedad menos visible, como es aquella referida a los medios de producción -a menudo en manos anónimas- se encuentra en algunos países en pleno desarrollo y guarda estrecha relación con el nivel de evolución de la cultura jurídica y el grado de justicia que se pretende lograr en la respectiva organización social. Observamos, sin embargo, que este proceso tiende lentamente a variar de sentido por influjo del personalismo jurídico cuando, al reivindicar el rol protagónico de la persona humana en su dimensión de coexistencialidad, define a la empresa como un sujeto de derecho en el cual confluyen capital y trabajo.

Es decir, se revaloriza el trabajo humano, cualquiera sea su nivel, frente al tradicional y absoluto predominio del capital y se incide, con fidelidad a la realidad, en el aspecto sociológico-existencial de la empresa (42). La empresa resulta ser así, al confrontar su mecánica operativa en la experiencia, "una organización de personas que, mediante trabajo y capital, persigue la producción de bienes y servicios en forma eficiente según las necesidades

de la comunidad" (43). Esta concepción de la empresa, que recoge el mensaje de la realidad puesto de manifiesto por el personalismo, en la que ella resulta ser un sujeto de derecho al cual se le imputan situaciones jurídicas, se va perfilando, con dificultad, en algunos ordenamientos jurídicos (44).

La empresa de propiedad social, autogestionaria o cooperativa, resulta así la expresión más próxima a esta nueva visión de empresa, en la medida que los propios trabajadores, de toda condición, categoría y nivel, resultan ser, al mismo tiempo, los detentadores del capital.

Se comprende fácilmente que este tipo de empresa no guarda concordancia con una organización ortodoxamente capitalista de la sociedad, en la que la producción tiene señorío sobre el consumo y donde, generalmente, la economía no se halla al servicio del ser humano. La empresa agrícola, sin embargo, por tratarse de la actividad humana en relación con la producción de la tierra -que está al servicio de todos los hombres en la medida que de ella depende su subsistencia- es aquel tipo de empresa donde resulta más viable introducir este nuevo modelo de organización, centrado en el hombre trabajador y no en el titular de los medios de producción en los casos en que no participa, simultáneamente, de dicha calidad.

Se vislumbra que, cautelosamente, a nivel de la doctrina y aisladamente en los ordenamientos, se produce una lenta asimilación del pensamiento jusfilosófico de raíz personalista, lo que se traduce en un desplazamiento del patrimonialismo imperante por siglos -según el cual la propiedad y los valores materiales ocupaban el centro del sistema- y en una superación del puro productivismo y del consumismo como finalidades primordiales del proceso económico.

Es evidente que esta visión humanista de ruptura con los esquemas tradicionales dominantes en la estructura social tendrá que recorrer un largo y fatigoso camino para encontrar su justa y equilibrada concreción a nivel normativo. Las técnicas y mecanismos de tutela de los derechos fundamentales de la persona deberán irse perfeccionando conforme la sociedad acepte, a nivel de la vida, el postulado de la indiscutible primacía de los derechos humanos y la necesidad de su actuación, tanto de aquellos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales. Para ello habrá que transformar aquellas estructuras económicas y sociales que impiden de hecho, en la práctica, el efectivo ejercicio de los derechos humanos, cuya vigencia en relación con el trabajador de la tierra es prioritaria y de toda justicia.

De los planteamientos bosquejados y parcialmente desarrollados se desprende, sin dificultad, que en la base del Derecho Agrario, se enseñorean los derechos humanos, en tanto necesarios para la realización plena del ser humano. Esta verdad, sabida y olvidada, encuentra asidero en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Su a menudo lírica e insincera proclamación no cala hondo en el mandato ético y solidario que tal Declaración encierra, particularmente en relación con la actividad del hombre agricultor. Ella prescribe, en su artículo décimo sétimo, el derecho que le asiste a acceder a la "propiedad individual y colectiva", así como el de no ser arbitrariamente privado de la misma. Este principio, de suyo medular, debería ser inspirador del desarrollo del ordenamiento del Derecho Agrario, en la medida que éste debe guardar estricta concordancia con los derechos humanos.

La interacción entre derechos humanos y derecho agrario se basa en la unidad del ordena-

miento jurídico que, como ha sido explicitado al inicio de este ensayo, se adecúa con fidelidad a la estructura misma de la vida humana coexistencial, consistentemente libre, que requiere ser regulada normativamente de acuerdo a criterios valorativos válidos para cualquier sector o rama del derecho. Sólo a partir de una visión unitaria del Derecho se podrá comprender a cabalidad esta esencial vinculación, así como ella permitirá disipar muchos artificiales problemas que han surgido y no se han resuelto a partir de visiones fragmentarias y unidimensionales del derecho, las que se hallan formalmente alejadas de la experiencia en la que se desenvuelve la vida humana, como temporabilidad, y el derecho que fundamentalmente la asume, como elemento primario, para su valiosa regulación normativa.

NOTAS

(1).- Consideramos, desde antiguo, que el Derecho debe ser aprehendido como se muestra en la experiencia, en la realidad total. Es decir, como una totalidad dinámica unitaria, en la que se integran vida humana social -dimensión sociológica - existencial -, normas jurídicas -dimensión formal- y valores -dimensión axiológica-.
Es evidente que cada una de tales dimensiones puede ser estudiada estáticamente por diversas disciplinas, pero sólo afrontamos "el derecho" dentro de un dinámico proceso de unitaria integración de tales tres elementos. Cfr. "El derecho como libertad", del autor de este trabajo, Librería Studium, Lima, 1987, así como la obra de Miguel Reale "Teoría Tridimensional del Derecho", Edeval, Valparaíso, 1978.

(2).- El personalismo, a nivel filosófico, es brillantemente planteado, entre otros, por Emmanuel Mounier a través de una profunda y vibrante obra, entre la que cabe señalar su libro "El personalismo", Eudeba, Buenos Aires, 1962. El personalismo, que es un humanismo del siglo XX, ha logrado influir no sólo en un importante sector de la doctrina jurídica sino que, como es el caso del Perú, ha encontrado relativa concreción tanto en la Constitución Política de 1979 como en el Código Civil de 1984,

(3).- Cfr., del autor, El derecho como libertad, cit.

(4).- Por siglos confundíase la Jusfilosofía con el Derecho Natural. Tan es así, que en ciertas Universidades españolas se dicta la materia en las facultades de Derecho al inicio de los estudios. Esta identificación o confusión hizo que muchos juristas, inconformes con los planteamientos del jusnaturalismo, prescindieran de la Jusfilosofía, por insuficiente. La negaran por inútil, por ser simplemente especulativa sin correlato con la realidad del mundo jurídico, con la experiencia.

(5).- La obra de Hans Kelsen es vastamente conocida. Su influencia es notoria y visible entre amplios sectores de juristas. Cfr. La teoría pura del derecho, Losada, Buenos Aires, 1946.

(6).- El sociologismo jurídico o realismo sociológico se desarrolla preponderantemente en Estados Unidos de Norte América y en los países escandinavos. Entre los más destacados exponentes de la escuela norteamericana puede citarse a Oliver Wendell Holmes, Roscoe Pound, Benjamín N. Cardozo. La escuela escandinava reconoce como su mayor exponente a Alf Ross.

(7).- La nota distintiva de la filosofía de la existencia, en general, y del personalismo, en particular, es el situar a la persona humana en lugar preeminente frente a cualquier patrimonio. Débese a Heidegger el reclamo de una previa meditación sobre el hombre antes de adentrarse en una averiguación filosófica sobre el ser de las cosas. Cfr. del propio Heidegger El ser y el tiempo, México, 1942, trad. de José Gaos.

(8).- La valiosa y original teoría egológica de Carlos Cossio se despliega a través de una rica bibliografía. Dentro de ella puede citarse: Las lagunas del derecho, Córdoba, 1942, La teoría egológica del derecho y el concepto jurídico de libertad, Buenos Aires, 1944, El dere-

cho en el derecho judicial, Buenos Aires, 1945, y Panorama de la teoría egológica del derecho, Buenos Aires, 1949.

(9).- Cfr. C. Fernández Sessarego, Heidegger y la teoría egológica del derecho, Revista de Derecho y Ciencias Políticas de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos, Vol. 39, No. 1, 2 y 3, 1975, Lima.

(10).- La expresión "tridimensionalismo jurídico" fue acuñada por Miguel Reale y aparece en su obra Filosofía do Direito, Sao Paulo, 1953.
Débese al profesor brasileño el desarrollo de esta teoría y la difusión y aceptación que ha encontrado en amplios círculos de juristas que hallan en ella una aprehensión total, unitaria y dinámica de la experiencia jurídica. En esta misma línea de pensamiento el autor de este trabajo elaboró su tesis de Bachiller en Derecho que, presentada en 1950 ante la Facultad de Derecho de la Universidad de San Marcos de Lima, bajo el título de "Bosquejo para una determinación ontológica del derecho", ha sido recientemente editada por los doctores David Sobrevilla y Domingo García Belaúnde con el nombre de El derecho como libertad, Lima, 1987.

(11).- Entre la bibliografía de Miguel Reale puede citarse: Fundamentos do direito, 1940, Teoría do Direito e do Estado, 1940, Horizonte do Direito e da Historia 1956, Teoria tridimensional do Direito, 1968, ODireito como Experiencia, 1968. En castellano podemos señalar las siguientes obras: Teoría Tridimensional del Derecho, Santiago de Compostela, 1973, Fundamentos del Derecho, Buenos Aires, 1976, Introducción al Derecho, Madrid, 1977, Filosofía del Derecho, Madrid, 1978.

(12).- Cfr. Carlos Fernández Sessarego, Derecho de las Personas, Lima, 1986, pág. 15.

(13).- Cfr. Heidegger, ob. cit.; Jaspers, Ambiente espiritual de nuestro tiempo, Barcelona, 1933; Sartre, El ser y la nada, Buenos Aires, 1949 y Zubiri, Naturaleza, Historia, Dios, Buenos Aires, 1948.

(14).- C. Fernández Sessarego, Derecho de las Personas, cit., págs. 15 - 16.

(15).- Cfr. Fernández Sessarego, El derecho como libertad, cit.

(16).- Cfr. C. Fernández Sessarego, Derecho de las Personas, cit., págs. 15-16.

(17).- Cfr. Pietro Perlingieri, Il Diritto Civile, ESI, Nápoles, 1984.

(18).- C. Fernández Sessarego, La noción jurídica de Persona, Lima, 1962.

(19).- Trátase, en ambos casos, de un mismo objeto a regular valiosamente: conducta humana intersubjetiva. La unidad del ordenamiento jurídico se sustenta, y refleja necesariamente, esta realidad radical. Lo común a todas las "ramas" del Derecho se encuentra en este nivel sociológico-existencial.

(20).- En base al principio de la unidad del ordenamiento, Pietro Perlingieri niega la autonomía no sólo del Derecho Agrario sino de cualquier otra "rama" del Derecho. Así lo afirma en la relación conclusiva del Convenio sobre la nueva disciplina de las relaciones agrarias en Italia, el mismo que se realizó en el año 1982. Al respecto cfr. A.A.V.V. La nuova disciplina del rapporti agrari: aspetti giuridici ed economici, Camerino-Nápoles, 1983. Este

volumen recoge las relaciones o ponencias presentadas en el mencionado Convenio.

(21).- Antonio Carrozza, **La autonomía del Derecho Agrario**, Revista Judicial de Costa Rica, año IV, Nº 13, setiembre de 1979, pág. 10. Este ensayo es la traducción del original trabajo publicado en italiano en el libro colectivo **Manuale di Diritto Agrario italiano**, UTET, Turín, 1978, págs. 37-52.

(22).- Id., pág. 10.

(23).- Id., pág. 10.

(24).- Antonio Carrozza, voz **Diritto Agrario** en el Novissimo Digesto Italiano, Apéndice II, 1981.

(25).- Cfr. Agustín Luna Serrano, **Aspetti metodologici dello sviluppo dottrinale del Diritto Agrario negli anni 1960-1985**, ensayo publicado en el volumen **Atti** del Convegno "**Metodi e contenuti del Diritto Agrario moderno**, Giuffré, Milán, 1986 y Marco Comporti, **La propietá agraria**, ensayo presentado como relación introductoria en el Convenio sobre "Profili storico-dogmatici della propietá terriera ed orientamenti attuali di essa come istituto del diritto agrario (1922-1982), y publicado en Rivista di Diritto Agrario, Año LXII, Fasc. 4, 1983.

(26).- A. Carrozza, **La autonomía del derecho agrario**, cit., pág. 11.

(27).- Id., pág. 11.

(28).- C. Fernández Sessarego, **Derecho de las Personas**, cit., pág. 31.

(29).- Cfr. Carlos Cossio, **El derecho en el derecho judicial**, Perrot, 3a. ed., Buenos Aires, 1967.

(30).- Nadie discute que la tutela de la persona debe ser integral, unitaria, si es que se le considera como un valor, como el bien supremo de la sociedad y del Estado, tal como lo enuncia el artículo 1º de la Constitución Peruana de 1979. Esta evidencia incontrastable hace que los más lúcidos tratadistas - como es el caso de Perlingieri- no conciban más, como de común ocurre, que la protección de la persona se limita sólo a aquellos derechos específicamente tipificados por el ordenamiento, de modo atomístico. La Constitución Peruana, que en esto es ejemplar, prescribe con acierto en su artículo 4º que la enumeración de los derechos de la persona reconocidos en su Capítulo I "no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que derivan de la dignidad del hombre, del principio de soberanía del pueblo, del estado social y democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. Resulta a todas luces indiscutible la fórmula recogida por el constituyente peruano consistente en brindar tutela integral y unitaria a la persona, más allá de los derechos específicamente prescritos en la propia Constitución. La nota a destacar, tratándose de la tutela a la persona, es su concepción como un valor digno de protección sin limitación alguna.

(31).- Discrepamos por ello de lo que algunos especialistas en la materia afirman, en cuanto a que la vinculación entre Derechos Humanos y Derecho Agrario se circunscribe a los derechos de la segunda generación, es decir, a los económicos, sociales y culturales. Una visión totalizante de la persona -no sólo ofrecida en su actividad de trabajador de la tierra- obliga a extender dicha vinculación básicamente a los derechos civiles y políticos y, por cierto, a los derechos de la tercera generación y cuantos otros se tipifiquen en el futuro dada la característica impredecible y dinámica de la vida humana coexistencial.

(32).- Pietro Perlingieri, **Il diritto agrario tra pubblico e privato**, en Rassegna di Diritto Civile, 1985, III, pág. 700.

(33).- Pietro Perlingieri, ob. cit., pág. 708.

(34).- El Libro Primero del Código Civil Peruano, dedicado al Derecho de las Personas, tal como se desprende de la lectura no sólo de la correspondiente Exposición de Motivos sino de su propio texto, se inspira en la corriente del personalismo jurídico, por lo que se afirman vigorosamente, a través de su articulado, los derechos fundamentales de la persona o derechos humanos en lo tocante a los derechos civiles. Se trata, sin duda, del Libro en donde, dentro de la legislación comparada, se desarrollan más extensamente estos derechos. Pero esta visión aparece también en algunos otros Libros del citado Código, principalmente en Fuentes de las Obligaciones.

(35).- La Constitución Peruana de 1979 es tal vez entre las constituciones vigentes, a nivel del derecho comparado, la que más extensamente regula los derechos fundamentales de la persona o derechos humanos. En esto es quizás hasta excesiva, como alguna vez lo comentó Pietro Rescigno (Cfr. P. Rescigno, **Comentarios al Libro de Derecho de las Personas del nuevo Código Civil Peruano**, pág. 244, en **El Código Civil Peruano y el sistema jurídico latinoamericano**, Cultural Cuzco, Lima, 1986.).
El artículo primero de dicha Constitución enuncia que la persona es el bien supremo de la sociedad y del Estado, en una afirmación de clara orientación personalista. Desde el punto de vista normativo la persona está bien e íntegramente cautelada en sus derechos fundamentales, considerada como un valor o bien supremo. El problema, como ocurre a menudo en sociedades inestables o deficientemente estructuradas, no radica en la falta o ausencia de normas sino en su eficacia, en su cabal cumplimiento a nivel sociológico-existencial, en su vivencia comunitaria.

(36).- Esta tendencia hacia la inversión del orden de los valores tradicionales, en el cual el patrimonio resultaba jerárquicamente superior a la persona humana, es el tema central del personalismo jurídico, orientación que en algunos países, como Italia, se identifica con un proceso de "depatrimonialización" del Derecho. Este argumento ha merecido la atención de numerosos estudiosos en tiempos recientes. Cfr., entre otros, Carmine Donisi, **Verso la depatrimonializzazione del diritto privato**, en Rassegna di Diritto Civile, 1980, II; - Pietro Perlingeri, **Norme costituzionali e rapporti di diritto civile**, en **Rasegna di diritto civile**, 1980, pág. 113; P. Perlingieri, **Il diritto civile**, ob. cit, págs. 46-48.

(37).- La reforma agraria, como es sabido, constituyó uno de los puntos programáticos centrales de la Revolución Mexicana de 1917. En el Perú se llevó a cabo un profundo proceso de reforma agraria, que se dedicó fundamentalmente a la redistribución de la tierra, eliminado el latifundio. Esta reforma, que se inicia en junio de 1969, fue seguida con atención por los estudiosos de la materia, quienes al lado de sus aciertos apreciaron también carencias a nivel de asistencia técnica y económica de parte del Estado y algunos errores en su ejecución. De todos modos, dicho proceso resultó irreversible en lo tocante a la redistribución de la tierra.

(38).- A raíz de la nueva normativa sobre contratación de 3 de mayo de 1982 se ha desarrollado en Italia una importante bibliografía y se han efectuado diversos convenios como el celebrado en Nápoles entre el 2 y el 3 de diciembre de 1982 y el reunido en Siena en las mismas fechas del año de 1983. Entre la bibliografía a consultar: AA.VV. **La nuova disciplina dei rapporti agrari: aspetti giuridici ed economici**, Atti del Convegno di Napoli, 2-3 diciembre 1982, Camerino Napoli, 1983; **Problemi di leggitimitá costituzionale**, Atti del Convegno di Siena, 1-2 diciembre 1983, Giuffré, Milán, 1984; **Metodie e contenuti del diritto agrario moderno**, Pisa, 7 - 8 Junio 1985; Giuffré, Milán, 1986; AA. VV. **La legge sui patti agrari**, Atti del Convegno di Studio di Verona del 16 aprile, 1983. En este último volumen cabe citar, entre otras, las relaciones sostenidas por Pietro Rescigno, Pietro Perlingieri

y G. Galloni. Cfr. también Marco Comporti, **Problemi di leggitimitá costituzionale degli articoli 25 e segg. della legge 3 maggio 1982 N. 203. Le sperienza straniere**, en Problemi di leggitimitá costituzionale, cit.:

(39).- Sobre esta temática el profesor Carlos Torres y Torres Lara cuenta en nuestro medio con una valiosa y vasta obra, entre la que cabe citar: **El nuevo derecho de la empresa y la unificación del derecho civil y mercantil** en Ius et Praxis, Lima, 1984; **Persona jurídica: sujeto vs. empresa: objeto**, Ius et Praxis, Lima 1984; **Persona y empresa**, Rev. Peruana de Derecho de la Empresa, Nº 3, Lima, 1983; **Régimen empresarial del Estado**, Rev. Peruana de Derecho de la Empresa, Nº 12, Lima, 1985; **Derecho de la Empresa, Lima, 1987**, con introducción del Prof. Francesco Galgano.

(40).- Carlos Fernández Sessarego, **La persona en la doctrina jurídica contemporánea**, Lima, 1984; pág. 41. En este libro, retomando una antigua posición sostenida en una ponencia presentada en 1961 a un Congreso celebrado en Buenos Aires, se vislumbra la posibilidad de considerar a la empresa como un sujeto de derecho que, en determinadas circunstancias, de permitírselo el ordenamiento, podría devenir en persona jurídica.

(41).- El nuevo rol de la propiedad agraria y el proceso de su inserción dentro del marco de la empresa agraria ha sido vastamente tratado por la doctrina italiana que, como se ha señalado, advierte que en los últimos veinticinco años la empresa ha adquirido un rol central en el derecho privado, desplazando de esta situación a la propiedad. Ya el profesor Nicoló, en 1956, había puesto de relieve esta nueva situación. Con posterioridad, en Italia, muchos especialistas, tanto civilistas como agraristas, se han ocupado de la materia. Entre ellos podemos citar a : Pugliatti, **La propietá nel nuovo diritto, Giuffré, 1964**; Rodotá, voz "Propietá" en Novissimo Digesto Italiano, XIV, Turín, 1967; Giorgiani, **Il diritto agrario tra il passato e il avvenire**, en Riv. Diritto Agrario, 1974, I; Costato, **Propietá terriera e imprenditore agricolo**, Ferrara, 1979; Salaris, **Considerazioni sulla propietá agricola**, Milán, 1981; Comporti, **La propietá agraria**, en Riv. Diritto Agrario, Giuffré, Milán, Fasc. 4, 1983; Perlingieri, **Latifondo, terre incolte e riforma fondiaria**, en Diritto Agrario, vol. III dei Manuali di cassistica giuridica, Turín 1974, así como la mayoría de sus obras que afrontan la problemática en cuestión, tales como, **Introduzione alla problematica della propietá**, Nápoles, 1970; **Il diritto civile nella legalitá costituzionale**, Nápoles, 1984 y, en general, su obra **Diritto Civile**, cit. Otro autor que ha tratado la materia es Lucarelli en sus obras **La propietá planificata**, Jovene, Nápoles, 1974 y en **Diritti Civili e istituti privatistici**, 2a ed., Cedam, Padua 1984. Cfr. también del propio Perlingieri **Il diritto agrario tra pubblico e privato**, en Rassegna di diritto civile, 1985, así como Cantelmo, **Le forme attuali di propietá privata: la forma agrícola**, en Quad. Rassegna diritto civile,. Nápoles, 1984; Busnelli, **Della propietá agraria alle propietá agrarie, con ritorno alla propietá**, en Riv. di Diritto Agrario, 1983, I; Carrozza, **La propietá "agraria" come istituto del diritto agrario**, Ivi., 1983, I.

(42).- Adviértense en los últimos tiempos visibles tendencias renovadoras en lo que concierne al concepto de empresa agraria, en la que se valoriza cada vez más el factor trabajo frente al elemento patrimonial de carácter instrumental. Ello se hace intensamente evidente en aquellos países, como el caso del Perú, en los que se ha producido un proceso de reforma agraria cuyo trasfondo es la reivindicación del cultivador directo de la tierra. Es particularmente rica la bibliografía italiana sobre la materia. Bastaría citar al efecto, entre otros, a A. Carrozza, **Modello Teorico e sviluppo reale del diritto dell'impresa agricola**, en Riv. Trim., 1978; C.A. Graziani, **¿Quali prospettive per il diritto agrario?**, en Nuovo Dir. Agrario, 1979; Romagnoli y A. Germanó, **Problemi attuali della mezzadria**, en Riv. Dir. Agrario, 1978, I; G. Galloni, **Appunti in tema di conversione dei contratti agrari**, en Riv. Dir. Agrario, 1979, I; Massart, **I contrati agrari di scambio**, en la obra de N. Irti **Diritto**

Agrario Italiano, Turín, 1978 y, en genral, cfr. **Patti agrari e Costituzione**, Actas de la Mesa Redonda realizada en Roma el 20 de noviembre de 1978, en Nuovo dir. agrario, 1978. Cfr., así mismo, Carmine Donisi, **Verso la depatrimonializzazione del diritto privato**, en Rassegna di diritto civile, 1980, II.

(43).- Es importante advertir en esta definición aproximativa de lo que sea la empresa, que el énfasis está puesto en la "organización de personas", es decir, que se destaca la dimensión sociológica-existencial de la empresa. Este relieve aparece también en el Código Civil peruano de 1984 el que, al referirse a la asociación, la fundación, el comité y la comunidad campesina y nativa, incide en dicha dimensión al presentar a estas personas jurídicas como siendo, fundamentalmente, "organización de personas". El acento está puesto en el elemento humano antes que en el instrumental, es decir, en el patrimonio o capital del que se vale del hombre para la producción de bienes.

(44).- El profesor Carlos Torres y Torres Lara, en su trabajo, **La personalidad jurídica de la empresa** (Capítulo VI del Libro Derecho de la Empresa, cit.), hace notar que, hasta donde está informado, la Constitución del Perú de 1979 es la primera que trae todo un entero Capítulo destinado a regular la empresa. Por nuestra parte le hemos también dedicado alguna atención a la materia. Así, en nuestro trabajo **Empresa, persona jurídica y Constitución**, aparecido en la Rev. Peruana de Derecho de la Empresa, Nº 20, Lima, 1986, se interpreta el artículo 130º de la Constitución en el sentido que, la referencia que hace a la empresa como una "unidad de producción", alude al elemento sociológico-existencial que en ella subyace. En efecto, de conformidad a la realidad misma de la empresa y de acuerdo con el sentir del constituyente, dicha "unidad de producción", como centro unitario de referencias de situaciones jurídicas -es decir, como sujeto de derecho- tiene como su necesario correlato, a nivel sociológico-existencial, a una "organización de personas". Es en base a esta interpretación que en dicho trabajo sostenemos que la Constitución de 1979 acoge la tesis de la subjetivización de la empresa y "deja expedito el camino para que mediante ley, cuando sea oportuno y conveniente, se le otorgue el status de persona jurídica". Por lo demás, ésta interpretación esta avalada por lo prescrito en el artículo 112 de la propia Constitución cuando, al garantizar el pluralismo económico y señalar las posibles diversas modalidades que puede asumir la empresa, dispone que tales empresas "actúan con la personería jurídica que la ley señala de acuerdo a sus características". Es decir, que la Constitución prescribe que corresponde a la ley el otorgamiento de personalidad jurídica a las empresas, ya que de otro modo no cabe interpretar la usual y ambigua expresión "personería". Está así abierta, a nuestro entender, la posibilidad de otorgar la calidad de persona jurídica a determinada categoría de empresa en la medida que nos encontramos frente a un sujeto de derecho, a una "unidad de producción", que en términos jurídicos es un centro de imputación de derechos y deberes, de situaciones o posiciones jurídicas.

Sergio Marchisio

EL DERECHO INTERNACIONAL AGRARIO Y EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHO HUMANOS.

1. Quisiera, ante todo, agradecer a la Universidad de Lima que por medio del Instituto interamericano de derechos humanos, me haya hecho esta invitación a participar, como relator, en los trabajos del congreso internacional sobre "Derecho agrario y derechos humanos", que congrega a tan distinguidos representantes de la comunidad científica internacional.

Mi intervención se ubica en la sesión del congreso dedicada a "Declaración universal de los derechos humanos y derecho agrario internacional" y, por esto, me ofrece la ocasión para presentar algunas observaciones sobre la evolución del derecho internacional en materia agraria en sus conexiones con el derecho internacional de los derechos humanos. Estoy convencido, pues, y trataré de demostrarlo, que la vía para el desarrollo de un "derecho internacional agrario" como rama autónoma del derecho internacional, pasa necesariamente a través del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos.Debemos ante todo señalar que la expresión "derecho agrario internacional", como su variante "derecho internacional agrario" - que, por las razones que explicaré, estimo más correcta - ha sido utilizada muy raramente por la doctrina internacionalista. No debe creerse, sin embargo, que la causa de esta aparente laguna dependa de alguna forma de desinterés científico. Se trata, al contrario, de una consecuencia necesaria del carácter que, a lo largo del último siglo hasta nuestros días, ha tenido la evolución de las normas internacionales en materia agraria. En efecto, si se excluyen las normas relativas a la organización de la cooperación interestatal en materia de agricultura y alimentación - que pertenecen en gran medida a otras ramas del derecho internacional, como la organización internacional y el derecho del comercio internacional - las normas internacionales propiamente "agrarias" siempre han sido muy escasas y de poca trascendencia. Esta situación no ha permitido, como es lógico, una sistematización del "derecho internacional agrario" y la precisión, a fines científicos y didácticos, de la noción y del contenido de tal rama especializada del derecho internacional.

Debe señalarse al respecto, que desde el inicio hasta la mitad del siglo presente, los Tratados sistemáticos del derecho internacional - como los del italiano Prospero Fedozzi - nunca han presentado capítulos o tomos relativos al llamado "derecho internacional agrario". La precisión de noción y contenido de las ramas especializadas del derecho internacional se ha, en efecto, realizado hace tiempo con referencia a otras materias (como el trabajo, las comunicaciones,el mar, etc.), sobre las cuales se ha producido una abundante literatura, a medida que se desarrollaba y se enriquecía el **corpus** de las normas

internacionales dirigidas a regular estos aspectos específicos de las relaciones interestatales.

Más adelante explicaremos las razones por las cuales los Estados han aceptado - y siguen aceptando - muy raramente y con mucha difidencia normas pactadas en materia agraria.

Ahora, es necesario señalar que, más en general, la doctrina internacionalista ha sido siempre muy prudente en cuanto a la identificación de ramas especializadas con propia autonomía didáctica y científica. Y esa prudencia se debe a la preocupación - bien fundada - de que la división del derecho internacional en ramas particulares de estudio e investigación pudiese llevar a la pérdida de la lógica unitaria y sistemática de la materia. No se olvide, pues, que a veces las ramas llamadas "especializadas" de una disciplina jurídica constituyen campo de elección para muchos "eclécticos" que, privados de formación general, pretenden aislar la parte del todo sin poseer los instrumentos criticos necesarios.

2. Hay, pues, que señalar que cualquier rama especializada del derecho internacional sólo constituye una partición a fines didácticos y científicos de la materia, en el sentido de que puede ayudar a conocer el **contenido** de las normas especializadas que regulan aspectos específicos de las relaciones interestatales. Así, se habla de un derecho internacional laboral con referencia a las normas pactadas que disciplinan los derechos y las obligaciones de los Estados en materia de trabajo, de un derecho internacional tributario, de un derecho internacional económico, de un derecho internacional de los derechos humanos.

De tal modo, sólo pueden aceptarse esas divisiones, a condición de que se integren en el sistema propio del derecho internacional, derecho que, a su vez, sólo gracias a la vigorosa **vindicatio in libertatem** de la doctrina internacionalista del inicio de siglo ha conquistado su propia autonomía científica y didáctica. Las normas que constituyen objeto de las ramas especializadas del derecho internacional siguen perteneciendo a ese derecho y a ellas se aplican los principios y las normas generales y de estructura que son propias de ese específico orden jurídico.

La prudencia que hemos señalado respecto de la afirmación de la existencia de ramas especializadas del derecho internacional, identificadas substancialmente **ratione materiae**, se justifica, en fin, desde otro punto de vista, que merece particular atención. Existe, muchas veces, gran confusión entre niveles jurídicos completamente diferentes y la utilización de ciertas denominaciones en lugar de otras puede contribuir a acrecentar tal confusión.

Se habla, por ejemplo, de derecho internacional tributario y de derecho tributario internacional como nociones equivalentes. En realidad, no cabe duda de que sería mucho más correcto diferenciar entre las normas internacionales, creadas mediante los procedimientos propios del derecho internacional, que regulan las relaciones entre Estados relativas a la materia tributaria (el llamado derecho internacional tributario, del cual forman parte, en primer lugar, las convenciones sobre doble imposición fiscal) y las normas internas en materia tributaria que tienen relevancia internacional, como aquellas que determinan el ámbito de aplicación de la legislación fiscal y los sujetos pasivos de la

imposición, excluyendo o incluyendo, según los casos y los criterios adoptados, las personas físicas y jurídicas extranjeras. A las normas de esta segunda categoría más bien les corresponde la denominación de derecho tributario internacional. No es necesario subrayar que los dos niveles son completamente diferentes, y corresponden a la diversa razón de ser del derecho internacional, por un lado, que disciplina relaciones interestatales, y del derecho interno por el otro, que regula en cambio relaciones interindividuales. Las mismas observaciones podrían hacerse con referencia al derecho internacional procesal (normas internacionales que disciplinan los procesos frente a las jurisdicciones internacionales) y el derecho procesal civil internacional (normas internas que determinen el ámbito de la jurisdicción civil del Estado).

3. Eso dicho, es cierto que la exigencia de un estudio profundizado de las ramas especializadas del derecho internacional se manifiesta con mayor frecuencia. El contenido cada vez más técnico de sectores particulares del derecho internacional comporta la necesidad de una especialización de las investigaciones científicas.

Y en este esfuerzo de especialización se realiza, evidentemente, una necesaria convergencia entre los estudiosos de derecho internacional y los estudiosos del derecho interno. Para bien comprender e interpretar las normas internacionales en materia laboral no son suficientes los conocimientos de internacionalista; se necesita aporte de juslaboralista.

Y no es sólo porque se trata de normas altamente técnicas.

La razón principal y más general reside en el hecho que las normas internacionales en materias como el trabajo, el fisco y, por supuesto, la agricultura y la alimentación son normas que pertenecen a una categoría particular, que requiere, por definición, la contribución del jusinternista.

Se trata, pues, de normas que imponen a los Estados obligaciones cuyo objeto no es la conducta que los mismos Estados tienen que adoptar a nivel de sus recíprocas relaciones internacionales, sino, más bien, un determindado modo de ser de sus derechos internos. En otras palabras, esas normas internacionales pretenden que el Estado, al asumir ciertas obligaciones internacionales, modifique su ordenamiento interno de manera correspondiente.

Mediante obligaciones internacionales y a través de la mediación del derecho interno, se intenta reglar en cierta forma relaciones de carácter interindividual. Ese es el caso - y el ejemplo vale para todos - de los convenios internacionales adoptados en el ámbito de la Organización internacional del trabajo.

4. Lo anterior explica, razonablemente, por qué tan poco se ha desarrollado el "derecho internacional agrario", es decir, un conjunto de normas internacionales en materia agraria. En realidad, por largo tiempo - y, en buena medida tal es todavía la tendencia general - los Estados han estimado que la materia agraria y, por tanto la regulación jurídica de todo lo referente a las relaciones agrarias, a la agricultura y a la alimentación, pertenecía - y pertenece - a la llamada "domestic jurisdicion" (jurisdicción doméstica, dominio reservado). Se trataría, entonces, de una materia perteneciente fundamental, sino exclusivamente, a la competencia, en sentido amplio, interna. Por consiguiente, los

estados muy difícilmente han aceptado asumir obligaciones internacionales tendientes a modificar la situación de sus propios derechos internos en materia agraria. Todos los aspectos agrarios, tanto los referentes a la relación hombre - tierra (propiedad, uso y explotación de la tierra, regímenes jurídicos de los suelos, estructuras agrarias etc.) como a la producción agrícola, a la distribución de productos agrícolas, y de alimentos, al consumo, a la nutrición, parecen pertenecer en su misma esencia a aquel ámbito del dominio reservado donde la soberanía estatal es absoluta y excluye la asunción de cualquier compromiso de carácter internacional.

Cierto - y ya lo hemos señalado - algunas normas internacionales en materia de cooperación agrícola y alimenticia existen (normas relativas a organizaciones internacionales como la FAO, normas relativas al comercio de productos básicos como el trigo y los cereales, el azúcar, etc.); empero, se trata de normas que no tocan tanto a la materia agraria y a la relación hombre - tierra, cuanto a ciertos aspectos internacionales de la producción y del consumo de productos agrícolas y alimentos, lo que es, por supuesto, otra cosa.

No es este el caso, pues, cuando se habla de derecho internacional en materia agraria; más bien se habla de derecho internacional de la agricultura y alimentación o de cooperación internacional en materia agrícola y alimentaria. Salvo algunas excepciones a nivel regional (véase el llamado "derecho agrario comunitario", con referencia a las normas de las Comunidades europeas en materia agrícola), la expresión "derecho internacional agrario" no tiene un referente preciso y claro como, a lo que hemos visto, las otras ramas "especializadas" del derecho internacional.

Sin embargo, hay una evolución más reciente que tenemos que tomar en cuenta, sobre todo porque constituye el punto de enlace más evidente entre el derecho internacional agrario y el derecho internacional de los derechos humanos.

Desde hace menos de dos décadas, la cooperación internacional en materia de agricultura y alimentación, en un tiempo tan técnica y neutral, registra la aparición de un nuevo tema de discusión, de debate y de reflexión: el tema de los derechos humanos. A pesar detodas las sorderas, se va haciendo campo la idea de que la tutela de los derchos humanos tiene que ser garantizada también a nivel de relaciones hombre-tierra, a nivel agrario, y que no es suficiente aplicar las reglas que disciplinan el comercio del trigo o la ayuda alimenticia, sino también aquellas cuyo objetivo es asegurar la dignidad del hombre campesino. Se descubren normas ya existentes y se propicia el proceso formativo de nuevas normas, utilizando todos los instrumentos que el derecho internacional ofrece. La introducción de la idea de la tutela de los derechos humanos en el marco de la cooperación agrícola y alimenticia internacional provocará, sin duda, una paralela restricción del dominio reservado en materia agraria y producirá, eso sí, el desarrollo, en el signo de los derechos humanos, de un verdadero "derecho internacional agrario".

5. Las tendencias generales a las cuales hemos hecho referencia anteriormente se desprenden fácilmente de un examen más atento de la evolución de lo que llamremos, a pesar de los relieves precedentes, "derecho internacional agrario".

Tomamos en cuenta, ante todo, la primera etapa de esa evolución, que empieza en la segunda mitad del siglo XIX para llegar hasta el final de la segunda guerra mundial.

En breves observaciones, podemos hacer hincapié que hasta inicios del siglo presente se destaca la total ausencia - con base en el principio del dominio reservado - de normas internacionales en materaia agraria. Debido a la función de la agricultura durante la primera revolución industrial (aprovechar el sector industrial, suplir mano de obra para las exigencias de la industrialización, proporcionar facilidades para la formación del desarrollo económico), a la ausencia de intervención estatal y de protección de los agricultores, se ha producido un paralelo desinterés por cualquier forma de cooperación internacional.

Las primeras convenciones técnicas en materia agraria (como la convención de 1878 contra la **phylloxera vastatrix**, y la de 1902 relativa a la protección de los pájaros útiles a la agricultura) se deben en efecto no tanto a la acción de los gobiernos, sino de las organizaciones profesionales, reunidas desde 1891 en una Comisión internacional de agricultura (Congreso de la Haya) , cuyas funciones eran las de estudiar la economía agraria, distribuir cierta documentación técnica (meteorología , fitopatología, etc.) y promover, a nivel internacional, la organización de la producción y de la venta de los productos agrícolas.

Llegamos así a la iniciativa - la primera, es cierto - de cooperación intergubernamental en materia agraria, que fue la del amerciano David Lubin para la creación del Instituto internacional de agricultura, mediante el tratado de Roma de 7 de junio de 1905. Sin embargo, las competencias del Instituto eran muy limitadas: publicar estadísticas, estudiar cuestiones agrarias, pero sin entrar, nunca, en el dominio reservado de los Estados. En efecto la convención institutiva contemplaba que el instituto formulase "proposiciones para la protección de los intereses comunes de los agricultores y para mejorar sus condiciones de vida" lo que nunca hizo, porque - añadía el art. 4 - todas las cuestiones que concernían a los intereses económicos, a las legislaciones y a las administraciones públicas de los Estados miembros, eran excluidas de la competencia, aun la simplemente recomendatoria, de la Asamblea del Instituto. Patrimonio considerable desde el punto de vista científico, pero muy débil bajo el apecto político y jurídico, el Instituto elaboró pocas convenciones y sólo en materias estrictamente técnicas (1929, protección de las plantas; 1935, unificación de los métodos de análisis del vino).

Un segundo elemento de reflexión en el mismo sentido nos viene del Convenio de la Sociedad de las Naciones, que no hacía ninguna referencia a la agricultura, como tampoco por demás, el estatuto de la Organización internacional del trabajo. Ni siquiera cambió la situación aun cuando la Corte permanente de justicia internacional, en su opinión consultiva del 12 de agosto de 1922, estimó que la noción de "trabajo" utilizada en la parte XII del Tratado de Versalles - que contenía la constitución de la OIT - se extendía también al "trabajo agrícola". En los convenios de la OIT el prinicipio de las ocho horas de trabajo diarias - instituido para los trabajadores de la industria - no fue extendido a los trabajadores agrícolas.

Sin embargo, el primer cambio de relieve se produjo, en el marco de la misma Sociedad de las Naciones, paralelamente a la adopción, por parte de algunos Estados industrializados, de leyes de protección del sector primario (Reino Unido, 1931, "Agricultural Marketing Act") y a la conclusión del primer Acuerdo internacional sobre el comercio del trigo, en 1933.

Ya en 1930, el programa de trabajo de la sección del Secretariado de la Sociedad de las

Naciones, que se ocupaba de salud, fue extendido a la nutrición: se trataba de las llamadas "bodas revolucionarias" entre "Nutrición y salud pública", vistas por el grupo de especialistas como una necesidad histórica. En 1935 se publicaron las llamadas normas de Ginebra ("las bases biológicas de la nutrición") y el reporte de Burnet y Aykroyd "Nutrición y salud pública". Un nuevo slogan apareció: "Makind needs food", base del derecho humano a la alimentación.

6. La segunda guerra mundial confirmó las preocupaciones que se habían planteado sobre la situación alimenticia del mundo. André Mayer, Frank Mac Dougall y Frank Boudreau lanzaron la idea de un plan mundial para la alimentación basado en la Carta del Atlántico de 1941, donde una de las cuatro libertades prometidas a los pueblos del mundo era "Freedom from want". La idea fue aceptada - como es sabido - por el mandatario Roosevelt, quien convocó en Virginia, en 1943, la Conferencia de Hot Springs, consagrada a la alimentación y agricultura. Y en el acta final de dicha Convención, el consenso de los Estados participantes se formó sobre dos cuestiones: a) la exigencia de una acción internacional para el aumento de la producción agrícola mundial frente a la responsabilidad de cada gobierno en procurar para sus pueblos **un nivel adecuado de alimentación**; b) la creación de una organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura.

Empero, durante el proceso constitutivo de la FAO el principio del dominio reservado retoma toda su importancia. Con el Acta de Quebec se diseña una organización con funciones muy extensas **ratione materiae** (agricultura, alimentación, silvicultura, pesca, cuestiones económicas etc.), pero con poderes muy limitados (recomendaciones y asistencia técnica). Además, la constitución de la FAO omitió referencia a los derechos humanos en campo agrícola y alimenticio, limitándose a establecer, entre fines generales - sino genéricos - el compromiso de contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales.

Sólo en 1965 - y no es por casualidad - se enmendó el preámbulo para establecer que los Estados miembros se comprometiesen a colaborar a la expansión de la economía mundial **y a liberar así la humanidad del hambre.** El Pacto de 1956 sobre derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas - según observó alguien en la FAO - era más adelantado que la propia constitución de la Organización.

No es esta la sede para, evidentemente, trazar la evolución de la FAO. A los fines que nos interesan se deben señalar algunos elementos: a) se rechazó la idea de un tripartidismo por categoría, tipo OIT, lo que habría abierto la Organización a la voz de las categorías profesionales,con mayor atención hacia lo específicamente "agrario"; b) la URSS no participó, quebrando la "universalidad" de la FAO; c) la proposición del primer director general, John Boyd Orr, de una Oficina mundial de la alimentación no tuvo suerte, porque se trataba de un plan verdaderamente revolucionario en la economía liberal del post-guerra (establecer los precios de los productos agrícolas, administrar reservas internacionales, financiar el crédito agrícola etc.).

Por fin, el primer contacto entre cooperación agrícola y alimenticia internacional y derechos humanos fue totalmente infructuoso, a pesar de que la Declaración universal de derechos humanos hubiese establecido, el 10 de diciembre de 1948, en su art. 25 parr. 1 que:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial **la alimentación**, el vestido, la vivienda, la asistencia médica..."

Las primeras décadas de actividad de la FAO sólo fueron consagradas a algunas actividades cuasi - normativas muy importantes, así como técnicas (Directivas sobre las excedencias agrícolas, **Codex alimentarius**), y de cooperación técnica, en la cual la Organización jugó sobre todo el papel de "honesta intermediaria" entre la industria de los países ricos y los países en desarrollo. Y será en este campo de la ayuda el desarrollo. Y será en este campo de la ayuda el desarrollo, que la FAO abordará por primera vez cuestiones delicadas, como aquella de la reforma agraria. La relación institucional hombre - tierra se propone como fundamental en cualquier proceso de desarrollo agrícola y alimentario equilibrado. En 1953, todavía, la Organización reconoce expresamente que la cuestión de la reforma agraria atiene al dominio reservado de los Estados, así como todo lo que se refiere a las estructuras agrarias y condiciones de vida de las poblaciones rurales (dimensiones de las explotaciones, desequilibrios entre tierra, mano de obra y capital etc.). Para ella, sólo queda un margen de intervención en los aspectos prácticos.

Cabe señalar que este enfoque del trabajo de la FAO se justificaba gracias a la positiva coyuntura internacional. Es cierto, pues, que a partir de los años ciencuenta hubo dos décadas durante las cuales se incrementó significativamente la producción de alimentos gracias a la utilización de nuevas variedades de trigo y arroz, a la ampliación de áreas irrigadas, a la utilización de maquinarias fertilizantes y otros insumos. La concurrencia de estos factores generó excedentes, reducción y estabilización en los precios de los cereales y alimentos básicos, así como la creación de amplias reservas.

Esta situación alentó la idea de que el problema alimentario estaba en vías de resolverse.

No podemos, cierto, adelantarnos en estos aspectos: es cierto que por lo menos hasta 1963, la FAO no jugó ningún papel en el proceso codificador de los Pactos de las Naciones Unidas. Por lo tanto, la conexión entre derechos humanos y alimentación se realizó fuera del ámbito tradicional del derecho de la cooperación agrícola interestatal, y esto no aportó ninguna contribución significativa.

7. En este panorama se ubica el art. 11 del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas, por el cual los Estados partes: "a) reconocen al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso **alimentación**, ... y a una mejora continua de las condiciones de existencia; y tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho; b) reconocen el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hombre; "y se comprometen a adoptar las medidas necesarias para canalizarlas. No es nuestra tarea, evidentemente, dar cuenta de la multiplicidad de interpretaciones que se han dado con referencia a esa norma; lo que sí es suficiente mencionar es que dicha norma; mientras establece un objetivo, indica ciertos instrumentos para realizarlo, a nivel nacional (letra a) y a nivel internacional (letra b). Al respecto pueden hacerse dos observaciones.

Primeramente, como en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, lo que se establece es una obligación de resultado, en el sentido del art. 21 del

ante-proyecto de la Comisión del derecho internacional de las Naciones Unidas sobre responsabilidad internacional de los Estados. No se trata, pues, de obligación de conducta, sino de resultado, y por lo tanto, el Estado tiene un amplio márgen de discrecionalidad cuanto a los medios para realizar el objetivo así como al tiempo para hacerlo. Mucho mejor parece, en este sentido, el reconocimiento de esta naturaleza típica de las normas sobre derechos sociales y económicos, que el recurso a la ficción de la idea de derechos "programáticos", que algunos pretenden exportar al campo de los derechos humanos una vez que ha sido abandonada en el campo del derecho constitucional interno.

En segundo término, y a confirmación de lo precedente, el art. 2 par. 1 del mismo Pacto en que el art. 11 está colocado, obliga a los Estados siempre en línea con las obligaciones de resultado - a) hasta el máximo de los recursos de que disponga y b) para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Por fin, al contrario del Pacto de derechos civiles y políticos, el Pacto de derechos sociales, económicos y culturales no contempla la obligación de los Estados de asegurar remedios efectivos contra la violación de esos derechos, incluso el derecho a la alimentación.

A pesar de esa codificación del derecho a la alimentación como derecho humano fundamental en el Pacto, al inicio de la década de los setenta los hechos demostraron que muy poco se había realizado por la efectividad de la seguridad alimentaria mundial. Se deterioró la capacidad de producir y distribuir alimentos a precios razonables, lo que dió origen a que en 1972 la producción mundial disminuyera en 1.6 por ciento. Esta reducción aparentemente poco significativa, puso en evidencia la fragilidad del sistema alimentario mundial que se vio sumergido en una profunda crisis de la cual aún no se recupera. La crisis alimentaria de 1972 fue, como es sabido, terrible; las maniobras especulativas acentuaron la fragilidad del sistema alimentario mundial. La Comunidad internacional se dio cuenta de que no existía un sistema sólido y fidedigno de **seguridad alimentaria mundial** y que las perspectivas no eran alentadoras. La experiencia, pues, nos demuestra que los problemas se han acumulado y que el actual sistema es tanto o más frágil que durante la crisis de los setenta (así es en Africa permanentemente).

Se destacó que la clave de la seguridad alimentaria está en los esfuerzos que cada nación realice para aumentar su propia producción y que no todos los países pueden ser autosuficientes. Las naciones en desarrollo, debido a cuestiones de carácter estructural y condiciones de clima desfavorables estan sujetas a crisis periódicas, que las obligan a importar alimentos en forma creciente.

8. No es excesivo afirmar, pues, que el derecho a la alimentación del cual habla el art. 11 del Pacto debe sobre todo entenderse como derecho a la seguridad alimentaria y que, a razón de esta transformación conceptual, el derecho de la cooperación internacional en materia de agricultura y alimentación se va desarrollando en un derecho internacional agrario, condicionado cada vez más por el tema de los derechos humanos. En realidad, en esta segunda fase de evolución del derecho internacional agrario, en la década de los setenta y en la presente, se han multiplicado los documentos internacionales en que se relacionan más directamente los derechos humanos y la cuestión agraria. De esos

documentos - no todos integrados por normas jurídicas - se desprende claramente el nexo de integración entre las dos problemáticas y que allí está la clave para atacar definitivamente el principio del dominio reservado. Sin embargo, los Estados siguen reticentes a aceptar obligaciones al respecto y aún más cuando dos temas tan cuidadosamente mantenidos bajo la soberanía estatal (derechos humanos y cuestión agraria) tienden a unirse a nivel de normas internacionales.

Hay, pues, muchas pruebas de la tendencia señalada. Limitémonos a indicar algunas de ellas.

En primer término, es casi obligada la referencia a la Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, adoptada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia mundial de la alimentación, y que hizo suya la Asamblea general con resolución 3348 (XXIX). Algunos críticos de esa Declaración han subrayado cuanto genérica sea la proclama que contiene ("todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollar plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales") y cuanto optimista la evaluación que hace ("La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad"). No olvidan señalar, además, que la erradicación del hambre no parece responsabilidad especial de los países "desarrollados", sino mas bien, de los que se encuentran en condiciones de insuficiencia alimenticia.

El segundo documento a señalar es , sin duda, - y a pesar de cuanto en ella se minimiza el derecho a la alimentación - la Declaración del derecho al desarrollo contenida en la resolución 41//128 de la Asamblea general de 4 de diciembre de 1986, que, al art. 8, recita: "Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos."

Mucho más incisiva, empero, parece la labor más reciente de la FAO, que se ha encaminado, fuera de su tradición aséptica y neutraltecnicista, en la vía de las declaraciones de principios. En esas declaraciones se desarrollan nuevos principios de derecho internacional agrario (por lo menos "de lege ferenda") y principios de derechos humanos .

Señalamos, al respecto, el Pacto mundial de seguridad alimentaria de 1985, la Declaración sobre reforma agraria y desarrollo rural de 1979, el Código internacional de conducta para la distribución y utilización de los pesticidas de 1985 y el **Engagement** sobre recursos fitogenéticos, del mismo año. En fin, un conjunto de nuevas ideas y términos de referencia que, coligando la cuestión agraria (interna e internacional) con la justicia, la razón y los derechos humanos, quiere superar la impostación hasta ahora tecnicista del derecho internacional agrario.

Cada uno de estos actos conlleva, es verdad, sus problemas. Así algunos Estados (Australia, Canadá y Estados Unidos) han rechazado el Pacto de 1985, en que se codifican dos principios generales: el primero, que la seguridad alimentaria mundial es una responsabilidad común de la humanidad, y que su objetivo es lograr que toda la población esté siempre en condiciones de producir u obtener los alimentos básicos que necesita; el

segundo, que la realización del derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre depende en definitiva de la eliminación de la pobreza, que la agricultura en sí no puede resolver. Eso es, se necesita poner el acento sobre los factores institucionales y las dimensiones humanas, sociales y culturales del desarrollo agrícola.

La Carta de 1979 sobre reforma agraria codifica principios muy tímidos; no obstante el mecanismo que se ha elaborado desde aquel entonces es el único existente a nivel internacional para evaluar los progresos realizados por los Estados en materias de reforma agraria y desarrollo rural (sistema de los reportes nacionales). Y no vale decir que las evaluaciones FAO demuestran como bien poco se haya hecho en ese campo; que en materia de acceso a la tierra y de modificaciones de regímenes agrarios no se ha todavía realizado una redistribución importante de las tierras en favor de las categorías pobres de la población rural; que la fuerte concentración de la propiedad privada sigue siendo la regla (sobre todo en Latino América); que el nivel de pobreza rural es todavía muy alto aún cuando el nivel de rédito por habitante haya aumentado; que no se ha logrado una definición de las categorías de los pequeños propietarios, de los poseedores marginales y de los campesinos sin tierra; que la "participación popular" sólo difícilmente se traduce en términos operativos de organización, descentralización institucional y participación a la reforma agraria; que siguen utilizándose los obstáculos que impiden a los rurales de asociarse libremente en organizaciones de su elección y que sólo pocos países en desarrollo han ratificado el Convenio n. 141 de la OIT (en 1983, solo 11); que mucho falta para que la participación de las mujeres en la promoción del desarrollo rural se traduzca en realidad; que los sistemas de crédito y comercialización todavía discriminan a los más pobres; que el analfabetismo rural impera.

El proceso de desarrollo rural es difícil, los obstáculos variados y, por consecuencia, la conexión entre derecho internacional agrario y derecho internacional de los derechos humanos se proyecta llena de dificultades.

Sin embargo, una conclusión es segura. La evolución del derecho internacional agrario - a la cual he consagrado estas consideraciones - demuestra que el ligamen con los derechos humanos se va afirmando irreversiblemente, como lo testimonian los principios jurídicos contenidos en las declaraciones, pactos, códigos, compromisos que se van adoptando. La idea central es que el desarrollo agrario no es un proceso lineal y material sino un proceso de autodeterminación nacional e individual, condicionado por la justicia económica y la igualdad social. Y la autodeterminación nacional depende del reconocimiento y de la efectividad de los derechos humanos como realidad indivisible. Para los juristas, internacionalistas, jushumanistas y agraristas, presentes o no, se trata de un nuevo, importante desafío intelectual.

Alberto Ruiz Eldredge

LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, EL DERECHO AGRARIO Y LA REALIDAD EN AMERICA LATINA

La relación o el influjo de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el Derecho Agrario debe analizarse conjuntamente con lo que disponen los Pactos Internacionales de Garantía, de 1966, es decir el Pacto Internacional de Derechos Humanos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; sin olvidar la dura realidad.

En la Declaración de 1948 se afirman los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos; y, a la vez, se precisan las condiciones que podemos calificar de Estatuto Humano para la libertad del ser. En el Artículo 25º se expresa el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, así como a su familia, indicándose que ese nivel de vida digna exige la alimentación, el vestido, la educación, la vivienda, la asistencia médica y la salud, así como los servicios sociales necesarios respecto del desempleo, la enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdidas de los medios de subsistencia; es decir, todo lo que procura el bienestar.

En nuestros países, me refiero a los subdesarrollados, esos dispositivos de la Declaración, encuentran, en la realidad, una contradicción; sobre todo en lo que se refiere al hombre del campo, carente de todo aquello que el derecho internacional ha precisado desde la Carta de 1945, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en los Pactos de 1966.

Si no se goza de los elementos indispensables para que la libertad sea efectiva, en verdad no se pueden cumplir los anhelos de la vida nacional e internacional justa. Los dos Pactos de Garantía tienen un considerando categórico al respecto, cuando afirman: Reconociendo que, con arreglo a la declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Sin embargo, en el campesinado se advierte la carencia de esos derechos económicos, sociales y culturales; y en cierta forma de los derechos cívicos y políticos.

¿A qué obedece ésto? No podemos olvidar que el derecho tiene que apreciar los hechos sociales y económicos; y, en verdad, en nuestras realidades campesinas no existen las condiciones que el derecho internacional demanda. Que quede bien claro que se trata de derecho internacional por la vigencia de los Pactos de Garantía; y porque, inclusive, en países como el Perú se asumió desde 1959 la Declaración Universal de Derechos Humanos, incorporándola al derecho interno según la Resolución Legislativa Nº 13282, de 9 de diciembre de 1959. Así también las Constituciones han venido incluyendo lo relativo a los Derechos Humanos. En la Carta del Perú de 1979, esto es bien claro; a punto tal, que el Artículo 80 establece como uno de los deberes primordiales del Estado "garantizar la plena vigencia de los Derechos Humanos"; y la disposición Décimo Sexta General de la Carta, ratifica constitucionalmente todas las claúsulas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; y también la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, incluyendo los Artículos 45º y 62º referidos a la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales también ha sido ratificado por Ley (Decretos Leyes Nos. 22128 y 22129).

Empero, pese a toda esta normatividad fundamental, se da una contradicción entre la legalidad y la realidad, que nos obliga a preguntarnos por qué.

Como juristas y como profesores estamos en el deber de señalar la verdad cabal. En los pueblos del Tercer Mundo, que viven el subdesarrollo, se opera una situación internacional de dependencia; es decir, no es sólo la diferencia de países desarrollados y de gran desarrollo industrial y de países subdesarrollados o en desarrollo, sino que también ocurre el hecho político internacional de la dependencia de los Estados que sufren el subdesarrollo respecto de uno u otros Estados desarrollados. El propio subdesarrollo se debe a esa dominación externa que, por consecuencia, viola el principio básico, la piedra cimental, de la vida de las naciones y de sus relaciones. Ese principio básico es la libre determinación; y veamos cómo es que opera en el derecho internacional.

En la Carta de las Naciones Unidas están los dispositivos del Artículo 1º y 2º que afirman la libre determinación. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se comienza, en el Artículo 1º, diciendo:

1. "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política, proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural."

2. "Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la Cooperación Económica Internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como en el Derecho Internacional. En ningun caso podrá privarse a un pueblo de sus

propios medios de subsistencia."

3. "Los Estados pueden en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y terrenos en fideicomiso, promoverán el derecho de libre determinación y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas."

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Artículo 1º, repite los mismos mandatos; con lo cual se pone de manifiesto que la letra y el espíritu esenciales de los derechos humanos, para todos los Estados del orbe, connotan el respeto a la libre determinación de los pueblos.

Sin embargo, por el fenómeno de la dependencia, ocurre lo contrario; y se da lugar, violándose también el principio y la norma de No Intervención, a políticas que ponen a los pueblos en el grave estado de privarse de sus propios medios de subsistencia, lo cual precisamente prohibe, imperativamente, el inciso 2) del Artículo 1º del Pacto de Garantía de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Esto es ostensible con lo que ocurre en la América Latina en donde se dan intervenciones, inclusive militares (ésto ofende también los deberes de No Agresión), para impedir el cambio social en ejercicio de la libre determinación.

A lo anterior se agrega la política del Fondo Monetario Internacional.
Esta institución internacional viola de modo notable su propia Carta Constitutiva, que en el Artículo I ordena que las medidas del fondo Monetario Internacional no deben lesionar la prosperidad de los pueblos, así como el Inciso 2) del Artículo I del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en cambio, la experiencia vivida en las relaciones FMI - Estados de América Latina, es que no sólo se impide la prosperidad de los pueblos sino la supervivencia porque, con las políticas del referido FMI se priva a los pueblos de sus propios medios de subsistencia provocándose profunda desocupación, miseria, hambre, violencia y violación en general de los derechos humanos porque los Gobiernos, por lo menos aquellos de débil conducta y de dócil dependencia, para aplicar las medidas del FMI, que son repudiadas por los pueblos y protestadas a veces enérgicamente, recurren a medidas de represión que llegan hasta las prisiones, torturas, desapariciones, muerte. En el seno de la propia OEA se ha dicho por un Canciller que, en efecto, las medidas del Fondo Monetario obligan a los Gobiernos a medidas represivas, violando los derechos humanos.

El caso de la Deuda Externa es la más notoria expresión de un hecho económico que comporta la máxima injusticia en la vida internacional, dentro de las relaciones de los Estados que gozan del capital y los Estados que sufren la dependencia. Pese a que el subdesarrollo es provocado por políticas colonialistas del pasado (aunque lamentablemente subsisten colonias en América), la política que ha dado lugar a la Deuda Externa ha empeorado la situación convirtiendo a los países pobres en exportadores ya no sólo de materias primas mal pagadas, sino de sus escasos capitales que, con gran dificultad, adquieren al exportar

sus mal pagados productos. Es verdad que una proporción muy importante del valor de las exportaciones de los países dependientes se va en pago de intereses usurarios a los países acreedores; y que esto no aminora la deuda, convirtiéndola en eterna.

En el Perú nuestra historia ofrece, con generosidad, un ejemplo muy diferente; y por eso tenemos autoridad moral para criticar con rigor a los que, dominando con su poder financiero, nos esquilman. En el lejano Incanato cuando se cobraban contribuciones, este cobro cesaba en el momento de las dificultades y hasta se ayudaba a los pueblos pobres. Eso lo relatan los historiadores como Daniel Riquelme de Chile, en cuanto a la política Inca respecto de la civilización que él dice que el Perú llevó a su país, antes que se produjera la conquista europea. ¡Que diferencia con la política usuraria de los acreedores de la actualidad!

El fenómeno que hemos esquematizado en los párrafos anteriores, se agrava inmensamente en relación al agro y al campesino. En la vida interna los grupos dominantes de las ciudades hacen recaer en el campo el costo de la dependencia, en su mayor grado.

Campesinos son despojados de sus tierras, privados de servicios no solamente sociales y culturales sino también del crédito cabal, de la ayuda técnica, instrumental y profesional. En la etapa de la comercialización y del transporte, se llega a los mayores grados de explotación sumiendo a las familias campesinas en la mayor miseria y abuso. Es decir, sin gozar de una vida digna.

En el caso peruano es verdad que la Reforma Agraria de 1969 liquidó el latifundio y el gamonalismo, mantuvo la unidad de la empresa agraria con el cambio del sistema de propiedad y de tenencia de la tierra, que fue adjudicada a las comunidades, cooperativas y otras formas de asociación; empero, este proceso de Reforma Agraria fue no sólo detenido a partir de 1975, con el cambio de gobierno, sino que se pusieron en marcha políticas destinadas a volver a formas del pasado. Esto se debió a la presión de la banca privada internacional no sólo en el campo y la tierra sino en la industria, el comercio y en toda actividad económica. El distinguido profesor André Gunder Frank ha llamado a ésto un chantaje destinado a cambiar loas políticas peruanas en todo el abanico económico, para avanzar a modalidades neoliberales que han dañado a la sociedad peruana y que son producto en gran parte de las imposiciones de esa banca internacional ("La Crisis Contemporánea"). Volumen 1, 1978, Sección IV, página 180).

Ese fenómeno de presión internacional se ha visto también en otros lugares de América Latina cuando los países han querido realizar reformas profundas del agro y otorgar a los campesinos su derecho a una vida digna como quiere el derecho internacional. Entonces han habido hasta intervenciones militares, como anúguamente en Guatemala y hace poco en el caso de Granada; y en otros países, para imponer la política del liberalismo económico que tanto daño viene causando a nuestros países. Es buena y hermosa la libertad política y cívica y esto lo defendemos cabalmente; pero sobre la libertad económica, del liberalismo de tal estilo, hay que recordar al prudente sacerdote Lacordaire que dijo: "Entre el dé-

bil y el fuerte, entre el rico y el pobre, la libertad es la que oprime, la ley es la que libera". El propietarismo del pasado colonial ha surgido más poderoso en la República, provocando la acumulación de bienes en pocas manos. Esto es un defecto nacional, de responsabilidad interna, pero a lo cual ha ayudado la política externa de dominación, que lo fomenta para mantener sectores propicios a políticas pasadistas y de propietarismo absoluto.

El Perú campesino vivió miles de años sin propiedad privada, pues ésta es una institución colonial; sin embargo, las Constituciones, han mantenido el pluralismo económico. No se ha negado ni se niega aquella propiedad privada que cumpla una función social, que no acapare, que no monopolice; que no legue el capital financiero al capital agrario y al capital industrial, provocando grave injusticia y violación notoria de los derechos humanos sobre todo en detrimento del campo y del campesino.

En las Universidades se clama con hermosos conceptos como aquello de "Quiero cultivar al hombre y al campo", pero este ideal se frustra, constantemente, pese al derecho internacional, a las Constituciones, y a los procesos de cambio por reformas agrarias u otras medidas a las cuales se resisten, de modo tenaz y hasta agresivo, los sectores que utilizan las ventajas mezquinas de la dominación externa.

Más ostensible aún es la alteración del orden justo en las Comunidades Nativas de la Selva. En 1974 se trató de cubrir con sana legalidad (Decreto Ley Nº. 20653) a esas Comunidades Nativas selváticas, basándose en el respeto al ser humano, a las familias, a las comunidades, al árbol y al bosque. Se vinculaba así la defensa de los derechos esenciales de las personas, de la familia y de los grupos humanos, con la defensa contra la contaminación. Sin embargo, al influjo de las políticas neoliberales y económicas, en 1978 (Decreto Ley Nº 22175) se cambió esa Ley; y la propia Constitución de 1979 autoriza (Artículo 159) formas de propiedad privada en la Selva para personas naturales o jurídicas, peruanas o extranjeras. Este marco legal lesiona al hombre de la Selva y a sus familias; y daña el ecosistema.

Hay pues un retroceso en el caso peruano; y, en otros Estados de América Latina y del Tercer Mundo, no son diferentes las realidades por lo menos en cuanto a la gravedad del fenómeno de la dependencia y de la dominación foránea que imponen sus métodos, deprimiéndose la calidad de vida sobre todo al campesino.

La Cooperación, que es un principio de la Carta de Naciones Unidas y de los Pactos de Garantía y por ende de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se ha convertido en Intervención, violación de la Libre Determinación y hasta en casos de Agresión (Granada, Nicaragua). La Corte Internacional de Justicia de la Haya ha expedido un fallo en el caso de Nicaragua con USA, de manera que cuando hablamos de Agresión, de violación a la No Intervención y a la Libre Determinación, no formulamos solamente una opinión personal; sino lo hace una sentencia de valor universal. Podríamos agregar el fallo de un Tribunal No Oficial de Bruselas, de 30 de setiembre de 1984, en el cual se produjeron también estos repudios a las políticas de dominación y de intervención e inclusive militares y agre-

sivas ("Le Monde", 27/10/1984).

Por consecuencia, mientras no cese esa dominación foránea, los Estados subdesarrollados o en desarrollo no podrán lograr la plena realización de los derechos humanos, que podría resumirse en el ascenso de los pueblos a los bienes, a los servicios y al poder logrado democráticamente; pero sin excluirse a los grandes sectores campesinos y a otros, de los beneficios de la vida digna y del derecho a organizar su vida por la justicia, por la libertad y por la paz.

La dura experiencia vivida en tantos casos de América Latina, ha provocado la urgencia de la unidad y la integración; y, felizmente, estamos viviendo ya el inicio de esa etapa indispensable con las recientes reuniones internacionales de organizaciones como el SELA, el Parlamento Latinoamericano y las Reuniones Presidenciales. Es, asimismo, estimulante la tarea de las Naciones Unidas con su famosa Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, con la Resolución Nº 330 del Consejo de Seguridad de Marzo de 1973, en Panamá; y con la actividad de los organismos de las Naciones Unidas que, resistiendo a los duros embates de quienes quieren menoscabarla, vienen cumpliendo una elevada función para que alguna vez, ojalá más cercana que distante, puedan realizarse los principios y normas de los derechos humanos en relación al agro y a los campesinos, agricultores y a todos los sectores hoy carentes de esas garantías.

Louis Lorvellec

LAS DECLARACIONES INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO

Droit agraire et droits de l'homme sont rarement réunis dans les études juridiques françaises et il faut rendre un vibrant hommage aux organisateurs de colloque pour avoir su donner aux études de droit rural une problématique nouvelle. Outre l'honneur d'être reçu dans un pays à l'histoire si riche et la joie de retrouver les éminents juristes péruviens bien connus par leurs écrits internationalement réputés, je ressens donc le plaisir intellectuel d'une sorte de d'ecouverte juridique. Etant le seul juriste français à avoir pu effectuer le voyage jusqu'au Pérou, je voudrais, avant de traiter des déclarations internationales sur les droits de l'homme et le droit agraire, exprimer en quelques mots l'état de cette question dans le droit national de mon pays.

I.- Rapprochement du droit agraire et des droits de l'homme en droit positif national francais.

En France, nous avons la fierté, plus ou moins justifiée selon les époques, d'être l'une des patries des droits de l'homme, à défaut d'être comme notre nation voisine et amie l'Italie, la patrie du droit agraire ! Bien que la déclaration des droits de l'homme de 1789 conserve une valeur constitutionnelle, nous considérons que la philosophie qu'elle exprime ne contient pas tout ce qu'à l'époque moderne on appelle "droits de l'homme". Très classiquement, nous appelons les droits issus de cette déclaration droits de la première génération, mais nous savons que s' y sont ajoutés les droits économiques et sociaux ou droits de l'homme de la deuxième génération et plus récemment les droits de l'homme de la troisième génération.

La méthode que nous allons suivre ici est très simple : Elle consiste à rechercher les points de rencontre entre les droits de l'homme appartenant à chacune de cescatégories et le droit agraire, c'est à dire l'ensemble des normes applicables à l'activité agricole. Cette méthode perd évidemment de son intérêt è l'époque moderne, où l'analyse des sources internationales des droits de l'homme est essentielle.

A) Droit agraire et libertés fondamentales de 1789

La Déclaration des droits de l'homme de 1789 a permis de proclamer juridiquement les

"libertés-aptitudes", issues de la conception du Droit Naturel : L'homme possède un ensemble de droits, inhérents à sa nature, qu'on ne peut violer sans porter atteinte à celle-ci (liberté d'opinion, d'expression, d'aller et venir etc..)

Ainsi que l'écrit l'un de nos plus prestigieux juristes, le professeur RIVERO, "ême méconnus ou bafoués par la législation d'un Etat, les droits de l'homme, pour ceux qui croient qu'il y a une nature humaine transcendante, n'en subsistent pas moins. La notion se situe donc en dehors et au-dessus du droit positif" (1).

Dans cette conception, le rapprochement du droit rural et des droits de l'homme pourrait donc se situer soit sur le terrain des faits, soit sur le terrain du droit. Sur le terrain des faits tout d'abord, en admettant que le droit agraire est le droit professionnell des paysans, on pourrait se demander si les paysans sont plus systématiquement victimes de violations des garanties fondamentales du citoyen, en raison de leur ignorance, de leur analphabétisme parfois, de leur isolement etc... On s'orienterait ainsi vers une sociologie rurale des droits de l'homme. Sur le terrain du droit, on pourrait apprécier soit la conformité des règles de droit positif aux garanties essentielles du citoyen : les procédures agraires respectent-elles les droits de la défense, les règles d'affiliation aux syndicats agricoles garantissent-elles la liberté d'opinion ?

En réalité, cette approche excessivement théorique, ne conduirait en France à aucun résultat satisfaisant. Depuis longtemps, au regard des libertés publiques et civiques fondamentales, les paysans francais sont des citoyens à part entière, bénéficiant des mêmes garanties juridiques, en droit comme en fait.

Mais chacun sait combien il est aujourd'hui insuffisant de limiter les droits de l'homme à ceux que la déclaration de 1789 avait reconnus (2).

B) L'âge des **droits-puouvoirs**, droits économiques, sociaux et culturels, marque la reconnaissance de créances de l'individu contre l'Etat. L'intervention de l'Etat est alors réclamée, afin de libérer l'homme. En France, les gouvernements ont depuis plus d'un demi-siècle cherché à concilier la tradition libérale avec l'inspiration socialiste de cette philosophie nouvelle des droits de l'homme. Le préambule de notre constitution de 1946, reconnaissant à tout citoyen le droit au travail, à la santé etc... marque l'avènement de cette concepcion, qui s'ajoute, sans juridiquement rien lui en lever, à la Déclaration des droits de 1789.

A ce stade de l'évolution des droits de l'homme, les points de convergence avec le droit agraire deviennent plus nombreux. Néanmoins, les droits des paysans ne sont jamais exprimés et proclamés séprément, à l'opposé des ddroits des travailleurs salariés. Par exemple, l'affirmationconstitutionnelle du droit au travail, du droit de grève ou de la liberté syndicale est à l'évidence destinée aux ouvriers.

Il faut chercher dans d'autres lois la reconnaissance de droits spécifiques supérieurs ac-

cordés aux paysans.

Le droit rural francais moderne, fondé sur la loi d'orientation agricole du 5 août 1960, est indiscutablement lié à cette philosophie des "droits de l'homme de deuxième génération". L'article 1º de cette loi mérite d'être cité presque en entier:

"La loi d'orientation de l'agriculture francaise a pour but, dans le cadre de la politique économique et sociale, d'établir le **parité** entre l'agriculture et les autres activités économiques(...) 2º En faisant participer équitablement l'agriculture au bénéfice de l'expansion par l'expansion par l'élimination des causes de disparité existant entre l'revenu des personnes exercant leur activité dans l'agriculture et celui des personnes occupèes dans d'autres secteurs, afin de porter notamment la situation sociale des exploitants et des salariés agricoles au même niveau que celui des autres catégories professionnelles;

3º en mettant l'agriculture, et plus spécialement l'exploitation familiale, en mesure de compenser les désavantages naturels et économiques auxquels elle reste soumise comparativement aux autres secteurs de l'économie.".

A partir de ces principes, toutes les régles du droit rural ont pu être modifiées (3) : Le droit agraire est ainsi inspiré de cette philosophie des droits de la deuxième génération, qui a entraîné un interventionnisme étatique extrêmement important, source de conflits entre les droits-exigences ainsi reconnus et les libertés classiques. La planification, les contrôles administratifs, les disciplines de production et de commercialisation ont accru la productivité agricole francaise et le revenu de ceux qui en vivent. Ils ont aussi sévèrement limité la liberté d'entreprendre et de produire, voire la liberté d s'établir et de s'associer. Le droit rural parait ainsi un excellent terrain d'observation de l'évolution et des limites de cette conception des droits-exigences.

C) Le troisème et dernier stade de l'évolution des droits de l'homme (**Droits de la troisième génération** (4)) fait apparaitre les "droits de la solidarité" (5). Ils ont été caractérisés par l'Avant-projet du troisième pacte des droits de l'homme relatif aux droits de solidarité, qui prévoit en son Chapitre III : "Ils sont à la fois opposables à l'Etat et exigibles de lui, si bien qu'ils ne peuvent être mis en application que par l'action solidaire de tous les acteurs du jeu social : Etats, individus et autres entités politiques et privées". Ces droits de solidarité se divisent en quatre valeurs universelles : "Droit à la paix, droit au développement, droit à l'environnement et droit au respect du patrimoine commun de l'humanité". Evidemment, le droit à l'environnement et le droit au développement paraissent directement concerner le droit agraire, mais à l'inverse de ce que nous allons voir en droit international, il semble que chacun de ces droits dans une économie développée comme celle que nous connaissons en France, ne puisse être concrètement revendiqué par les producteurs agricoles.

S'agissant en premier lieu des atteintes au droit à l'environnement, les paysans se trouvent plus souvent en position d'accusé. Les méthodes modernes d'une agriculture productiviste ont porté de graves dommages aux ressources naturelles, et en particulier à la qualité des eaux polluées par les engrais chimiques ou les élevages industriels. Pour l'esentiel, ce

ne sont donc pas les paysans qui sont venus revendiquer la protection de leur droit à l'environnement; au contraire, le droit moderne a dû assimiler par exemple les élevages modernes à des industries pour les soumettre à des normes de protection de la pollution des eaux et de l'air (6). Mais, cependant, le droit positif le plus récent révèle l'apparition de la promotion d'une agriculture plus respectueuse des milieux naturels (7).

S'agissant en second lieu du respect d'un droit au développement, le droit positif agraire francais, applicable dans un pays riche, ne contient pas de disposition concrète. Toutefois, les deux lois d'orientation agricoles, du 5 août 1960 d'une part, du 4 juillet 1980 d'autre part, contiennent des dispositions témoignant d'une certaine prise de conscience sinon de ce qu'il est convenu d'appeler un "nouvel ordre économique international", au moins d"une certaine "solidarité internationale".

Ainsi, l'article 1º de la loi d'orientation de 1960 prévoit que doit être accrue " la contribution de l'agriculture au développement de l'économie francaise et la vie sociale nationale, en équilibrant la balance commerciale agricole globale du territoire national, compte tenu de l'évolution des besoins, des vocations naturelles du pays, de sa place dans la Communauté et de **l'aide à apporter aux pays sous-développés** ".

De même, l'article 1º de la loi de 1980 prévoit : "La politique agricole mise en oeuvre en application des dispositons de la présente loi a pour objectifs (...) 5) : de participer à l'effort de résorption de la faim dans le monde en fournissant un développement de **l'aide alimentaire** ".

Il s'agit donc de dispositions caritatives de notre loi nationale, évidemment éloignées de la reconnaissance d'un droit au développement pour les pays du Sud.

Conclusion au I : On remarquera en résumé que dans notre pays, le rapprochement du droit agraire et des droits de l'homme permet essentiellement de rattacher certains aspects du premier aux droits de l'homme de la deuxième génération, aux droits économiques et sociaux . En revanche, rien ne permet de découvrir l'intérêt d'une approche ruraliste des libertés fondamentales, reconnues en 1789. La reconnaissance des droits de l'homme de la troisième génération n'a guère de sens dans le droit positif agraire national : dans cette phase en effet, les droits de l'homme s'internationalisent, ce qui nous invite à aborder la deuxième phase de notre étude.

II.- Rapprochement du droit agraire et des droits de l'homme en droit international: Analyse des textes de base.

La même démarche peut ici être suivie. De manière générale toutefois, les déclarations internationales ne révèlent pas une véritable autonomie des "droits agraires del'homme " ou d'une prise en compte des "droits des peuples en matiere agraire". D'une part, la proclamation des droits de l'homme, et des peuples est plutôt implicite (A), Mais on peut se demander se bientôt ne se lèvera pas une quatrieme génération des droits de l'homme, dont la production agricole sera l'objet (B).

A) Une protection largement implicite dans les textes de base du droit international .

Il est ici possible de reprendre notre distinction des trois générations de droits de l'homme. Dans les " textes de base du droit international " au sens du Conseil de l'Europe (8) , le plus grand nombre des droits de l'homme ou des peuples proclamés peut s'appliquer à la matière des droits agraires, mais ne les mentionne pas directement, alors que par exemple, la situation des travailleurs salariés est fréquemment mentionnée. Les principales déclarations internationales sont donc plus souvent inspiratrices du droit agraire plus que créatrices du droit agraire .

1) Les libertés fondamentales et le droit agraire.

Proclamer la prohibition de l'esclavage et de la servitude (9) revient à prohiber un certain nombre de rapports juridiques qu'organisait le droit agraire ancien. Par exemple, la prohibition des baux ruraux perpétuels est une marque de l'influence de la condamnation des servitudes.

De même , l'interdiction de la discrimination en fonction de l'origine sociale (10) peut entraîner la disparition de règles soumettant la catégorie paysanne à un statut juridique inférieur. De même les articles 8 et 10 de la Déclaration universelle, relatifs au droit de chacun de recourir à la justice peut inspirer des procédures agraires.

Enfin, l'article 17 peut être pris comme le fondement d'un droit à accéder à la terre: "Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété; nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété ".

Les exemples pourraient être multipliés, et étendus par exemple à d'autres droits de réunion d'association et à d'autres déclarations mondiales ou limitées à un continent (Amérique, Afrique, Europe).

Mais de tout celà, nous agraristes sommes bien persuadés : Nos légialations ne s'opposent pas aux libertés universelles reconnues mais en fournissent une illustration.

2) Les droits économiques et sociaux et le droit agraire.

La constatation du caractère implicite de l'influence de la philosophie des droits de l'homme sur le terrain des droits agraires est plus étonnante lorsqu'on se penche sur les proclamations des droits de la deuxième génération dans les mêmes textes internationaux.

Dans cette phase, les points de convergence s'elargissent pourtant : le droit au travail, par exemple proclamé à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966, bénéficie par exemple aux paysans . La liberté d'adhésion synicale (art. 8) ou de réunion peuvent également être évoquées en ce sens.

De même, la proclamation de la liberté d'acquérir la propriété va de pair dans cette pha-

se du développement des droits de l'homme avec la recherche d'une finalité sociale pour l'exercice de cette liberté : Ainsi, l'article 21 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, signée à San José de Costa Rica le 22 novembre 1969 précise : " Toute personne a droit à l'usage et à la jouissance de ses biens. La loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l'intérêt social ".

Nous savons tous combien cette philosophie ainsi proclamée a inspiré le droit agraire des trente dernières années.

A cette extension de l'objet et de la précision cronerète des droits proclamés, s'ajoute le passage important à la reconnaissance des droits des peuples. Mais l'implication des droits ainsi proclamés sur le droit agraire demeure encore implicite. Par exemple, l'article 1º du Pacte international du 16 décembre 1966 affirme que " en aucun cas un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance ". La dimension agro-alimentaire d'un nouvel ordre économique international peut s'inférer d'une telle affirmation.

Mais il serait injuste de ne pas mentionner deux dispositions directement relatives au droit agraire . L'article 11-2 du Pacte de 1966 énonce que :

"Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront individuellement et ou moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles.

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, sompte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires ".

L'autre texte précis relatif à la matière des activités agraires est issu de la Convention sur l'elimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, signée à New -York le 18 décembre 1979. L'article 14 de ce texte extrêmement important prévoit que "les Etats parties tiennent compte des problèmes particuliers qui se posent aux femmes rurales et du rôle important que ces femmes jouent dans la survie économique de leurs familles... Les Etats prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin d'assurer, sur la base de l'egalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages " Suivent un certain nombre de droits, dont peut être extrait celui " d'avoir accès au crédit et aux prêts agricoles, ainsi qu'aux services de commercialisation et aux technologies appropriées, et de recevoir un traitement égal dans les réformes foncières et agraires et dans les projets d'aménagement rural " (art. 14-g).

Mais ce texte précis montre peut - être ce qu'aurait pu être une déclaration des droits

dans le "champ agraire ". Peut - être ne faut - il pas regretter que cette proclamation n'ait alors pas eu lieu: les réflexions relatives aux problèmes agro-alimantaires d'une part, aux droits de l'homme d'autre part, avaient encore besoin d'évoluer: l'existence des droits de l'homme de la troisième géneration en apporte la preuve.

3) Les droits del l'homme de la troisième génération et le droit agraire.

Dans les quatre droits de l'homme de la troisième génération, deux peuvent directement influer sur l'évolution du droit agraire : le droit à l'environnement et le droit au développement.

Dans les textes de base que nous analysons, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, signée à Nairobi en 1981, est la primière qui reconnaisse ces deux droits (11). Ainsi, l'article 22-1 reconnait le droit des " peuples au développement " : " Tous les peuples ont droit à leur développement économique social et culturel ... " . La Charte africaine rejoint ainsi l'Assemblée Générale des Nations Unies lorsque dans sa résolution du 14 décembre 1981 elle déclarait " le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme . " La masse des proclamations internationales relatives à ce droit est énorme (12). On remarquera toujours que les principes généraux, les déclarationd de base ne contiennent pas de dispostions spécifiques au droit agraire, mais ont surtout des effets induits.

Le second droit de l'homme concerné est le droit à l'environnement. L'article 24 de la Charte africaine le proclame : " Tous les peuples ont droit à un evironnement satisfaisant et global, propice : à leur développement ".

La Communauté internationale a multiplié les proclamations depuis la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, dont l'anniversaire a donné lieu à la session de Nairobi du 10 au 18 mai 1982. La mise en place du Programme des Nations Unies (P.N.U.E) a permis la fixation d'un certain nombre d'objectifs, dont certains concernent directement l'agriculture, ainsi que des moyens nécessaires (13).

Sans entrer dans les détails, il est remarquable que tous les pays du monde ont reconnu la priorité de la protection de l'environnement, en admettant que la sur-exploitation des richesses naturelles produit des effets négatifs sur le processus de reconstitution de ces ressources (14). La rapide diminution des forêts, l'extension continue des déserts et la dégradation des sols et des eaux, contre lesquels luttent aujourd'hui tous les pays, sont des facteurs de forte limitation de la production agricole (15) . Il est néanmoins remarquable que l'effet sur la règlementation des productions agricoles a encore une fois été induit et non pas direct.

Ainsi, de très nombreuses conventions ont développé les moyens d'une protection des milieux marins ou de lutte contre les pollutions des eaux douces. Cette dernière forme de protection de l'environnement produit évidemment d'importantes conséquences sur le droit des productions agricoles. Mais précisément, l'intérêt de la communauté internationale semble sur ce point être demeuré théorique, sans véritables conséquences normatives.

Si les conférences de Mar de Plata en 1977 consacrée à la gestion des ressources en eau et de Nairobi en 1978 relative à la désertification ont abouti à des résultats intéressants, leur mise en oeuvre demeure embryonnaire , à l'exception du programme d'étude et de mi-

se en valeur des ressources en eaux souterraines de l'ONU et de quelques collaborations ou conventions locales.

Dans la masse des proclamations, il faut encore citer la Charte mondiale de la Nature, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982 (16), mais qui ne possède aucune valeur obligatoire et contraignante: Précisément, la réaction des pays amazoniens (17) montre les limites de ces proclamations. Le temps est sans doute venu pour nous spécialistes de droit agraire, d'imaginer d'autres méthodes juridiques de protection des productions agricoles nécessaires à la survie des hommes.

B) Pour la reconnaissance de droits de l'homme agro-alimentaires.

Un droit de l'homme se caractérise par son objet, c'est à dire la valeur universelle dont il assure la protection et par sa function intermédiare : Sa reconnaissance est nécessaire à la réalisation effective et concrète des autres droits de l'homme. Tous ces droits sont en effet complémentaires, et il suffit que l'un d'eux soitt méconnu pour que les autres cessent d'être effectifs, concrètrement assurés.

Or, s'il est actuellement une situation qui heurte la conscience universelle, c'est la faim dans le monde, étape ultime du sous-développement . Les droits de l'homme de la deuxième génération (droits économiques et sociaux) et ceux de la troisième génération (droits de la solidarité) ne pourront être efficacement protégés que si la comunauté internationale reconnait la nécessité d'un nouve ordre économique international dans le secteur agro-alimantaire, fondé sur la **reconnaissance d'un droit des peuples et des hommes à l'auto-suffisance alimentaire.**

Ce droit est en premier lieu créateur de devoirs pour les pays en développement eux-mêmes: Il **impose** de faire de l'agriculture la priorité des politiques de développement, alors que l'on sait combien de nombreuses nations ont laissé les réformes agraires, la formation des producteurs agricoles et l'organisation des marchés au dernier rang de leur préoccupations. Plus encore, il impose une forme particulière de développement agricole qui ne soit pas axé sur les cultures non vivrières exportables.

Ce droit est en second lieu **créatur de devoirs** pour les Etats développés. Il leur impose une révision de leur politique d'aide au tiers-monde : Il empêche par exemple d'envisager hors des périodes de crise un déversement vers ces pays des excédents agricoles énormes. Cette politique à courte vue déstabilise complètement les structures frafiles de production et de commercialisation : l'exemple des dons de produits laitiers au Bengla-Desh par l'Europe en a sur ce point révélé les effets nocifs.

Il impose également aux pays développés de modifier leur politique d'aide à leur propre agriculture. Un récent rapport de l'OCDE (organisation de coopération et de développement économique) préconise de baisser de 10 % le niveau de soutien de tous les produits agricoles. Cette diminution des aides permettrait de réduire les excédents et de faire remonter les cours mondiaux: On considère que l'excédent d'offre, provoqué par les subventions à l'exportations, a fait chuter les prix mondiaux de 33 %.

Or, les pays du tiers-monde ont, en conséquence de cette baisse, dû paradoxalement augmenter les superficies agricoles consacrées aux cultures d'expotations, car c'est le moyen le plus simple dans les pays non industrialisés d'alimenter une balance commerciale cruellement déficitaire. Dans le même sens, le prix de certaines denrées, telles que les céréales ont été portées à un niveau si bas que certains pays ont cessé d'en produire pour se fournir sur un marché mondial bouleversé par les excédents précédemment mentionnés.

Les agraristes ont le devoir de proclamer la nécessité d'une reconnaissance internationale du droit à l'auto-suffisance alimentaire, compris comme droit des peuples et droit de l'homme.

Ce droit parait rendre effectif les droits de la troisième génération, tout comme les droits économiques et sociaux avaient été imaginés comme nécessaires à la concrétisation des libertés fondamentales. Car l'on constate que le droit au développement, voire même le droit à l'environnement, demeurent des droits théoriques, tant qu'ils n'ont pas été concrétisés, principalement dans le sens d'une protection pérennisée du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes. Dans une large mesure, le droit au développement pourrait être détourné si le droit à l'auto-suffisance agro-alimentaire me venait en préciser le contenu: le développement ne doit pas être une "mutation du pauvre au riche, la mutation d'une économie traditionnelle rurale à une économie développée des grands centre urbains" (18).

Il reste aux juristes que nous sommes à faire comprendre à nos gouvermants le rôle du droit dans cette évolution nécessaire. Aucune évolution, aucun développement ne sont possibles si les Etats qui tentent de les réaliser ne sont pas des "Etats de droit", C'est à dire des nations où la force n'a pas primauté sur la loi et où la loi s'impose aux pouvoirs publics eux-mêmes (19). Il nous reste à faire comprendre qu'une politique agraire passe d'abord par la détermination de structures juridiques adéquates pour la production et la commercialisation : l'analyse des structures juridiques traditionnelles, tout comme l'observation comparée des structures juridiques d'autres pays doivent alimenter la réflexion des décideurs politiques.

Combien de projets indiscutables techniquement, dotés de moyens financiers suffisants, ont échoué parce que l'accès à la terre ou à l'eau, l'organisation villageoise ou coopérative, la mise en place des marchés ont été conçus sans travaux juridiques suffisants ? Plus que jamais, la tâche des juristes parait essentielle dans les progrès futurs de l'agriculture de tous nos pays, qu'ils soient développés ou non. Elle est primordiale dans la mise en oeuvre de ces droits de l'homme et des peuples qui seront peut-être ceux de la quatrième génération : Les droits de l'homme agro-alimentaires.

1 - RIVERO, Libertés publiques, t l, coll. Thémis, PUF Paris, 1973, p. 17.

2 - BECET et COLARD, Droits de l'homme, Economica Paris, 1982, p. 10.

3 - Voir notre ouvrage : Droit Rural, Masson Paris, 1987.

4 - DIEGO URIBE VARGAS, La troisième génération des droits de l'homme, conf. à l'Académie de Droit international, La Haye 1985.

5 - L'expression est du professeur Karel VASAK.

6 - Colloque Agriculture et Environnement, Pau 1981, Actes publiés aux Presses Périodiques spécialisées, Revue juridique de l'environnement, Lyon.

7 - V. p. ex. Règlement Européen nº 779/85 du 12 mars 1985 (J.O.C.E.L. 93 du 30 mars).

8 - Conseil de l'Europe : "Droits de l'homme en droit international", Strasbourg, 1985 (textes élaborés au sein des Nations Unies, du Conseil de l'Europe, de l'Organisation des Etats Américains, de l'OUA, Conférence d'Helsinski).

9 - Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 déc. 1948, art. 4.

10 - Article 2 de la même déclaration.

11 - Sur laquelle : R. DEGNI-SEGUI, L'apport de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples au droit international de l'homme, Abidjan, 1987.

12 - BECET et COLAR, op. cit. p. 147.

13 - A. KISS et J. SICAULT, La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Annuaire Francais de Droit international, 1972, p. 611.

14 - A. GAZANO, ch. de droit international in "L'année de l'environnement", vol. III,

Université de Nice, PUF Paris 1984, p. 295.

15 - GAZANO, op. cit. p. 298.

16 - Document A/RES/37/7 du 28 oct. 1982 (A/37/Pv.48)

17 - Lettre du 11 november 1982 (A/37/610) cosignée par le Brésil, la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, la Guyane, le Pérou, le Surinam et le Vénézuéla, Citée par GAZANO, op. cit, p. 323.

18 - Rapport de la commission Brandt "Nord-Sud : un programme de survie", ed. Gallimard Paris 1980.

19 - V. en ce sens pour l'Afrique, HOUDEINGAR, Aspects juridiques du développement agricole en Afrique Noire, Thèse Nantes 1987.

Pietro Romano Orlando

LAS DECLARACIONES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO

PREMISA GENERAL

Uno de los momentos más significativos, tipificantes y por cierto más deslumbrantes de la Historia del Hombre y de la Evolución del Género Humano, es lo de la conciencia de su propia identidad y de su condición, mediante una introspección y un análisis de los hechos y de los progresos que desde la época de los primates han llevado al hombre a la condición actual de individuo, sujeto de derecho y, como tal, destinatario de poderes y deberes, no sólo respecto a la sociedad, a su estructura política y ordenamiento jurídico en el cual está organizada, sino también respecto a la misma comunidad internacional. Y puesto que no es posible disociar el derecho de su soporte antropológico y sociológico, sólo la valuación histórica permite un análisis equilibrado de los fenómenos culturales, considerados como conjunto de instituciones y de formas de vida económicas, sociales, políticas, religiosas, artísticas y científicas que siempre han acompañado al hombre en sociedades y épocas distintas.

Por medio de este hilo de Ariadna, como alambre conductor, el hombre se une a su pasado y a sus raíces, hallándose unido a su madre tierra, que le ha engendrado, alimentado, fortalecido y luego encumbrado siempre más arriba, hacia METAS prestigiosas y a veces imprevisibles. Pero, en una obsolescencia de valores humanos y morales, el hombre concibe y cultiva a menudo ambiciones erradas, olvidándose que él deriva de la tierra y a la tierra hay que volver.

Es un ciclo histórico y fatal, en el cual el hombre ha marcado las etapas de su evolución con el sudor, con la fuerza, con su inteligencia y a menudo con su sangre, para la promoción y reconocimiento de sus derechos inviolables y de sus libertades fundamentales. Pero, si el destino del hombre es materialmente ligado a la tierra, sin embargo su patrimonio de valores es una herencia inmortal, tansmitida a los descendientes y para siempre entregada a la historia. Y si el hombre nunca se ha desprendido de la tierra que el ha labrado para su supervivencia, ni de la agricultura que ha progresivamente desarrollado para su bienestar, también la civilización del hombre debe reconocerse y consagrarse en el culto y la veneración de los muertos enterrados. Por eso, él perpetúa en la tierra una conjución con su misma naturaleza, una relación atávica y ancestral que proyecta en el tiempo la imagen de la materialidad, sino también de la espiritualidad y

religiosidad del hombre; la materialidad, anclada y confundida en la tierra, punto de partida y llegada de su ciclo mortal, y su espiritualidad, vivificada por el soplo de Dios y anclada en la eternidad. En esta dimensión todo hombre se hace depositario de los valores y de la verdad del mundo, de las tradiciones y de las ideas universales, auténtico titular de un patrimonio hereditario de derechos innatos e inalienables.

1. Quien quiera hablar de un alcance natural entre los Derechos Humanos y el Derecho Agrario - examinado como conjunto de reglas jurídicas referentes a la agricultura en cuanto a la actividad económica - no puede alejarse de las consideraciones y referencias a las cuales aludimos poco antes. Sobre este particular, y con el objeto de evocar el perenne contacto del hombre con la tierra, también en una época de desarrollo de los sectores industriales y de servicios, y de garantizar la protección de los derechos de las poblaciones rurales, a menudo desconocidas, es preciso relatar un fragmento de la famosa encíclica "Mater Et Magistra" de 1961, en la cual el Papa Juan XXIII, remachando el interés de la Iglesia con respecto a la cuestión social, se expresa de este modo: ... "En el trabajo del agro la persona humana halla mil estímulos para su afirmación, su desenvolvimiento, su enriquecimiento y su expansión, también con referencia a los valores del espíritu. Es por lo tanto un trabajo necesariamente concebido y vivido como una vocación y una misión; es decir como réplica a la invitación de Dios para colaborar con la realización de su diseño providencial en la historia". Y además: "Los Protagonistas del Desarrollo Económico, el Progreso Social y la Elevación Cultural de la Clase Agrícola-Rural tienen que ser los mismos interesados, es decir Los Labradores, Los Campesinos". Ellos comprometidos a mejorar y elevar la sociedad Agrícola-Rural, pueden legítimamente reivindicar que su trabajo sea favorecido é integrado de parte de los poderes del estado", y respecto de los labradores señala: "Tienen que desempeñar su papel en el ámbito del orden moral y jurídico", con la tarea de "Concordar sus derechos y sus intereses con aquellos de las otras categorías económicas y profesionales, y subordinar los unos y los otros a las exigencias del bien de todos".

En ésta dimensión de relaciones sociales y en ésta perspectiva no vale evocar la teoría del Kelsen, que considera el derecho nada más que un sistema de preceptos abstractos o concretos, ni tampoco la teoría de Levi que examina el derecho como orden y regla necesaria en las relaciones entre sujetos. En cambio, tiene importancia preeminente la concepción sociológica del derecho (Ubi Homo Ibi Societas, Ubi Societas ibi IUS) teorizada por el Hauriou en Francia y por el Santi Romano en Italia, la cual sin embargo no está en relación de antinomia, sino de integración y complementariedad con las teorías precipitadas. Y, con referencia al tema de las relaciones entre Derechos Humanos y Derecho Agrario, no hay duda que en primer lugar la sociedad que más se evidencia es la de los campesinos y de labradores, es decir la sociedad rural - que vive y trabaja en el campo y por el campo.

Luego que la originaria relación Hombre-Tierra se ha ennoblecido por medio del trabajo, situando al agricultor entre los sujetos de un ordenamiento jurídico determinado, como destinatario de sus normas, sino también como titular de derechos subjetivos, la

relación entre derecho agrario y derechos humanos ha llegado a ser más intensa, visto que el derecho agrario no puede desconocer los derechos de los agricultores, ni tampoco pueden separarse del contexto general de los derechos humanos los que pertenecen a la agricultura, como actividad económica desarrollada por el hombre, singularmente o colectivamente, aunque en los ínfimos niveles de la organización social. En todo caso y a cualquier nivel, los derechos humanos, sea innatos o inmanentes o bien pertinentes a su actividad laboral, tienen valor primario y fundamental, cuya protección a nivel nacional esta garantizada en todos los ordenamientos de estructura democrática, y a nivel internacional en tratados AD HOC.

Sobre éste particular cabe aclarar además que el amparo de los derecos humanos siempre está relacionado con las dimensiones del tiempo y del espacio.

Como se sabe la evolución en el sentido temporal nunca tiene referencia al otorgamiento, sino reconocimiento de derechos que desde el nacimiento pertenecen a los seres humanos. Por eso mismo, este reconocimiento tiene valor declarativo y formal, jamás constitutivo y substancial; y se relaciona con derechos humanos cuya afirmación temporal ha sido siempre más importante y comprensiva hasta incluir en los derechos tradicionales de "Primera y Segunda Generación" -que tiene su fuente en el derecho constitucional interno- esos nuevos derechos que la UNESCO ha llamado derechos de la "Tercera Generación: El Derecho al Desarrollo, El Derecho al Ambiente, El Derecho a la Descolonización y El Derecho a la Paz", cuya peculiaridad, además de su carácter colectivo y de su vocación comunitaria, es que tienen su base jurídica y su fuente directa en el Derecho Internacional.

Un análisis de nuestro tema en su proyección histórica aclara además que la protección y la garantía de los Derechos Humanos fundamentales se han manifestado, en el curso de la historia, por medio de instrumentos jurídicos que, en orden progresivo y ascendente, van teniendo cada vez mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico. Desde el instrumento del contrato, utilizado en una primera etapa y característico del régimen feudal, se ha pasado al sistema de la ley y luego al sistema constitucional, hasta instrumentos de protección internacional, que aparecen por primera vez, aunque en manera ocasional, a fines del siglo XIX, cuando surgieron las primeras formas de organización de la comunidad internacional.

Con referencia al factor del espacio, prescindiendo del antedicho nivel de amparo y garantía de los derechos humanos, que se amplía progresivamente desde un sistema de protección nacional hasta sistemas regionales e internacionales, cabe considerar la situación y distribución geográfica de las distintas poblaciones, cuyo nivel de vida y de trabajo y cuyas condiciones económicas son muy diferentes y cambian de uno a otro continente, sino también de una a otra región. Además, el nivel de protección varía de uno a otro estado y no cabe duda, por ejemplo que el sistema de protección nacional de cada país europeo es mayor y más eficaz que los sistemas nacionales de muchos países de América Latina. Mas bien, con referencia a las poblaciones de éstas regiones, cabe señalar

que, a pesar de la rápida urbanización generalizada de los últimos años, es la agricultura la principal actividad económica del medio rural y que ella sigue siendo la fuente básica de empleo y de vida del grupo más numeroso de la población, cuyo nivel de vida no puede por eso mismo precindir de su frecuente trabajo rural. Asimismo, sus derechos humanos, especialmente los de la tercera generación, están necesariamente vinculados con las modestas actividades económicas y con la pobreza rural, la cual sigue siendo un problema social importante en muchos países, que debe abordarse en todo enfoque humano que se aplique el desarrollo económico. Sin embargo, cabe destacar que, particularmente en muchos países de América, Las Instituciones Nacionales no siempre han sido suficientes para cautelar los derechos humanos y a veces, como la historia dolorosamente lo ha demostrado, ha sido el propio estado el que ha violado estos derechos, lo cual ha motivado la creación de instrumentos y de instituciones internacionales para proteger los mismos.

2. Los Derechos Humaos existen desde que existe el ser humano; sin embargo, ellos son aún desconocidos y violados, no obstante las leyes antiguas y las más recientes emanadas por su protección.

Con todo esto sería suficiente respetar las leyes más antiguas, en particular la más antigua, la más simple, es decir la ley no escrita y universal que impone el respeto hacia el prójimo y que debería quedarse en el corazón del hombre.

En las leyes antiguas, surgidas de un pacto entre el monarca y los barones insurrectos contra su tiranía, o bien impuestas por los fundadores de un nuevo pueblo o por los jefes de la revolución, siempre se repiten, si bien con expresiones distintas, principios básicos establecidos en tiempos remotos: "Ama a tu prójimo", "No hagas a los otros lo que no quieres que los otros te hagan a tí", "Todo Hombre es libre y dueño de sí mismo y de sus acciones".

- El decálogo y el evangelio, leyes morales más que jurídicas, cobraron inspiración cuando monarcas y legisladores emanaron las primeras reglas para acercarse a un mundo mejor permitiendo al hombre descollar más alto que la tierra y reconocerse igual a los demás.

Una referencia muy evidente a la regla evangélica se encuentra en la declaración de los derechos del hombre, tomada por el convenio nacional francés de 1793, donde en el segundo párrafo del artículo 5 está textualmente escrito: "No hagas a los otros lo que no quieres que los otros te hagan a tí".

- La Magna Carta de 1215, considerada como la primera ley jurídica del mundo occidental moderno, fija por primera vez algunos límites al poder del monarca, imponiendo el respeto del fundo y de los labradores por medio de un conjunto de reglas referentes a las relaciones de trabajo y de administración de la tierra, a los productos y a las rentas, a las concesiones y a los rescates, a las ocupaciones y a los gravámenes fiscales, y además a las controversias acerca de la propiedad o la posesión de la tierra. La Magna

Carta desempeña un papel importante para la adquisición de algunos derechos y para la afirmación de principios peculiares del derecho agrario. Aunque remoto en el tiempo, todavía permanece un documento viviente, pues dispone que el poder deriva de la ley y garantiza las primeras libertades.

- Por medio del Bill Of Right de la Virginia de 1776, los derechos humanos son sancionados por primera vez en una ley jurídica. Es la ley de los precursores, de aquellos que han creado un mundo mejor y -lejano de la sumisión a los monarcas ú a otra autoridad- fijan los límites del poder político y social. Desde aquel país de colonos y de labradores sale hacia el occidente la indicación de la renovación del mundo y la determinación de igualdad entre todos por medio de la superación de las investiduras divinas.

- Los Derechos humanos son confirmados en su aliento más amplio en el año 1789 en Francia, a través de la solemne Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que quedaran por muchos años.

La ley ideal anhelada de parte de las poblaciones del mundo moderno, y en particular de parte de los patriotas de los Estados Europeos, sometidos a las dominaciones medievales de los pueblos vecinos, o bien de los príncipes locales, igualmente tiranos. Son las instancias y los derechos civiles que se realizan: muchas barreras se derriban, las entabladuras de los atropelladores han crujido, el hombre, impone sus derechos en el nombre de la libertad, de la igualdad, de la hermandad y de la soberanía del pueblo. Sin embargo, cabe considerar que la idea de la libertad del hombre, base sustancial de la Declaración Francesa y de la Americana, es el resultado de una grande y sufrida elaboración doctrinal, desde la enseñanza evangélica hasta el derecho romano la idea de la libertad es una corriente vital que acompaña todo progreso civil, político y social del hombre, y sería pues erróneo opinar que fue un descubrimiento de parte de la Asamblea Nacional Francesa. En la concreta experiencia histórica, la idea de la libertad ha acompañado, por ejemplo, las luchas de las Comunas Italianas de la Edad Media contra la intromisión de los Emperadores y de los Papas. Lo mismo puede decirse respecto a la idea de igualdad: antes de ser un principio político, la igualdad ha sido una antigua adquisición del derecho, en particular del derecho romano, que primero determinó los conceptos de **IUS CIVILE** y de **IUS GENTIUM**, que no serían concebibles sin esa premisa.

- Derivado de las teorías liberales proclamadas a través de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, el manifiesto comunista de Marx-Engels de 1848 se preocupa de la Emancipación de los trabajadores y establece que ellos tienen que alcanzarla y lograrla por medio de la lucha de clase: una meta muy difícil como la historia lo ha demostrado. El socialismo ha logrado el poder de la Unión Soviética por medio de una revolución sangrienta, que ha liberado a la población rusa del dominio feudal del Zar, Emperador de Rusia; empero se instauró otra Dictadura, a veces más inhumana y sangrienta. Sin embargo, queda un hecho: El manifiesto de los comunistas ha sido en el mundo moderno un acontecimiento de excepcional trascendencia, que ha creado una conciencia nueva en millones de trabajadores. Entre los documentos sociales y políticos,

que han determinado de mano en mano las aspiraciones humanas hacia la realización de la libertad y de la justicia en los hombres y las naciones, especialmente en el campo del positivismo histórico y de la realidad efectiva, el manifiesto se señala, en particular por sus rasgos humanitarios y por su extraordinaria influencia práctica en el movimiento obrero internacional, prescindiendo del sistema ideológico en el cual se inspira. Además no cabe duda que, entre las declaraciones internacionales de protección de los derechos humanos, el manifiesto desempaña un papel importante con motivo de sus referencias constantes al derecho agrario, a las condiciones de todos los trabajadores, al amparo de los derechos del proletariado, a la institución del fundo, a las reinvindicaciones sociales y jurídicas contra la burguesía, a las luchas para la reforma agraria.

A este aspecto cabe relatar un fragmento del manifiesto para resaltar importancia histórica y la pertenencia de sus expresiones al tema que nos reune: "La burguesía ha llevado a la ciudad a ser la dueña absoluta del campo. Ha edificado ciudades inmensas; en parangón de la población rural ha aumentado la población urbana y ha substraído así una buena porción de la misma población al idiotismo de la vida campesina". Y, además tocan al espíritu y la sensibilidad de nuestro tema por su vibrante actualidad algunas entre las medidas indicadas por el manifiesto: 1) Expropiación del fundo y destino de la renta de la tierra para los gastos del Estado; 2) Roturación y fertilización de la tierra siguiendo un plan general; 3) Organización de éjercitos industriales, especialmente en consideración de la Agricultura; 4) Arreglo entre el ejercicio de la Agricultura y lo de la Industria y predisposición de medidas idóneas para la desaparición lenta y progresiva de la desigualdad entre la ciudad y el campo.

- Continuando en el EXCURSUS histórico, no podemos descuidar entre los documentos internacionales referentes a los derechos humanos, la Declaración de Filadelfia de 1944, sumamente importante en la historia de la promoción y de la afirmación de los principios de justicia social. Ella está ajuntada a la Constitución de la O.I.T., modificada una primera vez en 1945 y sucesivamente en 1946, a través de la cual se profundizan en concreto los problemas y las soluciones que evocan los nombres de Owen y de Legrand, de Marx y de Frey, de Guillermo II y de León XIII, de Bourgeois y de Mahaim, y también de asociaciones obreras y culturales. Es un momento de reflexión y de comprobación de la inadmisibilidad y de la insuficiencia de las esporádicas concesiones alcanzadas frente a las previsiones de un desarrollo de las relaciones internacionales en el sector económico.

El hombre trabajador no se presenta todavía como protagonista; sin embargo, se ponen las premisas para lograr el reconocimiento de algunos derechos que conformarán al trabajo las ideologías y la concepción de una renovada dignidad social, hasta en algunos ordenamientos la misma estructura del Estado.

- La segunda guerra mundial nos trajo experiencias muy dolorosas en lo que respecta a los derechos humanos. Como se sabe, ciertas ideologías totalitarias atentaron contra la persona humana por el sólo hecho de pertenecer a una raza o profesar una determinada ideología. Al termino de la guerra, la reacción de la comunidad internacional a los crímenes

contra **IURA GENTIUN Y BONOS MORES** fue establecer la existencia de derechos fundamentales que pertenecen a toda persona, con independencia de su sexo, edad o su raza, sino aún de su nacionalidad, al constituir esos derechos un atributo de todos los individuos que siempre y en todo lugar deben respetarse.

Los pueblos americanos han sido los primeros en proclamar internacionalmente esos derechos a través de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Ya en el Acta de Chapultepec, en Febrero de 1945, cuando los países americanos se reunieron para considerar la actitud que adoptarían frente a la elaboración de la que iba a ser la futura Carta de las Naciones Unidas, establecieron que uno de los aspectos básicos del derecho internacional que habría de surgir después del término de la Guerra debería ser la protección de los derechos humanos. Posteriormente, la Carta de la OEA en 1948 consagra como uno de sus principios básicos el respeto a los derechos humanos fundamentales.

También en 1948, en la IX Conferencia Americana celebrada en Bogotá se adopta la precitada Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

- Más tarde, en Diciembre 1948, durante la III Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en París, solemnemente se proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es esta una Declaración que constituye el ideal y la aspiración de todos los pueblos civilizados, en la cual todos coinciden, con independencia de sus sistemas políticos, de su religión, de sus formas culturales; todos, representantes de países con economías estatales centralizadas o con economías de mercado, representantes de naciones cristianas, musulmanas, budistas, o ateas, establecieron que hay ciertos derechos que le pertenecen a toda persona y que todos deben respetar.

No cabe duda que éste fué un paso trascendental en la historia de la humanidad, sin embargo, se ha discutido si esos instrumentos, adoptados por el sistema interamericano y por el sistema universal, imponen obligaciones jurídicas a los Estados miembros, considerando que ambas Declaraciones no son tratados, y por lo tanto, no crean derechos vinculantes para los Estados, ni tampoco la aplicación de sus reglas es exigible jurídicamente (no obstante en el caso de la Declaración Universal, algunos Estados la han reconocido como Derecho aplicable).

Se ha también sostenido que en esos instrumentos se encuentran meras declaraciones de principio y que falta un órgano que pueda velar por su cumplimiento. No hay tiempo ni tampoco me corresponde profundizar éste tema en éste seminario.

- A fin de reforzar las obligaciones de las Declaraciones precitadas, en 1966 las Naciones Unidas establecieron los Pactos Internacionales, uno sobre derechos civiles y políticos y otro sobre derechos económicos, sociales y culturales. Al ser efectivamente tratados internacionales estos pactos realmente se incorporan al orden jurídico vigente en cada Estado y pasan así a ser derecho aplicable en todos los ordenamientos de los Estados que son partes contratantes de esos pactos.

- En 1959, en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile, se crea en el sistema interamericano la Comisión interamericana de Derechos Humanos, y en 1969 se adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica.

- Fuera de esos instrumentos en Naciones Unidas existen varios convenios específicos en materia de Derechos Humanos, como, por ejemplo, La Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio de 1948; La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, complementada por el Protocolo de 1967; La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965; La Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad de 1968; La Convención sobre la represión y el castigo del crimen de Apartheid de 1973; La Convención de 1984 contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de varios convenios que se refieren a la condición de la mujer o celebrados dentro del marco de la OIT, relativos a la protección de los trabajadores.

- En la organización regional de Europa Occidental, los miembros del Consejo de Europa suscribieron en Roma, en 1950, el Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, por el cual se organiza una protección internacional realmente eficaz de los derechos humanos fundamentales, superior a las previstas en los Pactos de Naciones Unidas, respecto de los derechos civiles y políticos. Además, también en el ámbito del Consejo de Europa, fue aprobada, en 1961, la Carta Social Europea, con la tarea de realizar una unión más íntima entre los estados miembros para la promoción y la protección de los ideales y de los principios que constituyen su patrimonio común, y para el progreso económico y social, especialmente para el amparo y desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Si es verdad que en el trabajo el hombre realiza su dignidad y su libertad, entonces en la Carta Social Europea, documento de una renovada sociología, el trabajo logra una dimensión humana y social y llega a ser instrumento de conquista por medio de la organización sindical, sea de parte de los trabajadores sea de parte de los empleadores, en una dialéctica aceptable y productiva y en una cooperación armónica hacia el desarrollo de la sociedad.

3. Para la protección de derechos humanos existen pues, en la actualidad, un sistema universal, el de las Naciones Unidas, y dos sistemas regionales, el europeo y el interamericano. Lamentablemente, no ha sido posible aún la constitución de un sistema regional de protección ni en Africa, donde La Carta Africana de derechos humanos y de deberes de los pueblos de 1981 todavía no ha entrado en vigor; ni en Asia, donde ni siquiera se ha intentado convocar a una conferencia para adoptar una convención en esta materia.

Como se sabe, la protección internacional siempre tiene un carácter subsidiario y se ejerce cuando el Estado falla en su obligación de tutelar los derechos humanos. Sería pues inútil ejercer la protección internacional cuando en un país funcionan las instituciones jurídicas y cuando hay un poder judicial independiente, dotado de facultades para corregir con prontitud los errores a los abusos de la autoridad; y no tiene sentido recurrir a una instan-

cia internacional cuando en el Estado realmente existen y efectivamente se pueden activar y explotar los instrumentos que permiten tutelar los derechos humanos.

Al igual que en el sistema europeo, en el sistema interamericano hay un presupuesto básico, aunque obviamente no se ha cumplido en la práctica, es decir la relación orgánica que hay entre el amparo de los derechos humanos y el régimen democrático representativo. Este criterio está establecido en el artículo 5, letra B, de la Carta de la OEA, donde se afirma que la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Esta premisa nos permite aclarar algo y de contestar a unas preguntas:

A) ¿ Porqué el problema de la tutela de los derechos humanos es un fenómeno que en algunas regiones del mundo es más difundido y padecido que en otras?

B) ¿ Porqué las violaciones de derechos humanos en algunas regiones es frecuente y reiterada más que en otras?

C) ¿ Porqué estas violaciones están a menudo vinculadas con las condiciones económicas, sociales y culturales de un pueblo?

D) ¿ Cuáles son las verdaderas raíces del fenómeno?

Estas y otras preguntas encaran el problema más complejo, y desdichadamente todavía no resuelto, de las atormentadas relaciones entre norte y sur y de las contradicciones económicas y sociales en los modelos y niveles de vida entre los dos hemisferios.

A éstas y otras preguntas puede contestarse que dos son las causas principales y básicas que afectan el problema: de una parte, el régimen político y la falta de una auténtica democracia no sólo representativa, sino participativa; por otra parte, el nivel de vida y las condiciones negativas en las cuales las poblaciones están obligadas a trabajar y obrar.

Son los regímenes políticos y autoritarios, como el comunista de la República Popular de China o aquel ya pasado del dictador Marcos en Filipinas, o las dictaduras militares de algunos países de América Latina, los reponsables de la violaciones de los derechos humanos. Asimismo, la realidad de estos derechos está determinada por las condiciones económicas, sociales y culturales de un país. En un mundo caracterizado por la miseria, la explotación y la injusticia se podrá aún hablar de la existencia formal de derechos humanos según el orden normativo vigente en un Estado, pero no serán una verdad real si no se logran determinadas condiciones económicas y sociales. Sin el cambio de esas condiciones, es imposible transitar desde el reconocimiento jurídico formal de los derechos humanos a la realidad de su goce pleno y efectivo. En la realidad de la incidencia negativa de ésta falta de condiciones económicas, sociales y culturales están la raíz de la cuestión y la razón fundamental de las violaciones de los derechos humanos. Estas violaciones son el resultado de la explotación económica y de la desigualdad social, de la discriminación contra las poblaciones indígenas, de las dictaduras militares, del caudillismo político y de la prepotencia gubernamental. Solo el cambio de esas condiciones logrará la eliminación, o

cuanto menos la disminución, de este fenómeno masivo y hará posible el progreso de los derechos humanos.

4. A éste respecto merecen una especial consideración sea la Proclamación de Teherán de 1968, sea la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo social de 1969, sea la Carta Africana sobre derechos humanos y de los pueblos de 1981, en las cuales están consagrados los nuevos derechos humanos de carácter colectivo, es decir el derecho al desarrollo, el derecho al ambiente, el derecho a la descolonización y el derecho a la paz. El artículo 9 de la Proclamación de Teherán, evocando la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, y subrayando que "los problemas del colonialismo siguen preocupando a la comunidad internacional", dispone que "es urgente tomar medidas eficaces para asegurar el cumplimiento cabal de las disposiciones de la Declaración". En los artículos 12 y 13 afirma que "la creciente disparidad entre los países económicamente desarrollados y los países en desarrollo impide la realización de los derechos humanos en la comunidad internacional". Además, "como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social".

Con referencia al derecho a la paz, el sucesivo artículo 19 textualmente dispone: "El desarme liberará inmensos recursos humanos y materiales que hoy día se destinan a fines militares.

Estos recursos deberán utilizarse para promover los derechos humanos y las libertades fundamentales. El desarme general y completo constituye una de las aspiraciones más elevadas de todos los pueblos".

Asimismo, en la Carta Africana de Banjul el derecho a la libre determinación y el derecho a la paz tienen su exacta colocación en los artículos 20 y 23: "los pueblos colonizados u oprimidos tienen el derecho a liberarse de los lazos de dominación recurriendo a cualquiera de los medios reconocidos por la comunidad internacional" (ART.20); además, "todos los pueblos tienen el derecho a la paz y a la seguridad nacional e internacional" (ART.23).

El conocimiento de que la paz, el progreso social y el desarrollo económico son íntimamente interdependientes y ejercen influencia entre sí, y además la persuación de que el desarrollo social puede promoverse mediante la coexistencia pacífica, las relaciones de amistad y la cooperación de los Estados, son enunciaciones reafirmadas y consagradas en la precitada Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. El "avance social y económico de los sectores menos favorecidos o marginales de la población" (ART. 5), "el establecimiento de modos de propiedad de la tierra y de los medios de producción que excluyan cualesquiera formas de explotación del hombre" (ART.6), la responsabilidad de cada gobierno de "planificar medidas de desarrollo social", teniendo debidamente en cuenta "la diversi-

dad de las necesidades de las zonas de desarrollo y las zonas desarrolladas, así como de las zonas urbanas y las zonas rurales" (ART. 8), "la elaboración de planes amplios de fomento rural para elevar los niveles de vida de las poblaciones campesinas" (ART.17), "la adopción de medidas para fomentar y diversificar la producción agrícola especialmente mediante la aplicación de reformas agrarias democráticas" (ART. 18), son principios básicos, objetivos y medios consagrados en una Declaración internacional de promoción y defensa de los derechos humanos, que sin embargo están íntimamente relacionados con el derecho agrario, con sus instituciones y, en particular, con los derechos de las poblaciones rurales.

5. Ahora bien, el análisis histórico-social del tema y también mi personal experiencia en el Instituto Italo-Latinoamericano han aclarado que la promoción del desarrollo rural en algunas regiones del mundo, como Asia, Africa, América Latina ha sido uno de los problemas más intrincados y persistentes de política para los gobiernos y las instituciones nacionales y regionales, en razón de lo vinculado que está al progreso a largo plazo de muchas naciones y, en especial, de los pobres rurales. El mismo análisis nos aclara también cómo y porqué el desarrollo de los movimientos campesinos en estas regiones depende de la existencia de determinadas condiciones sociales, que sólo pueden comprenderse tomando en cuenta las tensiones y los conflictos entre los campesinos y los terratenientes por el uso de la tierra y de la mano de obra, que surgen como consecuencia del desarrollo capitalista, y también considerando las contradicciones esenciales entre el desarrollo de las economías patronales y el de las campesinas. Además, nos damos cuenta que los diversos programas agrarios o de reforma agraria, analizados desde la perspectiva de sus relaciones con el desarrollo agrícola no han surgido solamente como consecuencia necesaria de la presión campesina, sino que normalmente son resultado de poderosos esfuerzos por promover el desarrollo capitalista de la agricultura por parte de sectores urbanos interesados en la industrialización; lo que explica parcialmente las reacciones campesinas contra este proceso, específicamente la movilización y organización campesina que en diversos países han planteado la necesidad de dar respuesta a una serie de demandas sobre la problemática del agro.

Por otra parte, es preciso añadir que la situación general de las poblaciones agrícolas ha sido agravada por el proceso de modernización agrícola en el que los nuevos empresarios agrarios capitalistas tienden a emplear una fuerte mecanización, subsidiada normalmente por el Estado, facilitando el despido del agro de gran parte de los trabajadores permanentes para reemplazarlos por eventuales, concentrándose pues en manos de éstos nuevos empresarios cantidades crecientes de las mejores tierras agrícolas. Como se sabe, las políticas de la mayoría de los gobiernos siempre han privilegiado los servicios para los urbanos con respecto a los de los rurales, en detrimento de las condiciones de vida de estos últimos.

Las consecuencias de éstas profundas desigualdades sociales, económicas y culturales han sido, por una parte, la agravación de la miseria relativa y a menudo absoluta de la población rural con respecto a la urbana y, por otra parte, la aceleración de la emigración rural.

Estos, en resumen, son los principales hechos de la realidad actual del medio rural en la

gran parte de las regiones de los continentes mencionados; a ellos habría que agregar otros problemas bastantes agudos, no sólo de tipo rural sino nacionales, cuyas causas más profundas, encontrándose en el origen de las malformaciones del desarrollo actual en los diversos países, son por eso mismo múltiples, complejas y de distinta naturaleza, y para analizarlas y profundizarlas en éste seminario necesitaría más tiempo. Sería preciso forzar un cambio de ésta situación por medio de una nueva estrategia que revalorice lo rural en una perspectiva de un nuevo desarrollo global más equilibrado y menos desigual que el actual, creando en los distintos espacios rurales actividades económicas diversas y complementarias, capaces de dar origen a suficientes ocupaciones productivas para las poblaciones rurales, reformulando además los sistemas de tenencia de la tierra en esos espacios en función de todo este desarrollo general.

Solamente en ésta dirección será posible lograr resultados concretos y positivos desde el punto de vista de las aspiraciones de vida de la pobiación rural, cuyo derecho al desarrollo "es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él "(Art. 1 del Anexo de la Resolución 2542 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1969). Muchas gracias.

Abraham Ramírez Lituma

"LA DECLARACION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO INTERNACIONAL"

Constituye para mí una gran satisfacción y a la vez un honor participar como expositor, en éste importante Congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos, que con tanto sacrificio y ejemplar empeño han podido cristalizar el Instituto Peruano de Derecho Agrario, la Universidad de Lima y otras instituciones animadas del más genuino y altruista propósito académico, para exponer y debatir tan importantes temas, ante nuestra colectividad.

Ha sido un gran acierto, tratar a la vez el Derecho Agrario y los Derechos Humanos, por la íntima y natural relación que entre ellos existe, pues lo agrario tiende a satisfacer lo más urgente y sensible del ser humano, el que, a partir de lograr sus más elementales necesidades alimentarias, está en condiciones de cumplir sus obligaciones y exigir sus derechos, entre los cuales ciertamente, destacan los derechos humanos; más aún, en un mundo crecientemente interrelacionado y violentista, como es el que actualmente nos ha tocado vivir.

Como bien sabemos, en el inicio de la vida en nuestro planeta, las primeras parejas, forjadoras de la raza humana, practicaron la agricultura, primero como una forma de subsistir, para luego, paulatinamente producir también excedentes, que facilitaron el trueque y otras formas primarias de intercambio. Desde siempre pues, la agricultura ha sido una actividad muy humana y nada egoísta, pues sirvió para satisfacer necesidades de la pareja primero, del clan después, hasta generalizar posteriormente a toda la colectividad. Aunque en una forma bastante más avanzada, debido a su gran cultura y adelantos tecnológicos, en nuestro antiguo Perú, floreció e irradió sus benéficos efectos, la institución agraria del Ayllu, que por paradoja es mejor estudiada y conocida en el extranjero que en nuestro propio país.

Es indudable que tanto el Derecho Agrario como los Derechos Humanos están en el orden de las máximas prioridades y, es indudable también que ambos nacen a la vez con la persona por ser inherente a ella; no obstante, en su formación ya como disciplina jurídica, reconocidas primero por el Derecho Interno y después por el Derecho Internacional, han seguido caminos diferentes, siendo los Derechos Humanos los de más lenta maduración y también los de más difícil concreción, por todas las enormes dificultades, oposiciones e incomprensiones que tuvo - y lamentablemente aún tiene - la necesidad de superar.

Pese a todas las dificultades, casi podría asegurarse, que con variaciones de intensidad, a-

hora el Derecho Agrario ya es una realidad que felizmente comprobamos a lo largo de los cinco continentes. Aunque los Derechos Humanos son también internacionalmente reconocidos, no son todavía suficientemente acatados, y su concreción constituye uno de los mayores retos que actualmente confronta la comunidad internacional.

Si nos remontamos al origen, ya está dicho: El hombre tuvo un concepto tribal respecto a quienes lo rodeaban, pues consideraba como humanos sólo a los hombres de su mismo clan, al resto los equilibraba con los animales, o peor aún, con seres raros poseídos de espíritus malignos. Las diferentes religiones, con variedad de matices, han influido en la atenuación de esas primitivas concepciones, e hicieron comprender al hombre que todos son iguales, aunque sea diferente su origen, su suerte y su fortuna, creando de alguna manera, las bases para la posterior fraternidad.

En el siglo XV sobresalieron dos verdaderos colosos: Erasmo de Roterdam y Thomas Moro, los que a pesar de las condiciones extremadamente difíciles de ésa época, escribieron sobre las costumbres de la sociedad, criticando el "orden" existente, que se basaba en el poder despótico y autárquico de los reyes y señores feudales.

Se iniciaba así el humanismo, el gran movimiento moderno que proclamaba la libertad, la dignidad y el derecho de todos los hombres de juzgar y criticar a los demás. Luego los llamados "racionalistas" sostuvieron que la razón era universal e igual para los hombres y que en consecuencia, los problemas personales, sociales, nacionales e internacionales, debían zanjarse por medio de la razón y no por medio de la fuerza. (Esto sirvió de base, algunos siglos después, para la aprobación del Art. 1º de la Carta de las Naciones Unidas, en actual vigencia).

En el siglo XVII surge en el Reino Unido John Locke, uno de los pensadores más profundos de los tiempos modernos, quien en sus obras cumbres "Carta sobre la Tolerancia" y "Ensayo sobre el Gobierno Civil" desarrolla por primera vez el concepto sistemático de democracia; también por primera vez considera que el Gobierno debe emanar de la voluntad de los hombres. Esta etapa llamada de la ilustración, comprende también al gran movimiento enciclopedista, entre los que se cuentan a Rousseau, Voltaire y Diderot, entre otros. En la cúspide de éste interesante movimiento aparece el gran prusiano Manuel Kant, que termina de dar forma a la ética humanista y que dejó para la posteridad su afamado concepto de "En la República de las voluntades libres, todo hombre debe ser fin en sí, y nadie debe ser medio para otros".

La ideología enciclopedista, sin duda una necesidad de los tiempos modernos, produce un movimiento social irresistible y generalizado que finalmente desemboca en la revolución norteamericana, la francesa y a nivel regional en américa, en los movimientos independentistas, en el Perú éste movimiento enciclopedista tuvo en el "Mercurio Peruano" una especie de sucursal, que se irradió como una gran llama revolucionaria y ayudó a conquistar a partir de 1810, la Independencia de América del Sur.

Luego de la Revolución Francesa, se inició la llamada Revolución Industrial y como

consecuencia de ello, aparecieron los abusos del naciente capitalismo, que generaron como reacción El Progresista Movimiento Socialista. Los llamados pre-marxistas como Saint Simon, Blane, Owen y King se inspiraron en sus antecesores de la Corriente Enciclopedista. Lo novedoso de éste grupo consistió en descubrir la relación entre la Organización Económica de una sociedad y la Libertad y Dignidad Humanas. Mostraron también, que mientras la organización económica sea injusta es imposible realizar plenamente el gran ideal humanista diseñado por los racionalistas.

El Socialismo progresó pese a los múltiples efectos retardadores que encontró a su paso, hasta convertirse en una realidad actuante, que tomó forma y aliento con la aparición del alemán Karl Marx, cuyas novísimas y atractivas teorías fueron tomadas en cuenta, como base de una nueva concepción política por Vladimir Illich (Lenin), al triunfar en la URSS la Revolución Bolchevique, que en el plano Agrario nos ha entregado el Koljov, interesante experimento de organización para granjas colectivas en un país tradicionalmente agrícola como el antiguo Reino de los Zares.

Luego de las dos guerras mundiales, que en menos de 50 años tuvo que afrontar la humanidad, el hombre se encuentra con una realidad diferente, pues el mundo comienza a moverse en base a la técnica, que ofrece grandes posibilidades de acción y transformación. El hombre pues, descubre un nuevo reto, la necesidad de transformar el mundo en una sociedad justa, pero dentro de la libertad, y la dignidad. En suma, alcanzar la justicia dentro de la democracia, pues de otra manera, la justicia es inalcanzable; especialmente porque los hombres han llegado a la convicción de que mientras todos los demás no sean libres, ellos tampoco lo serán.

A lo largo de la historia, y tal como lo reseña el querido maestro universitario Mario Alzamora Valdéz en su obra "Los Derechos Humanos y su Protección", la conquista de los Derechos Humanos es causa de las dos grandes revoluciones de la humanidad: La Revolución por la Libertad y la Revolución por la Igualdad. La primera contra toda opresión y toda traba y la segunda contra la injusticia y el privilegio.

Con riesgo de caer en la exageración, considero que éste siglo, se divide en dos grandes etapas: la primera, que incluye las dos guerras mundiales y otros acontecimientos como el Avance de la Técnica, hasta el 10 de Diciembre de 1948, en que se aprueban la "Declaración Universal de Derechos Humanos" y la segunda que abarca desde esa memorable fecha hasta nuestros días, que abarca hechos muy complicados y controversiales, pero que tienen el sello indeleble de las heroicas luchas de los pueblos por defender y concretar sus Derechos Humanos.

La Declaración reconoce para todos, sin ningún distingo, los derechos a la vida, la libertad, a la seguridad, a través de sus distintas manifestaciones, a los que agrega, como un nuevo logro, los derechos políticos, los sociales, los económicos y culturales. Esta declaración tuvo gran acogida en nuestro país, y al respecto, conviene recordar que el Congreso del Perú por Resolución Legislativa Nº 13282 del 5 de Diciembre de 1959,

aprobó por iniciativa del entonces Diputado Benavides Correa, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Meses antes de la Declaración Universal, los Estados del Continente Americano reunidos en la IX Conferencia Internacional Americana, que se realizó en Bogotá aprobaron el 1º de Mayo de 1948, la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre" en los que se reconocen que los Derechos esenciales del hombre "No nacen del hecho de ser Nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los Atributos de la persona Humana". Además de los Derechos - que coinciden con la Declaración Universal - el capítulo segundo de ésta Declaración Americana, precisa los deberes.

Los países del Consejo Europeo aprobaron en el Tratado de Roma la Convención Europea para la salvaguardia de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. En éste tratado de 4 Noviembre de 1950, también se crea la corte Europea de Derechos Humanos. De otro lado, la Asamblea General de las Naciones Unidas sancionaron el 16 de Diciembre de 1966, dos pactos: El Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, sociales y culturales. En América, se aprobó el 22 de Noviembre de 1969 "La Convención Americana sobre Derechos Humanos" también donominada "Pacto de San José. Todos éstos convenios, inspirados en sustancia en que una concepción individualista, señalan como uno de sus objetivos básicos evitar que el Estado, invada o agreda algunos atributos propios del ser humano.

Por todo lo dicho, y dado que actualmente, por lo menos desde el punto de vista legal, casi nadie niega la vigencia y la trascendencia de los Derechos Humanos, nosotros los abogados consideramos a la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" como la Carga Magna de la soberanía Interdependiente en la Relaciones Internacionales.

En lo referente al Plano Agrario, consideramos que una de las principales características del Desarrollo de la Moderna Agricultura, tanto en países Industrializados como los que están en vías de desarrollo es la importancia creciente de las diversas formas de cooperación e integración de la Producción Agrícola, así como de sus nuevas y diferentes formas de propiedad y de trabajo. En resumen, y siendo realista, existe ahora en el Sector Agrario la imperiosa necesidad de replantear la propiedad, la posesión, el trabajo y en general todas las formas de Derechos Reales, en función de los cambios sociales.

En los países en vías de desarrollo, la Estructura Agraria se caracteriza en su mayor parte por el predominio de unidades agrícolas de pequeña escala. Es por ésta razón que la cooperación entre pequeños productores agrícolas y su integración en formas más amplias de organización parecen ser un requisito absoluto de un desarrollo agrícola progresivo. En éstos países, un incremento acelerado de la producción agrícola, un aumento de poder adquisitivo y una mejoría en las condiciones de vida rurales - sobre todo visto el rápido crecimiento de la población son tareas de la mayor importancia.

Ante éstos retos de la época moderna, se han producido muy interesantes respuestas, que en todos los casos - con variación de matices - apuntan hacia formas de colectivismo. En efecto, El Kibbutz Israelí, donde se realizan no sólo el trabajo en común, sino también la vida en común, teniendo como marco de referencia, la agreste y desierta geografía de la zona, es un experimento valioso, de donde ya se extraen nuevas experiencias, para ser adaptados en casi todos los continentes.

Desde 1915 y como parte de la Revolución Mexicana, vienen funcionando los llamados ejidos mexicanos, que constituyen una forma nueva de propiedad comunal, de acuerdo a una vieja y colonial tradición en la América Latina, pues en el ejido se conjugan armónicamente una dualidad de sectores; el ejido en sí, y una forma especial de propiedad privada.

En Asia, es rescatable el experimento de la Agricultura Cooperativa en la India, donde se hacen esfuerzos para introducir en gran escala en el Sector Tradicional de la Agricultura; es decir, en las antiguas aldeas, la Agricultura Cooperativa en base al uso conjunto de la tierra. En suma, una especie de modernización de la "Panchayats" la antiquísima aldea Hindú Autónoma.

En lo que respecta al mundo comunista, conviene citar ese valioso experimento agrario denominado Kolektivnoyc Josiastvo, y que españolizado se conoce como Koljov. Es un experimento en agricultura colectiva de la fase del principio y la forma de agricultura colectiva uniforme, que se consolidó después de la década del 40 y que no cesa de sufrir cambios -que buscan modernizarlo- aún en nuestros días, pues aspira a ser un modelo unitario, para la adecuada fusión de todos los modelos de propiedad anteriores a la revolución. También es importante el modelo chino de agricultura colectiva, que al comienzo estuvo muy influído por el Koljov, pero que ha evolucionado a formas más auténticas, especialmente después de la llamada revolución cultural de la década del 70. A partir de 1959, luego de la decisión de Lushan, los granjeros chinos podían tener pequeñas porcelanas privadas dentro de las granjas colectivas, y que se les denomina "Huertas para la Cocina".

En ésta relación es pertinente agregar la valiosa experiencia que significó la Reforma Agraria Peruana, que -contra lo que dicen sus detractores- no fué concebida como una medida aislada, que sólo pretendía solucionar los problemas del campo, pues su propia ley establecida que es un proceso integral y un adecuado instrumento para contribuir al desarrollo social y económico de la Nación. Esta importante experiencia ahora lamentablemente trunca, nos ha legado una interesantísima e inédita forma asociativa: la sociedad agrícola de interés social "SAIS" que pese a múltiples y burocráticas trabas, en un logro innegable especialmente en la zona andina.

El mundo tiene actualmente más de 4,000 millones de habitantes y de ellos 500 millones padece de malnutrición grave.

Esta situación se traduce en sufrimientos humanos, enfermedades crónicas y muerte. En

algunos países de América Latina más de la mitad de todos los casos de mortalidad infantil de niños menores de cinco años pueden atribuirse a carencias nutricionales. No hay que olvidar, que la lucha contra el hambre es un elemento importante de la lucha que se libra contra la pobreza de todo el mundo. El desarrollo agrícola y la consiguiente mejora del bienestar económico de las poblaciones rurales son elementos indispensables para el establecimiento del nuevo orden económico internacional, que desde la década del setenta es uno de los principales objetivos de los países en vías de desarrollo.

Las Naciones Unidas, además de dedicar en su carta numerosas é importantes artículos a los Derechos Humanos e indirectamente a la agricultura, tiene dentro de su estructura, dos organismos que se dedican preferentemente a éstos dos grandes rubros. Así tenemos al consejo económico y social, más conocido por sus siglas inglesas de Ecosoc (Art. 63 de la Carta) cuya importancia es tan grande en los rubros económicos y sociales, ningún estado miembro puede dejar de considerarlo especialmente en el campo de la cooperación internacional.

También creó la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura), que tiene como objetivos básicos: elevar los niveles de nutrición y de vida de sus respectivas poblaciones; mejorar la producción y la distribución de todos los alimentos y productos agrícolas; y mejorar la condición de las poblaciones rurales. Esta organización pese a su múltiples defectos y a su burocracia dorada, cumple un rol importante y trascendente en la agricultura a nivel mundial.

Además, las naciones unidas a través de FAO, ha creado en Julio de 1979 la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. En su programa de acción se pide a los gobiernos que hagan lo posible para que la población rural, participe plenamente en el desarrollo y que faciliten su acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales. También a través de FAO, Las Naciones Unidas han creado desde 1981 El Día Mundial de la Alimentación, a nivel nacional e internacional, a fin de que el público se percate cada vez más de la naturaleza de los problemas de la agricultura y la alimentación en el mundo, y de las medidas necesarias para resolverlas.

Otro esfuerzo de Naciones Unidas lo constituye la Resolución 1987-17, de la Comisión de los Derechos Humanos, del 10 de Marzo del año en curso-dentro del 43 período de sesiones de la Asamblea General donde el derecho humano de propiedad, como acceso a la propiedad y no, meramente, como derecho estático de propiedad se califica como un adecuado instrumento de desarrollo. Textualmente, la Resolución dice "que los estados acuerdan el respeto del derecho de toda persona a la propiedad individual o colectiva y su contribución al desarrollo económico y social de los "Estados Miembros".

Todos los tratados, acuerdos y demás instrumentos jurídicos antes citados, contiene un interesante cúmulo de principios de orden político y civil, que han recorrido un largo y pedregoso camino, cuya coronación universal, implica que antes tuvieron que ser aprobados en los Derechos Internos y por cierto, también en las respectivas

constituciones, que les sirven de marco de referencia y como base de sustentación.

Muy respetable concurrencia:

El reto de nuestro tiempo es el amparo de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, procurando para todos los hombres de medios necesarios para una vida mínimamente digna, que muchos conocen doctrinariamente como el bien común. La humanidad exige pues perentoriamente, bipolaridad y luchas fracticidas aparte, que se concrete la esperada transformación de cada uno, para que, despojados de egoísmos e intereses, seamos capaces de crear una sociedad en la cual alcancen plena vigencia todos los Derechos Humanos, que no es una gracia sino una conquista de los Hombres Libres.

CAPITULO II

Trabajo Agrícola y Derechos Humanos

Alfredo Massart

EL DERECHO AGRARIO PARA LA CONSOLIDACION DE LAS POSICIONES DEL TRABAJO Y DE LA PROFESIONALIDAD EN LA AGRICULTURA

" La íntima esencia del trabajo consiste
en un empeño de la persona humana "

PREMISA

Gentiles organizadores de este Seminario Internacional sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos, ilustres colegas universitarios presentes, excelentísimas autoridades, Señores y Señoras.

Estoy particularmente contento y agradecido con los colegas profesores Dr. Fernández Sessarego (Univ. Lima), Dra. Sonia Picado (Directora Ejecutiva del IIDH.) y mi amigo Dr. Zeledón por haberme dado la oportunidad de tratar en un congreso tan calificativo el tema de la **individualización del derecho agrario del trabajo como nuevo instituto del derecho agrario**, con particular referencia a la problemática de los derechos humanos.

Considero superfluo detenerme sobre la importancia científica que éste acontecimiento reviste para los cultores del derecho agrario, dado que indudablemente se trata de la primera vez que el tema viene discutido en una sede como ésta. Con ésto no quiero decir que hasta hoy hayan faltado intentos importantes de afrontar la materia, pero se han tratado siempre de loables y restringidas iniciativas individuales y si no estoy equivocado han interesado sólo a algún autor en España, en Italia y en modo menor en Francia. Me refiero de modo particular a algunos artículos publicados en un volumen en Madrid en el año de 1973-74 entre los cuales sobresale el nombre de A. Luna Serrano y lleva el título "La problemática laboral de la agricultura" y la monografía sobre el derecho agrario italiano del abogado P. Magno intitulada "Derecho Agrario del trabajo", editado en Milano diez años después.

En esta sede trataré de reconstruir, de modo teórico-sistemático, las premisas para un estudio de la materia laboral-agraria, que no puede no partir de una fase de ahondamiento propedéutico de la teoría general, teniendo también, obviamente, presente que el derecho y las normas de ley están hechas para ser aplicadas a la realidad.

Dada mi formación cultural y mi **habitus mentis** no me dejaré influenciar por consideraciones de carácter político, ni de tipo íntegramente sociológico, ni puramente

económico o técnico agronómico, sino que buscaré afrontar el argumento con el ojo del jurista, **rectius del jusagrarista.**

Considerando que he puesto en evidencia en la frase referida a lado del título que 'La íntima esencia del trabajo consiste en un empeño de la persona humana' (1) de esto deriva, en mi opinión, que sea automático hablar del trabajo agrícola y contribuir al ahondamiento del gravísimo e importante problema de los Derechos Humanos.

El límite de mi ponencia es el de afrontar el tema desde el punto de vista del derecho de mi País, el de Italia, pero creo que el análisis del desarrollo del trabajo agrícola en la agricultura italiana pueda ser interesante también para los estudiosos de América Latina (y no sólo los de Europa), que se preparan a éste nuevo tipo de estudio desde el punto de vista jurídico, que -en general- interesa a todos aquellos que dedican sus energías al sector de la agricultura. Es más, estoy convencido, desde hace muchos años, de la progresiva y gradual "internacionalización" del derecho agrario, que conduce a los juristas a una visión común de los institutos jurídicos agrarísticos y por lo tanto a una sustancial convergencia de los principios o bases fundamentales de la materia.

1.- Las raíces históricas de la concepción juslaborística que privilegia el aspecto productivo entre los componentes esenciales del derecho agrario, como derecho económico y social: indicaciones críticas.

El tema del trabajo-agrícola y derechos humanos, es modernísimo y de gran actualidad-no obstante con graduaciones diversas en cada Estado-, pero su elaboración científica se remonta a mucho tiempo atrás y para todos, idealmente, las bases o raíces fundamentales las indicó Gian Gastone Bolla. En la elaboración del pensamiento profundamente católico de algunos Padres de la Iglesia, y en particular de San Agustín, o del sociólogo Beato Giuseppe Toniolo, el trabajo del agricultor que en el clasicismo era ya considerado trabajo noble (basta citar el episodio de Cincinnato o la literatura de Virgilio) fué valorizado por Bolla como "factor productivo", y la tierra viene vista como **res frugífera** en una luz caracterizante que hizó hablar al maestro de todos nosotros de **jus proprium de l'agricultura.**

Al final del siglo pasado ya en Europa se había alzado un movimiento que surgió en Alemania-como es conocido- y se había extendido a muchos países, según por el cual los civilistas más calificados ya no se identificaban con los esquemas y con la tradición jurídica romanística fundada íntegramente en el máximo rigor jurídico-formalista, generalmente sin tener en cuenta que la realidad a la cual determinadas normas debían aplicarse estaba cambiando o ya había cambiado. Yo aquí me limito a repetir cosas que en Europa todos saben, pero es el hecho que los códigos civiles del ochocientos, del Code Napoleón del 1804, del código Austríaco 1811 al Italiano del 1865, regulaban la materia, que después será llamada Derecho Agrario, con un conjunto de artículos de **derecho civil fundiario. La propiedad fundiaria** regulada como **bien inmueble** constituía el centro del ordenamiento jurídico y el centro en torno al cual giraban los diversos sistemas jurídicos. También España (lamenta continuamente el ilustre Maestro

1) SAVINO, Tratado del derecho del trabajo, dirigido por Borsi y Pergolesi, Padova, 1955.

Antonio Carrozza)" está entre aquellos países en que, con tenacidad, sobrevive la tradición que ve el derecho agrario como algo muy cercano al derecho civil fundiario" (2).

La ocasión para superar ciertos esquemas ahora desusados se ha tenido en Italia con la codificación del 1942, que ha reunido la materia comercial y los contratos agrarios en el Libro V, intitulado "Del Trabajo". Pero la novedad más importante ha sido la introducción de la empresa.

A grandes rasgos podemos decir que en éste libro están comprendidos **tanto** el régimen jurídico del trabajo desarrollado en forma empresarial, sea esa empresa comercial (art. 2082) sea agraria (art. 2135), incluídos los contratos agrarios, **cuanto** el trabajo subordinado y el trabajo autónomo.

La inclusión en el **Libro del trabajo** de casi toda la materia agraria de la época (años 40) y sobre todo la inclusión de la parte más importante de aquélla (como los contratos agrarios), que ha sido tomado del antiguo capítulo de la **locatio** romana, ha inferido un durísimo golpe a la tradición derivada del glorioso derecho romano y ha abierto el camino a la construcción del derecho agrario como "derecho de la producción agraria", como rama del derecho que goza de una cierta autonomía (relativa), ya sujeto a la concepción civilística-fundiaria (calificada por el derecho real sobre el bien inmueble) sino como derecho de la realidad económica con notables características de socialidad.

Y aquí debo abrir **un** breve paréntesis, necesario para recordar que los civilistas más conservadores han visto en los aspectos económico-sociales del derecho agrario un atentado a la pureza de las formas del derecho civil, un atentado inadmisible al rigorismo del derecho privado y en último análisis a aquella certeza del derecho que había hecho progresar nuestra civilización occidental hasta aquel momento. Pero afortunadamente el rumbo seguido por el derecho agrario había llegado a ser irreversible y Gian Gastone Bolla ha tenido, en vida, la gran satisfacción de ver que la existencia de su criatura, por la cual tanto había luchado y esperado, era un hecho ampliamente consolidado e indiscutido.

Si es verdad que la vicisitud social y política del derecho agrario ha puesto al descubierto **el problema del método de investigación** (nuevo y a veces distante del civilístico puro) es también verdad que excelentes juristas cultores del derecho del trabajo, del derecho comercial y, naturalmente del derecho agrario han demostrado que "no hay oposición entre el método jurídico y el sociológico" (3), la expresión es de G. Pera. Otro catedrático del derecho del trabajo (en la Universidad Complutense de Madrid) Gaspar Bayon Chacón ha escrito "rigor formal y realismo no se oponen sino que se complementan" (4);... para no hablar de las bellísimas páginas escritas por el historiador del derecho Paolo Grossi, de Firenze, además por muchos años secretario del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado, bajo la presidencia de GG Bolla y de Enrico

(2) Carrozza, La autonomía del derecho agrario, en Manual de derecho agrario italiano, Torino, 1978, p.4I

(3) PERA, DERECHO DEL TRABAJO, PADOVA, 1980, p.13.

(4) BAYON CHACON, La peculiaridad del trabajo agrario, en la problemática laboral de la agricultura, Volumen publicado bajo el cuidado del Colegio Universitario de San Pablo (C.E.U.) Madrid 1974, p.8.

Bassanelli, que ha reconstruído la insatisfacción de la civilística y de cuya reflexión es resultado su importante estudio sobre el "Nacimiento del derecho agrario como ciencia jurídica" (5) No cito ulteriormente a Carrozza y a Luna Serrano porque están presentes en nuestro Seminario y hablarán directamente, pero recuerdo una frase de Giovanni Galloni, agrarista (hoy Ministro de Educación en Italia)" el derecho agrario ha nacido en el mismo momento en el cual ha comenzado a adquirir relevancia autónoma sobre el terreno jurídico de la empresa agrícola" (6): éste verdadero "renacimiento" coincide con el momento del alejamiento del derecho agrario del derecho civil fundiario. Hemos llegado en mi País a los años posteriores a la segunda guerra mundial, en los cuales la clase campesina comienza a salir de su atávico aislamiento y el trabajo del agricultor asume gradualmente una nueva dignidad profesional.

2.- Características fundamentales del derecho agrario de las cuales emergen vínculos imprescindibles con el tema más general de la problemática de los derechos humanos.

Realizadas éstas premisas de carácter histórico que, en mi opinión, sirven para encuadrar brevemente el tema del trabajo en el derecho agrario y derechos humanos, veamos ahora cuales son las características de fondo de la materia agraria emergidas del ordenamiento en el umbral de los años de 1990; después de 70 años de elaboración doctrinal.

En primer lugar se recuerda que, como todos saben, la escuela de G. Bolla ha privilegiado el aspecto económico anteponiendo el perfil realista y de los análisis de los hechos, al aspecto jurídico, que llega a ser un mero soporte del primero. Esta concepción ha sido fuertemente atacada por la tradición civilística que siempre ha partido metodológicamente de la norma para deducir el hecho. Quién aún hoy sigue esta vía en cualquier parte del mundo, aún no ha comprendido la esencia del derecho agrario y encuentra tales dificultades formales que le impiden el ulterior desarrollo de la elaboración científica en el sentido agrarista: por la orientación que un jurista dá a su discurso, nosotros agraristas, discípulos de Bolla lo digo sin polémica- comprendemos inmediatamente ab initio, cual es la vía que ha seguido.

Este modelo que llamaría italiano ha sido también exportado a otros Países tanto europeos como latinoamericanos. El colega Winkler, que debía estar aquí presente por la Alemania Federal, a menudo se ha referido en otros Congresos a la doctrina italiana; en España se cita a Bolla, por ejemplo (sobre todo) Luna Serrano y C. Vattier Fuenzalida. En América latina, sin nombrar a los agraristas de la generación menos joven, recuerdo a los excelentes discípulos del profesor A. Carrozza, Ricardo Zeledón y Aldo Pedro Casella; en Uruguay se ha adoptado una vía propia metodológica pero muy cercana a aquella italiana, los amigos Gelsi Bidart y Guema Doumison es la expresión más ilustre; en Venezuela

(5) GROSSI, El nacimiento del derecho agrario como ciencia, en Revista de derecho agrario, 19

(6) GALLONI, Lecciones de derecho agrario, Univ. de Firenze, Año académico 1971-1972 Edic. ciel, p. I.

por razones de generación recuerdo a R.V. Casanova; en la República Dominicana Sócrates Andujar, etc.

Entre las características del derecho agrario va mencionada la **interdisciplinariedad** que le confiere un eclecticismo del todo particular que no se encuentra en otras ramas del derecho y que hace de nuestra materia más sensible que las otras en la comprensión de las necesidades de la vida humana (v. ambiente, derecho alimentario, etc.)

Es el derecho **equitativo** por excelencia, donde la equidad entendida como portadora de justicia social constituye la regla (al contrario del derecho civil, en que la equidad se aplica en vía de excepción): aquí la búsqueda de la justicia real es más sentida y nunca en el derecho agrario ha sido aplicado la fórmula "summum jus, summa iniuria".

El "**favor**" por la posición del trabajo entendida como la prevalencia de la actividad sobre la titularidad de los derechos reales emerge en cada momento; haré sólo algunos ejemplos: a) en determinados contextos sociales las normas imperativas de ley son las más numerosas (v. leyes sobre los contratos agrarios); aquí el acercamiento al derecho del trabajo en general es máximo:" la reglamentación estatal-escribe G. Pera, en su tratado de Derecho del Trabajo- siendo prevalentemente puesta para la tutela del trabajador como parte más débil (...) presenta la característica de ser, de norma, **unilateralmente inderogable** y, por esto, de orden público". La inderogabilidad postula una indisponibilidad de los derechos (fundamentales) garantizados y la unilateralidad garantiza una efectiva tutela en orden a un mínimo que respecta al trabajador, mínimo que puede ser superado por reglas más favorables al mismo. Este modo de proceder incide notablemente, reduciéndola, sobre la libertad contractual. (7)

b) Tales aspectos ahora enunciados, juntamente a una notable dosis de mixtura de derecho público con el derecho privado y a variadas circunstancias que han determinado en Italia el abandono del tipo de agricultura de subsistencia, confieren al derecho agrario una notable carga **innovativa** y una **elasticidad de institutos y de figuras jurídicas** que nunca se había visto en todos los siglos precedentes. c) Es éste el influjo benéfico del **primado**, la cual antes he mencionado, del ejercicio sobre la titularidad de los derechos, de la producción empresarial sobre la propiedad catastral, en definitiva **del empresario sobre el mero capitalista**.

d) En el derecho agrario, ha observado Vattier Fuenzalida, existe la tendencia a una especialización del derecho inspirado en el principio de justicia social, el cual incide en igual medida en la tutela del Estado y en la actuación más o menos espontánea de la **función social de la propiedad**, de la cual habla el artículo 42 de la Constitución italiana.

e) Con específica referencia al **trabajo agrícola**, por cuanto de típico y de característico tiene, el estudio del mismo, ha sido denominado por Magno ' derecho agrario del trabajo ' porque goza de situaciones típicas justificadas y justificables sólo en relación al **tecnicismo** (buena técnica agraria) y a los institutos propios del derecho agrario. Esto no quita, naturalmente, que, dada la unidad del sistema jurídico, la repartición entre derecho

(7) Así sustancialmente Pera, ob. cit. pág. 2.

del trabajo por un lado y derecho agrario del trabajo por otro lado, sea entendida en sentido elástico, siendo la materia interdisciplinaria. En igual forma que el derecho del trabajo, también el derecho agrario es un derecho social (Magno). Al contrario ha sido observado por el mismo autor-no es calificable como **agrícola** un trabajo que, aún consistiendo en prestaciones correspondientes a las típicas agrícolas, no participan en una actividad **productiva** agrícola, o no participa en una actividad conexa a ésta. (8) Pero sobre las peculiaridades del trabajo agrícola volveremos dentro de poco.

f) En su evolución, el derecho agrario o mejor, la materia agraria, se ha caracterizado además en casi todos los Países, por ser regulado por una **legislación especial**: cada vez más se estan abandonando los esquemas rígidos de las grandes codificaciones (los llamados procesos de decodificación) para incidir en modo más inmediato y tempestivo en la eliminación de las injusticias sociales en el campo de la agricultura, y para socorrer con ayudas e incentivos en forma rápida y eficaz en los momentos de mayor necesidad de la agricultura. El colega A. Germanó habla de **originalidad** del derecho agrario.

Los "reglamentos" de la Comunidad Económica Europea son los instrumentos más dúctiles y modernos, también a los fines **de la homogeneidad de la disciplina sobre todo el territorio de la CEE**, que se pueda imaginar.

g) Y para limitarme a las características más importantes haré una relación breve del instituto del **proceso agrario**. Puede fácilmente observarse que donde se ha introducido el proceso agrario como tutela del trabajo agrícola, se ha tutelado un sector fundamental de los derechos humanos. Es inútil detenerme a ilustrar a unos expertos como Uds.; las normas de carácter procesal, esas más o menos se asemejan en todos los ordenamientos; diré solamente que casi siempre el trabajador (campesino o pequeño empresario) dadas sus condiciones de precariedad económica no podía, hace algún tiempo, resistir a los aplazamientos, reenvíos y a las lentitudes burocráticas del proceso ordinario. Además en materia de agricultura los jueces ordinarios no tenían una preparación **ad hoc**. Así en Italia con la ley del 11 de Agosto de 1973 n. 353 el legislador ha transformado el proceso del trabajo en un proceso simple, rápido, dominado por los principios de la oralidad y de la concentración en pocas audiencias, y con una relación inmediata entre las partes en litis y el juez ha sido proveído de amplios poderes de instrucción.

Al enumerar las controversias del trabajo, el nuevo art. 409 del código de procedimientos civiles indica entre ellas "las relaciones jurídicas de aparcería, o de colonia (que es un contrato asociativo similar a la aparcería)... de arrendamiento al conductor directo, y, desde luego, las relaciones derivadas de otros contratos agrarios".

Para las controversias agrarias por las cuales no es competente el **Juez de trabajo** de primera instancia son competentes las **Secciones especializadas agrarias de los Tribunales**. De modo que, casi todo el sector de la agricultura es regulado por un proceso específico cuando se trata del **trabajo agrícola**, tanto de tipo empresarial como de tipo subordinado.

(8) MAGNO, Derecho Agrario del Trabajo. Milán 1984, pág. 14 y siguiente, a éste propósito el autor recuerda el caso de jardinero de una casa privada.

3.- Aspectos diferenciales del trabajo-agrícola, bajo el perfil económico y técnico, que justifican la intervención legislativa específicamente para la protección del agricultor.

La investigación sobre este punto a primera vista parece de gran facilidad, pero faltando referencias doctrinarias específicas y estudios sobre este punto desde el cual partir, el riesgo está en no saber de donde partir. Sobre todo es difícil, para quien os habla, desarrollar en este aspecto un discurso orgánico y completo.

Opino, sin embargo, que el punto de partida hay que buscarlo en aquel factor de especificación del derecho agrario que A. Carrozza ha llamado "hecho técnico" (el otro factor ha sido individualizado en el "hecho político") (9)

Del tema del trabajo desde el punto de vista técnico-económico y de las formas de la **producción agrícola** diferenciadas de los otros ramos productivos se han ocupado en Italia varios autores, aunque fugazmente y en el contexto no del trabajo agrícola sino, en particular, de la investigación de la esencia del derecho agrario. Cada uno de ellos ha recordado que el tecnicismo en la agricultura se traduce necesariamente en un conjunto de normas jurídicas que satisfacen las peculiares exigencias de la materia. "Es la **res frugífera**- escribe Carrozza refiriéndose a Bolla- que se adecúa a la **industria humana**, y que establece las leyes de la propia vitalidad" (p. 117). La organización del trabajo en la agricultura es condicionada, por el ciclo biológico de la producción, por los tiempos de las individuales operaciones productivas (siembra, cosecha, parto de los animales, etc.), por las vicisitudes meteriológicas, por las necesidades de conservar y preservar el patrimonio de los recursos naturales renovables para satisfacer las necesidades más elementales de la vida y para nutrir las generaciones futuras... Sin contar con la subordinación a las leyes del mercado, o las dimensiones y la cualidad del fundo (llanura o montaña, de regadío o de secano"), el mismo tipo de trabajo empleado (pequeña empresa con empleo del **trabajo familiar** aunque magramente retribuído, empresa de tipo capitalista con obreros, trabajo agrícola **part time**, etc.) jornadas laborativas reducidas en el arco de un año para algunos trabajadores-agrícolas subordinados no estables, jornadas laborativas generalmente de 10-12 horas o más para los agricultores-empresarios.

Este tipo de trabajo indudablemente presenta características que el mismo BAYON CHACON ha definido "diferencias rotundas entre el trabajo agrario y el que no lo es" (10). En todo caso, nosotros estamos de acuerdo con la opinión de que el trabajo agrícola es **aleatorio**, y ésta característica influye profundamente en la producción agrícola determinando situaciones de prosperidad y de dificultad económica que repercuten en la contratación salarial (importe del salario y otros aspectos estrictamente no económicos, como el horario del trabajo, reducción de la fatiga física, mayor o menor seguridad social, etc.).

(9) A. CARROZZA, Problemas generales y perfiles de calificación del derecho agrario, Milán, 1975 p. 108.

(10) BAYON CHACON, ob. cit. p.12

En el plano legislativo -por ejemplo en Italia- ésta **debilidad intrínseca** del trabajo agrícola ha inducido también al legislador del código del 1942 a derogar las normas imperativas sobre la contratación en materia laboral, admitiendo por vía de excepción, en el campo de la agricultura, los "cambios de mano de obra" entre pequeños empresarios agrícolas (art. 2139 del c.c.). El intercambio de mano de obra es un instituto que tiene sus raíces en el sentido tradicional de solidaridad humana de los pueblos agrícolas, empujados por las exigencias productivas a **proveerse** recíprocamente de ayuda en caso de necesidad o para trabajos cíclicos o estacionales (MAGNO).

La norma, como he dicho, tiene respecto a los principios generales del derecho del trabajo carácter de **excepcionalidad**, porque deroga la prohibición de la intermediación. En cambio, el intercambio de servicios (ejemplo, arar un campo), recíprocamente no encuentra algunos límites de forma.

Para completar debo también recordar que el autor español citado ha sostenido que la huelga de los trabajadores agrícolas en el momento óptimo para la siembra o para la cosecha produce (quizás) más daño, indudablemente daños más graves, que las huelgas en otros sectores (se piense por ejemplo, al momento del parto dificultoso de un animal).

Por el momento cierro el discurso sobre el tecnicismo y sobre las otras características del trabajo agrícola permitiéndome exhortar a todos los colegas presentes a un mayor ahondamiento y a una sistematización metodológica de este tema un poco descuidado.

4.- **En Italia, después de la proclamación de la República, se asiste a la aparición de la "legislación especial" y a un nuevo orden de las fuentes del Derecho Agrario, que favorecen la programación de la producción y la profesionalidad empresarial.**

Un reforzamiento de los derechos humanos en sentido general ha tenido también lugar en mi País con la promulgación de la Carta Constitucional, entrada en vigor, después del período fascista que finalizó con la segunda guerra mundial, el 1 de Enero de 1948.

A decir verdad, ya en el artículo 2060 del Código Civil estaba contenida la afirmación de principio de que "El trabajo es tutelado en todas sus formas organizativas y ejecutivas, intelectuales, técnicas y manuales". El siguiente art. 2087, relativo a la tutela de las condiciones del trabajo en la empresa, ya preveía que "El empresario está obligado a adoptar, en el ejercicio de la empresa, las medidas que, según la particularidad del trabajo, la experiencia y la técnica, son necesarias para tutelar la integridad física y la personalidad moral de los trabajadores".

Estos artículos están aún en vigor, pero tienen algunos límites; esto es, a) son enunciaciones de carácter general que por sí solas no inciden en la realidad socio-económica, b) se limitaban (v. 2087 c.c.) a la hipótesis del trabajo subordinado en el ámbito de la empresa, c) no tenían - cosa que interesa mucho a nosotros los agraristas - un gran impacto en el sector de la agricultura. Resumiendo, se puede decir que en el momento de la entrada en vigor del Código Civil, las normas en este contenidas, las pocas leyes especiales complementarias, y la falta de serios y expresos controles, hacían aparecer como frustante la balanza del nivel de vida en la zona rural italiana.

Con la llegada de la Carta Constitucional, la más alta entre las fuentes normativas del ordenamiento jurídico, se han reafirmado las bases para la máxima consideración y tutela del trabajo: Así, el artículo 1 dice que "La Italia es una república democrática fundada en el

trabajo" y el artículo 35 del mismo cuerpo legal repite con la fuerza de un texto constitucional que "la República tutela el trabajo en todas sus formas y aplicaciones". Pero el constituyente ha ido más allá y ha establecido el derecho del trabajador a una retribución adecuada a la cantidad y cualidad de su trabajo y **en todo caso suficiente para asegurar al mismo y a su familia una existencia libre y digna** (art. 36). Además existen algunos derechos a los cuales el trabajador no puede renunciar, es decir, : el reposo semanal y las vacaciones anuales retribuidas (art. 36, última parte).

Asimismo, se tutela el trabajo de la mujer y de los menores de edad, y que, a paridad de trabajo, tienen los mismos derechos que el hombre.

Después siguen algunos artículos sobre la **iniciativa económica** y sobre la **función social de la propiedad**. La primera no puede desarrollarse en contradicción con la utilidad social o de modo que produzca daño a la seguridad, a la libertad y a la dignidad humana (éstos tres casos tienen directamente que ver con los derechos humanos!); la segunda la "función social", como veremos inmediatamente, asume el máximo relieve propiamente en el derecho agrario con respecto a la propiedad fundiaria (arts. 41 y 42). Si mis informaciones no son equivocadas, resulta que en algunos Países Latinoamericanos habría fuertes resistencias a introducir, en una eventual revisión de la Constitución, un artículo de éste tipo, en orden a la función social de la propiedad. Ahora bien, afirmo que en Italia y en los otros Países de la Comunidad Económica Europea- que creo, en cuanto a democracia y de desarrollo social e industrial no tienen que envidiar nada a ninguno en Europa decía, no hay una sola persona que vea en estas afirmaciones un atentado a la propiedad privada: el reconocimiento de la tutela casi total de los derechos humanos en Europa occidental, el justo provecho y una equitativa repartición de los recursos consienten a todos los ciudadanos a producir mayor riqueza, un rédito per capita siempre mayor, una mayor seguridad económica-social y, en definitiva, un reforzamiento de la democracia. Son los conceptos para los católicos reafirmados también en la famosa Encíclica "Mater et Magistra"; afirmados por Israle de Agusto Levi en Florencia en la segunda Asamblea del IDAIC en el 1963; son también los principios afirmados por el alemán Ludwing Herart en un volumen intitulado "Bienestar para todos".

Con respecto a la agricultura, la Constitución italiana dispone el artículo 44 (que ha sido y es hasta ahora el centro inspirador de la doctrina agrarista italiana y quizás la base del suceso que la Escuela italiana del Derecho agrario ha tenido también en el exterior), el art. 44, dijo que "Con el fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer relaciones sociales, de equidad la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad privada de la tierra, fija los límites de su extensión según las regiones y las zonas agrarias, promueve e impone el saneamiento de la tierra, la transformación del latifundio y la reconstrucción de las unidades productivas, ayuda a la pequeña y mediana propiedad. La Ley dispone medidas a favor de las zonas de montaña".

A comienzos de los años '60, una notable producción de leyes especiales, algunas de gran importancia reformadora con respecto al orden agrícola tradicional, - en la óptica de la Constitución- han modificado profundamente el Código Civil, vaciándolo de contenido y confiándole una tarea meramente residual: es conocido por todos los jusagraristas italianos que las únicas normas codificadas de un cierto relieve (pero éstas también fuertemente criticadas y puestas en grave estado de acusación por la mejor doctrina italiana) se refieren

a la noción (teórica) del empresario agrícola. Todo el resto del contenido del Código, es una parte ínfima e insignificante del derecho agrario moderno.

Junto a la **legislación especial agraria del derecho interno**, después de la estipulación del tratado de Roma (1957), entre las fuentes agraristas importantes se debe tener presente la **disciplina comunitaria de la agricultura**. Los usos y costumbres agrarios que habían tenido un rol determinante en el ordenamiento de la agricultura del pasado, hoy en Italia prácticamente, ya no existen por dos razones: 1) porque las leyes especiales han regulado en las mínimas particularidades la materia agraria; y 2) porque muchos usos han llegado a ser **contra legem** o han caído en desuso (los economistas dirían "obsoletos"), porque nacidos y aplicados en una sociedad agrícola completamente superada.

5.- De campesino a empresario: las fases del desarrollo de la agricultura italiana desde el 1950 al 1987 en las principales leyes agrarias.

Del examen de las legislaciones se evidencian los modos y los tiempos de la emersión jurídica del trabajo empresarial (del trabajo en la empresa) en consecuencia al mutamento de los principios informadores de la economía (11). **El acelerado interés para la producción** ha llevado inmediatamente, después de la guerra, a valorizar los tres instrumentos principales de esa: propiedad, trabajo y empresa, pero con una nueva visión respecto al pasado, porque la empresa ha asumido una posición de privilegio respecto a la propiedad fundiaria y al mismo trabajo, que son considerados como instrumentos de la empresa.

En la Constitución italiana, las funciones sociales de la propiedad, de la empresa y del trabajo son bien distintas. La propiedad es reconocida y garantizada como derecho, la empresa como actividad libre sobre la cual es fundada la producción y nuestra economía, el trabajo como medio de subsistencia y forma de vida. Es reconocida como posible, y auspiciada en cada cultura, la concentración de éstos tres factores de la producción con la eliminación de su histórica contraposición dialéctica.

Para la **empresa familiar del trabajo** la programación estatal y regional (en Italia, un poco como en Alemania-mutandis mutandis- existen políticas zonales) ha predispuesto las mayores ayudas y beneficios crediticios y fiscales. Pero en el fundo, también en las empresas de notables dimensiones, ha llegado a ser simplemente uno de los elementos de la organización empresarial al igual que los capitales mobiliarios de las complejas instalaciones de transformación de productos agrícolas de las cuotas accionarias, etc.

Un notable empuje hacia la profesionalidad empresarial en la agricultura, para favorecer la eficiencia productiva, ha llegado a todos los Países de la CEE y por esto también en Italia por la vía de la normativa comunitaria del 1960 en adelante. La Comunidad Europea busca la uniformidad de los ordenamientos de los Países-miembros, según modernos standars. Todos nosotros, los Europeos, estamos contentos de que el ordenamiento comunitario persiga un programa social de evolución y desarrollo de los países miembros

(11) MAGNO ob; p. 50 con citación de IRTI, LUCARELLI y otros civilistas italianos de diversas tendencias políticas.

de la CEE en la agricultura, indicado como necesario instrumento y medio con el fin de mejorar cuantitativa y cualitativamente la producción. En un primer momento, tal mejora ha sido perseguida a través de la sola política del mercado, pero después también a través de una política de las estructuras agrarias con promoción de empresas productivas de adecuadas dimensiones.

En este momento la función de guía de la agricultura europea está confiada a los Organos Comunitarios de Bruxellas, aunque no faltan graves problemas para la aplicación integral de ciertas medidas en el plano interno nacional.

Mi País se está adecuando gradualmente a los standars europeos con leyes especiales agrarias que- a decir la verdad- llegan a ser promulgadas, por regla general, con una notable lentitud, sea a causa de unos ciertos celos por la soberanía nacional, sea a causa de una cierta mentalidad provincial reacia a aperturas y soluciones que a primera vista parecen excesivas, sea - como justamente recuerda MAGNO - por razones de defensa de un cierto poder político local que está en manos de determinados partidos políticos o grupos económicos bien organizados (12).

En el cuadro de éste acercamiento a Europa, no es aquí el caso de hablar de la Reforma Fundiaria Agraria en Italia que ha sucedido hace cerca de 40 años como consecuencia del art. 44 de la Constitución y cuando apenas el País salía de la guerra y después de 20 años de fascismo.

Además la Reforma agraria, que asignó en propiedad pequeñas parcelas de tierra a los campesinos (en media cinco o seis hectáreas no irrigables y en muchos casos de mala calidad), no se realizó en todo el territorio nacional sino en algunas regiones del sur y centro, donde la agricultura era muy atrasada.

Una Reforma de este tipo fué una Reforma traumática, costosa y en ciertos aspectos negativa: la familia campesina asentada sobre terrenos insuficientes o con poca profesionalidad, después de haberse endeudado, abandonó la agricultura. Por fortuna se ha tratado de casos raros, pero que han sucedido.

En cambio, la verdadera Reforma de la agricultura italiana ha tenido un modo menos traumático y más incisivo como consecuencia de las leyes de los contratos agrarios que se han adecuado a los standars europeos a partir del año de 1964.

Los principios fundamentales son éstos, que en seguida paso a resumir:

1) Duración de los contratos agrarios de concesión de tierras (en arrendamiento u otro título) capaz de garantizar el ejercicio de la empresa del conductor directo por un cierto tiempo. El arrendamiento en casi todos los Países de la CEE es de quince años;

2) Control y autorización por el Estado de mejoras fundiarias y agrarias, que puedan ser ejecutadas por el concesionario sobre las tierras de otros.

3) Derecho de prelación, en caso de venta por parte del propietario de los fundos, a favor del empresario arrendatario que explota directamente y que goza en este caso de créditos rápidos por parte del Estado. De este modo, se ha formado la pequeña propiedad

(12) MAGNO, Derecho Agrario del trabajo, ob. cit. p. 54.

agrícola, premiando a los conductores profesionalmente calificados sin recurrir a la expropiación;

4) Aumento de la cuota de productos a favor de la parte trabajadora (aparcero o similar) actualmente en la aparcería las cuotas son del 64% para la familia campesina y 36% para el propietario. Se puede agregar que, este contrato, que ya no existe prácticamente en Francia, Alemania Occidental y en Europa industrializada, está también en fase de extinción en Italia.

5) Desarrollo de formas de contrato de tipo societario, de las cooperativas a la sociedad por acciones; en las cooperativas agrarias más modernas de cultivo puede haber socios propietarios y socios trabajadores que perciban un salario mínimo garantizado;

6) Los **standards** higiénico-sanitarios de las leyes sobre construcción de tipo económico y popular han sido extendidas obligatoriamente a partir de 1971 a las casas de habitación de aquéllos que viven trabajando la tierra. Esta ley n. 11 del 11 de Febrero de 1971 ha obligado al saneamiento de las casas de habitación de los campesinos, que generalmente entrañaban peligro para la salud, etc.

7) Desarrollo de la profesionalidad y de la empresa como actividad "principal"

Podría continuar enumerando todos éstos beneficios que conciernen a la mejora de las condiciones de vida y del trabajo en el sector de la agricultura, pero prefiero detenerme porque muchos de mis colegas europeos que hablarán después de mi en los próximos días, afrontarán el tema de los derechos humanos en relación al derecho agrario, de modo más específico o con mayor competencia que el suscrito, sobre cada unos de los puntos.... Y, además, no quiero abusar del tiempo a mi disposición y de vuestra paciencia.

CONCLUSIONES:

Refiriéndome a cuanto he dicho en la "premisa" , espero que de este Iº Seminario Internacional sobre "Trabajo agrícola y derechos humanos" emerja un nuevo interés de la doctrina agrarista, de los colegas jusagraristas de todo el mundo aquí reunidos por el tema - un poco descuidado - del trabajo agrícola como instituto jurídico del derecho agrario y se abra el camino a una estrecha y fecunda colaboración científica, con el fin de que un grande movimiento teórico-jurídico uniforme iniciado en el Cuzco- antigua y noble ciudad Inca- pueda, en un inmediato futuro, incentivar a los legisladores de todos los Países a promulgar normas específicas sobre el trabajo agrícola en todas sus múltiples formas; leyes más eficaces; más adecuadas a la tutela de los derechos humanos en el campo agrícola, y, en difinitiva, más justas.

Estoy convencido que si esto es así, el jusagrarista además de dar un buen servicio a la agricultura en general, dará un buen servicio también al crecimiento del derecho agrario como ciencia jurídica, que se enriquecerá con el desarrollo de una temática, hasta hoy (salvo algunas excepciones) injustamente descuidada: el crecimiento del derecho agrario se verterá benéfica y ampliamente sobre todos los operadores económicos del sector.

Fernando P.Brebbia

TRABAJO AGRICOLA Y DERECHOS HUMANOS

La Agricultura ha sido sin duda la primera actividad económica del hombre, aún en momentos que no había abandonado del todo el nomadismo, y es fácil concluir en consecuencia que las primeras relaciones jurídicas han debido tener por objeto el cultivo de la tierra y el trabajo agropecuario; así lo testimonian los códigos más antiguos de que se tenga memoria. Además, a la antiguedad de la agricultura en el tiempo, como se ha advertido, corresponde su ubicuidad en el espacio ya que ha sido practicada en todos los continentes y en todos los países.-

No obstante la importancia que la agricultura ha tenido en todos los tiempos y lugares se pone en evidencia de inmediato la paradoja que importa la desprotección que también en todo tiempo y lugar ha tenido el trabajo agrícola, realizado ya en forma autónoma como subordinada. En américa el yanacón representó en forma embrionaria al peón del campo actual y en el río de la plata se daba el mismo nombre a los indios que se refugiaban en las haciendas de los españoles a quiénes debían servir en el trabajo rural y por eso se los llamaba "yanaconas de chacra", a los que se los obligaba a vivir en ellas "sin libertad ni facultad para mudar de habitación, considerándoselos parte de la hacienda en situación semejante al siervo de la gleba". El descubrimiento de américa no contribuyó precisamente a establecer condiciones sociales y económicas aceptables para los trabajadores rurales pues España representaba ideas medioevales y la economía se apoyaba sobre la base del trabajo rural ya que la explotación de la riqueza que ofrecían las tierras descubiertas exigían mano de obra aborigen en gran escala, habida cuenta la escasez de mano de obra servil negra y libre blanca, la que fue sometida a graves vejaciones e imperdonables violaciones de derechos inherentes a su condición humana. Esta realidad contrastaba notablemente con el espíritu de la legislación dictada por la metrópoli para sus colonias, contradicción que constituye una constante en la política para con aquellas, pues en un plano teórico el indio era considerado como un ser libre y racional y hasta fue equiparado con los propios conquistadores. Se ha sostenido que las leyes dictadas para las indias en relación con el trabajo fracasaron absolutamente en su aplicación práctica sobre todo porque el español no veia en el indio otra cosa más que un instrumento de trabajo. Poco más tarde aparece en el río de la plata, en el grandioso escenario de la pampa el gaucho, descendiente de españoles y de indios, y también negros esclavos, éstos últimos de poca adaptación al medio, lo que hacia más difícil aún resolver el problema de la mano de obra rural, sobre todo si se tiene en cuenta la poca inclinación de aquellos al trabajo y su afición a la vida libre de los campos.-

La revolución de los países americanos y posterior independencia importó cierta mejora

en la condición jurídica de los trabajadores rurales al proclamarse que no era lícito hacer diferencias entre españoles e indios, y además porque se decretó la emancipación de los esclavos y la libertad de vientres. Más pronto se advirtió que en cuanto a las condiciones de trabajo el peón rural no había hecho más que cambiar de opresor por cuanto la naciente burguesía terrateniente que explotaba campos, como recuerda José Ingenieros, los redujo a un verdadero estado de servidumbre, ello sin contar que debían servir en las milicias organizadas con motivo de la guerra civil.-

La organización nacional y la sanción de las constituciones inspiradas en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano y en el modelo estadounidense trajo como resultado que los gobiernos de las provincias dictaran sus códigos rurales en los que se reglamentó el trabajo rural, definiéndose al patrón y al peón rural, expresándose que este era quién servía mediante cierto precio o salario, advirtiéndose una incipiente preocupación por establecer mejores condiciones de trabajo.-

El código civil dictado pocos años después, e inspirado como todos los sancionados en el siglo XIX en el código de napoleón y basados en la inviolabilidad del derecho de propiedad - al que se le asignaba el carácter de absoluto, exclusivo y perpetuo -, y en el principio de la autonomía de la voluntad, basado a su vez en la ficción de la igualdad de las partes en el contrato, no podía naturalmente contener solución al problema del trabajo rural y amparo al trabajador pues no existía otro instituto que el contrato de locación, la antigua institución romana "locatio-conductio rei", "operarum", u "operis", y en esta fórmula quedaba comprendido y abrazado tanto el trabajo agrario autónomo como el subordinado y no era otra cosa en rigor que una forma de ejercicio del derecho de propiedad.-

La filosofía de los códigos civiles de la época, la propiedad absoluta y el principio "pacta sunt servanda", colocaba entonces por igual a los peones rurales (trabajadores subordinados), y a los "colonos" (trabajadores autónomos), arrendatarios, aparceros y medieros, en igual estado de desprotección total, y de consiguiente sumisión al patrono o al propietario y de este modo sus derechos, emergentes de su condición humana aparecían, sistemática y permanentemente violados, desprovistos del más mínimo bienestar, huérfanos de toda seguridad, carentes de vivienda digna, de asistencia médica y farmacéutica, trabajando sin horario y la más de las veces en condiciones realmente indignas.-

Si bien el derecho del trabajo (en sentido amplio) ha existido desde el comienzo mismo en que se prestó el trabajo al servicio ajeno, en su estructura actual es un producto del industrialismo, consecuencia del auge y del desarrollo de las formas económicas de los siglos XIX y XX, y desde este momento comienza a advertirse que el contrato de trabajo es claramente distingible de la locación de servicios, constituyendo un verdadero "genus novum", el que adquiere personalidad propia en Francia después de la tercera república, a través de la sanción de leyes fundamentales dirigidas a la protección del trabajador, y más tarde también en Alemania y en los Estados Unidos como consecuencia del extraordinario desarrollo de la industria, y finalmente, a partir de la primera gran guerra adquiere dimensión internacional al crearse, como consecuencia del tratado de Versalles, la Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, elaborándose principios que van a dar fisonomía propia a esta rama del derecho, entre ellos, fundamentalmente que el trabajo del

hombre no debe ser más considerado como una mercancía, o un simple artículo de comercio. De ello resulta que a los trabajadores deben imperiosamente garantizárseles determinados derechos para proteger a su persona a su familia, asegurándoles salarios dignos, imponiendo límites a las jornadas, el descanso y todos aquellos otros compatibles con su condición humana. Es también después de la primera gran guerra en que el constitucionalismo clásico y liberal, basado e inspirado en la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, entra en crisis y va a ser sustituído por el denominado constitucionalismo social con la sanción de la constitución mejicana de 1917, y Alemana de 1919, que por otra parte, en gran medida constituyen también el punto de partida del moderno derecho agrario, que pronto tomará a su cargo la protección de ese sector especial del trabajo que es el trabajo rural.-

Es que el reconocimiento de los derechos que resultan de la legislación laboral no llegó a los trabajadores rurales en igual medida que a los industriales por varias razones principales, entre ellos, proque la misma nació en rigor dirigida a resolver los problemas de este último, y ello explica como en países de definida estructura agropecuaria, los obreros rurales permanecieron al margen del progreso social y leyes como la de accidentes de trabajo fueron extendidas sólo mucho tiempo después y sólo como consecuencia de convenciones internacionales que debían cumplirse obligatoriamente. Por lo demás la legislación general del trabajo que reguló la relación jurídica del trabajador subordinado comprende sólo a los obreros del comercio y de la industria, ello porque se incorporó al código de comercio, y como es sabido la actividad agraria no estaba legislada en él y en consecuencia no resultaba aplicable.-

No tenían mejor suerte desde luego los trabajadores autónomos que tenían a su cargo el mayor número de las explotaciones agropecuarias, pues el terrateniente prefería vivir lejos de los centros rurales, en las grandes ciudades, cuando no en el extranjero con las rentas que obtenía del trabajo ajeno. Es que como es sabido el arrendamiento rural, del que se desprendieron diversas formas de contratos asociativos, no tenía cabida en el código civil, que sólo se limitaba a regular el contrato de locación de cosas de un modo general, cualesquiera que fuera el objeto del contrato, la vivienda, el comercio, la industria o la actividad agraria, y esta ausencia total de normas particulares, ajustadas a las necesidades de esta especial actividad productiva, no dejó de producir graves inconvenientes, e injusticias y una total desprotección de la familia agraria, y de este modo, por aplicación de las normas comunes del código civil, el productor y su familia carecían de toda estabilidad, pues el contrato, nunca escrito, se reputaba hecho por el término de un año y de este modo el colono se veía expuesto a la terminación de tan exiguo plazo a aceptar condiciones más gravosas para obtener la renovación del contrato y evitar su desalojo. Naturalmente que tal falta de estabilidad impedía realizar una explotación racional, constreñido como estaba el agricultor a obtener el mayor provecho posible en el menor tiempo, circunstancia que gravitaba desfavorablemente en la conservación del suelo. Por la misma razón tampoco podía realizar mejoras que permitieran una vida digna a la familia, toda vez que con arreglo a las normas civiles bastaba que en el contrato se prohibiera su realización para que al término del mismo careciera de derecho para obtener la indemnización por las mismas y se veía de este modo obligado a abandonarlas en provecho del dueño de la tierra o bien a

levantarlas con el consiguiente perjuicio. Este panorama se agravaba aún por la circunstancia que los propietarios de grandes extensiones de tierra preferían cederlas a un arrendador único, generalmente contra el pago de un precio en dinero, para que estos a su vez las subarrendaran a colonos con la obligación de entregar un porcentaje de frutos desproporcionado con el simple aporte de la tierra. La explotación del agricultor resultante de la existencia de normas adecuadas para defender a la familia agraria no podía menos que crear un profundo malestar a la clase campesina que a su vez se hizo crítica en América por la pronunciada baja de los productos agrícolas como consecuencia de la primera guerra mundial. Aún antes de la guerra la situación revestía tal gravedad y grado de injusticia que en Argentina las tensiones sociales producidas por la afligente situación por la que pasaban quiénes contribuían en mayor grado a la riqueza del país, se exteriorizó en lo que la historia ha llamado "El Grito de Alcorta" que condujo a la fundación de la Federación Agraria Argentina y a la aglutinación en ella de los colonos para posibilitar la defensa de sus intereses en forma más favorable.-

Otro factor que gravita aún desfavorablemente en la condición del trabajador rural respecto del obrero industrial, es el aislamiento en que aquel realiza su labor alejado de los medios urbanos, a veces en situaciones de difícil acceso a los centros poblados.-

Estas consideraciones tienden a demostrar que aún en épocas recientes el trabajador rural no ha gozado de protección, ni seguridad social adecuada porque, como ya se ha visto la legislación laboral ha estado dirigida especialmente al obrero de las grandes industrias, que reside en las inmediaciones de las fábricas, lo que crea una estrecha vinculación y fuertes lazos de solidaridad que hace posible la sindicalización y ella ha traído como consecuencia la conquista de justos beneficios económicos y sociales.-

Es en definitiva la diferencia entre la actividad agraria y la industrial la que impone, aunque lentamente, una legislación protectora diferenciada para los trabajadores rurales que se adecúe a sus características propias y a las circunstancias que condicionan el trabajo rural.

Es sabido que en la actividad agraria la naturaleza asume un papel principal y que condiciona fuertemente la producción y desde luego el trabajo dirigido a obtenerla, sometiéndola a riesgos particulares que no conoce la explotación industrial y ello determina una regulación también especial, como así la inaplicabilidad de normas e institutos propios del derecho laboral, y en nuestra opinión explica también porque más allá del elemento subordinación, caracterizante del contrato laboral, el trabajo rural, su regulación tiende cada vez más a identificarse como un instituto propio del derecho agrario, que encuentra en él su ubicación natural que permite la consolidación de beneficios obtenidos hasta ahora en forma tan lenta y penosa. Las diferencias que resultan entre uno y otro tipo de trabajo hace ineludible a nuestro juicio que la ley que rija el contrato agrario deba constituir "una unidad normativa", diferente del régimen laboral común y que responda a un concepto autónomo del trabajo agrario.-

Ya en los años 30 Raúl Mugaburu sostenía en su cátedra universitaria, al definir la explotación agropecuaria como institución que justificaba la autonomía del derecho agrario, que la tierra, no bastaba para explicar la especialidad de la norma, y que a este elemento debía agregarse otro, el trabajo rural, pues sin él las normas agrarias no pueden diferenciarse de las del derecho civil, y más tarde el laboralista y profesor universitario

Rodolfo Nápoli señalaba que el trabajo del campo difiere del de la ciudad, y que la primera diferencia que puede anotarse entre una y otra actividad, es con relación al medio en que el mismo se desarrolla; el campo para el campesino, y la ciudad para el obrero; y en segundo lugar se diferencia, decía, en relación con la técnica pues el campesino utiliza lo que le ofrece la naturaleza, terrenos fértiles o estériles, agua abundante o escasa; en cambio el obrero elije lo que le ofrece la tecnología. El campesino por lo tanto depende de factores imponderables,que no puede dominar, y que no intervienen en la actividad del obrero urbano. Además, y por eso, el trabajo rural es cíclico, estacional, discontinuo y fuertemente condicionado por razones climáticas y ambientales, y continuamente amenazado por riesgos también propios y específicos. En suma como ha enseñado Rodolfo R. Carrera desde la cátedra de derecho agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Plata, la actividad agraria es concebida como una industria genética, y agrega que tierra y vida son sus elementos constitutivos, sin los cuáles no existe acto agrario, a lo que debe agregarse la actividad del hombre que con su trabajo interfiere y coadyuva con aquellos para que pueda cumplirse el proceso agrobiológico que deviene en la producción agraria, caracterizando en consecuencia a la actividad agraria como aquella que se cumple cuando el hombre con su trabajo explota la tierra para hacerla producir a través de un proceso agrobiológico.-

La influencia de las fuerzas y de los recursos naturales en la actividad productiva agraria ha sido expuesta por el maestro Antonio Carrozza al definirla como el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente al disfrute de esos factores, y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos de una u otra clase, destinados al consumo directo, bien tales cuáles, o bien previa una o múltiples transformaciones. Este es por lo tanto el criterio distintivo entre la agricultura y las restantes actividades económicas, y en igual sentido Galloni ha podido decir que en lo que en realidad califica la agricultura y la hace distinta, y por eso necesitada de protección social y económica respecto de otros sectores productivos, es precisamente el condicionamiento impuesto por las necesidades del ciclo biológico.-

Esta diferencia sustancial entre las distintas actividades económicas explica por lo tanto no sólo porqué razones decisivas el trabajo rural debe ser objeto de un tratamiento jurídico diferenciado del trabajo industrial o mercantil, ya que las soluciones deben diferir de un sector a otro, y porque en definitiva ese tratamiento especial debe provenir del derecho agrario a través del cuál solamente puede apreciarse sus características propias para acordar soluciones económicas y sociales acordes con ella. De este modo la noción de lo agrario que permite, como ha señalado el maestro Carrozza, una primera identificación de los institutos que integran el derecho agrario, y el método propuesto de estudio por institutos permite incluir entre ellos al contrato de trabajo agrario. No desconocemos que en doctrina el trabajo agrario subordinado ha dado lugar a opiniones diversas, como aquellas que resultan de los estudios de Bassanelli y Bolla, primero, Irti, Carrozza y Massart más recientemente en cuanto a la noción y clasificación de los contratos agrarios, entre los cuáles, en opinión que compartimos, debe incluirse al contrato de trabajo agrario, al menos en una noción amplia que exceda de la tradicional que limita a estos contratos a los que sirven para la constitución de la empresa agraria y a reglar su funcionamiento, para extenderla a aquellos otros que suponen una empresa agraria ya constituída y funcionando

y que se vinculan, como en el caso que nos ocupa, a una o más fases de su vida, fundamentalmente con una fase preparatoria o de ejercicio, y mediante los cuáles el empresario se procura el trabajo directivo, ejecutivo, y también el subordinado, pues como señalan Galloni y Carrozza la opinión que rehusa incluir el trabajo agrario radica en que se ubica al mismo como vinculado al esquema de la locación, pero señalan que con la vigencia del nuevo código esta tesis ya no puede sostenerse pues ahora el trabajador es considerado como un colaborador de la empresa y es difícil negarle entonces su carácter de contrato de empresa.-

La diferenciación apuntada explica como la O.I.T. no ha podido ignorar los problemas sociales y económicos que resultan de la vida y el trabajo en el campo, y tratado en consecuencia de extender a este especial tipo de trabajador la protección social que goza el obrero industrial, pero debe advertirse que no se trata en realidad de asimilar uno a otro, sino de individualizar las normas y los institutos que mayor se identifican con los caracteres propios del medio rural. Este esfuerzo de la O.I.T. ha llevado primero a la creación en su seno de una Comisión Mixta y del Instituto Internacional de la Agricultura, reemplazándose aquella más tarde por una Comisión Permanente Agrícola, que actúa como órgano de consulta del Consejo, el que ha estudiado el modo de vida de la población agrícola y de las distintas modalidades del trabajo.-

Con razón se ha podido decir por lo tanto en la Tercera Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1950) que - la situación social y económica de los trabajadores del campo depende en gran medida la organización general de la agricultura y la ganadería y que de ella derivan su padecimiento y desprotección.-

Ambos sectores del trabajo rural, autónomo y subordinado, deben coincidir en una regulación legal que implique el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables que son propios de toda la familia humana, como lo propone el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948, entre ellos el derecho a condiciones equitatitvas y satisfactorias que le asegure con su familia una existencia adecuada a la dignidad humana, que se exteriorice en una remuneración equitativa y satisfactoria, al derecho, al descanso y a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas que le permita un nivel de vida adecuado, a la salud y al bienestar de la familia, a la alimentación, al vestido, a la vivienda, a la asistencia médica, a la seguridad social y servicios sociales, seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, y en todo otro caso de pérdida de los medios de subsistencia por causas ajenas a su voluntad. Coincidentemente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica (noviembre, de 1969) propició a su vez a un régimen que asegure no sólo la libertad personal sino también la justicia social en un marco de respeto a los derechos esenciales del hombre. Iguales objetivos ha tenido la Carta de la Organización de los Estados Americanos enmendada en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria reunida en Buenos Aires en 1967, en la que luego de referirse al derecho de todo ser humano al desarrollo material y espiritual en condiciones de libertad, dignidad e igualdad de oportunidades y seguridad económica, declaró que el trabajo es un derecho y un deber social que dignifica a quién lo realiza y que debe prestarse en condiciones que incluyan salarios justos, la vida, la salud y un nivel decoroso, como

también que los empleadores y trabajadores rurales o urbanos, tienen derecho de asociarse para la defensa y promoción de sus intereses.-

En la Argentina la vieja constitución de 1853, modificada en 1957 establece principios similares al garantizar el trabajo en sus diversas formas que deben asegurar al trabajador condiciones dignas y equitativas de labor: jornada limitada; descanso y vacaciones pagadas; retribución justa; salario mínimo vital y móvil, garantizando a los gremios concertar convenios colectivos, recurrir a la conciliación y el arbitraje, otorgando los beneficios de la seguridad social que deberá ser integral e irrenunciable, determinando además que una ley especial establecerá el seguro social obligatorio.-

La legislación agraria ha venido fatigosamente incorporando principios coincidentes con los que ha elaborado la comunidad internacional a través de las recordadas declaraciones, si bien, como dejamos anotado estos derechos de contenido social y económico en el sector rural no han tenido todos aún vigencia plena porque la situación del trabajador rural depende en gran medida de la organización de la agricultura y la ganadería en cada país, la que, muchas veces sufre, a su vez, las vicisitudes del comercio internacional que incide desfavorablemente.-

En el ámbito del trabajo autónomo realizado por colonos, arrendatarios o aparceros es donde comenzó el derecho agrario a establecer a través de leyes especiales, algunas incorporadas al código civil, y otras que pretendieron constituir un estatuto autónomo o independiente de éste, diversas garantías que importaban el reconocimiento de la dignidad del trabajo, el respeto a los atributos de la persona humana y de protección a la familia agraria. Con esta mira la legislación dictada después de la primera gran guerra intentó modificar la injusta situación contractual de los arrendatarios acordándoles, primero, estabilidad en el trabajo mediante un plazo mínimo, es decir, seguridad en la ocupación del predio por un ciclo agrícola o ganadero completo, pues como se dijo en el ámbito del congreso, de otro modo disminuiría el afán de los colonos para trabajar la tierra y se los privaría de la compensación de los años buenos con los malos, propios de la explotación agropecuaria, y que además les impedía alternar sus cultivos o variar la explotación y obtener de las mejoras introducidas el rendimiento que se esperaba. Esta legislación propendió a obtener una ganancia equitativa estableciendo normas que impidieran la confiscación de su trabajo mediante arrendamientos excesivos, otorgándoles la posibilidad de tener una vivienda adecuada a su condición humana y a que las sumas invertidas en mejoras le fueran indemnizadas al término del contrato, imponiendo reformas sustanciales a la legislación común que impidiera la explotación del trabajador, declarando nulas y sin valor todas aquellas cláusulas o pactos que le impusieran la obligación de vender, asegurar, transportar y comerciar sus cosechas y otros productos con empresa determinada, o contratar la ejecución de labores rurales, o la adquisición o utilización de maquinarias y demás elementos para la explotación o de bienes de subsistencia con empresa determinada, como también de todas aquellas cláusulas que importaran la prórroga de la jurisdicción o la constitución de un domicilio especial que les privaba muchas veces del legítimo ejercicio del derecho de defensa, una legislación en suma que limitó el principio de la autonomía de la voluntad reconociendo la desigualdad económica de las partes en el contrato y el ejercicio abusivo del derecho de propiedad declarando a estas normas protectivas de orden público, irrenunciables sus beneficios e insanablemente nulas y carentes de todo valor

cualesquiera cláusula o pactos en contrario o actos realizados en fraude a la misma.-

La legislación laboral agraria, tendiente a la protección de quienes ejercen el trabajo en relación de subordinación y dependencia encontró también respuesta legislativa poniendo límites a los abusos contra los derechos inalienables de todos los hombre, atendiendo a las diferencias existentes entre el trabajo agrario e industrial, reconociendo la discontinuidad de las tareas como consecuencia de la inexorabilidad de los ciclos, y brindando protección no sólo al trabajador permanente que realiza las tareas habituales o cotidianas de la explotación, sino también al obrero accidental cuyo esfuerzo sólo se requiere en momentos determinados del proceso productivo. De este modo se dicta primero en 1944 el denominado estatuto del peón de campo en el que se destaca que el especial medio en que se desenvuelve el trabajo del peón restringe las posibilidades de acción gremial, habida cuenta de su dispersión y las distancias que deben recorrerse, circunstancias estas que, como se ha reconocido, influyen decididamente en el estancamiento de las condiciones económicas y sociales de los trabajadores rurales, y considerando además que constituye un factor principal para el aumento de la población, el mejoramiento económico del trabajo y de la vivienda, a los que se atribuyen las causas del atraso demográfico, el bajo nivel de vida y la escasa retribución de los trabajadores rurales, aunque como se ha hecho notar, ello no es suficiente porque otros factores y otros estímulos y alicientes deben ser computados, beneficios espirituales y posibilidades de progreso material, facilidades para su capacitación técnica y para el desarrollo de otras actividades que faciliten expansiones para su tiempo libre, atenuando el aislamiento que la vida rural impone a veces. Más recientemente se ha dictado el Régimen Nacional del Trabajo Agrario que tiende a constituir un régimen autónomo e independiente del instituto en la ley general del trabajo, y que regula en forma conjunta el trabajo permanente y el accidental, sentando bases que caractericen en definitiva a mejorar las condiciones de vida del trabajador y su familia y afincándolo en el campo. Se dispone que el empleador no podrá efectuar discriminaciones que se funden en razones de sexo, edad, raza, nacionalidad, estado civil, opiniones políticas o religiosas, y que las partes estan obligadas a obrar de buena fe y con mutuo respeto, puesto que los derechos y obligaciones que la ley impone deben ser interpretadas en el sentido de mantener la tradicional armonía que caracteriza al trabajador rural.-

El nivel de vida del trabajador se impone mediante remuneraciones mínimas que no pueden ser inferiores al salario mínimo vital, acordándole estabilidad después de los tres meses de su ingreso, prohibiendo el alojamiento y la alimentación en condiciones inadecuadas e insuficientes, protegiéndolo en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, el trabajo de las mujeres y de los menores. Estatutos especiales han prestado similares beneficios a determinadas clases de trabajadores rurales como en el caso del tambero mediero, y de las contratistas de viñas y frutales.-

Es cierto que los derechos sociales que resultan de la declaración universal de los derechos humanos y de la carta de los estados americanos no han sido aún totalmente incorporados, y que en el medio rural hay que reconocer que algunos son de difícil concreción, habida cuenta de las diferencias reiteradamente apuntadas, sobre todo aquellas que se refieren a la acción sindical y el derecho de asociarse libremente, y fundamentalmente al derecho de negociación colectiva y el de huelga, derechos que habrá que pensar en reglamentarse de un modo acorde con las características propias y del medio

en que se desenvuelve el trabajo rural.-

Pero nuestro derecho, a través de antiguas y también nuevas formas asociativas de la agricultura aporta otras perspectivas al trabajador rural que posibilitan obtener un mejor nivel de vida y condiciones sociales favorables partiendo del principio de solidaridad social que permite la explotación de la tierra en forma conjunta y no subordinada, organizada como sociedad cooperativa de trabajo, en la que se reunen libremente, y en la que el hombre se convierte en factor principal, eliminando la explotación por otros hombres y sin que el lucro se obtenga utilizando el trabajo humano, el que, por el contrario, se valoriza en la acción conjunta y libre en una empresa común, que por ello pertenece a todos. Esta forma de trabajo asociativo ha demostrado ya en la práctica su utilidad en caso de pérdida de la fuente de trabajo por causas ajenas al trabajador, pero debe aspirarse que en el futuro sea utilizada como una solución de carácter permanente al problema del trabajo rural.-

También dentro de formas de agricultura asociativa y como medio apto para resolver cuestiones sociales y económicas derivadas del trabajo campesino, Ricardo Zeledón recuerda la denominada empresa comunitaria de autogestión rural, como instituto típico del derecho agrario que encuentra su antecedente en distintas épocas y lugares de América Latina, en los que la agricultura comunitaria ha tenido importante lugar. Ella nace como una respuesta y como una propuesta de superación al método clásico de asignación individual de tierras dentro de las instituciones del reformismo agrario, en base a la adjudicación de la propiedad en forma comunitaria, como forma de lograr el nacimiento de la empresa multifamiliar y como forma de asegurar su función social.-

Los países latino-americanos, podríamos afirmarlo, han venido paulatinamente adecuando su derecho interno, su legislación laboral agraria, a los requerimientos de la comunidad internacional y en ella aparecen plasmados los principios principales que informan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y los pactos sancionados en consecuencia, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, modernizando sus viejas instituciones asentadas en los principios de los códigos decimonónicos, en base al reconocimiento que el trabajo rural en sus distintas manifestaciones debe ser regulado con arreglo a sus características propias, y los problemas específicos que la actividad rural propone, pero es necesario advertir que, como dice Guillermo Figallo, ya no se trata tanto de saber cuales y cuantos son esos derechos o su fundamento o naturaleza, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos e impedir que a pesar de las declaraciones solemnes de los pactos mencionados sean continuamente violados. Pero también es necesario advertir que el reconocimiento efectivo y real de los derechos sociales vinculados con el trabajo rural serán, desgraciadamente, nada más que una ilusión y correrán el peligro de convertirse en un hermoso catálogo de grandes principios inalcanzables, si los países desarrollados de ambos continentes no modifican sin más demoras su política agraria basada en el más crudo y egoísta proteccionismo llevado a la práctica bajo la forma de fuertes subsidios a su producción interna que alteran las reglas de la libre competencia, con las graves secuelas que para los países productores ello importa y su incidencia nefasta en las economías de los países que luchan por su desarrollo, ya que su irracionalidad hace que el precio que reciben por los frutos obtenidos

de la tierra haya descendido a niveles intolerables, y esta injusta situación en que se encuentran, unida al dramatismo que crea su deuda externa, origina un cuadro verdaderamente desolador que puede incluso llegar a comprometer su proceso de democratización amenazando su futuro. Es que, si el sector agropecuario no obtiene niveles de rentabilidad razonables, no obstante su empeño y su capacidad, el progreso estará comprometido, y no habrá entonces justicia social posible, o sólo será letra muerta, un principio sin vida en sus leyes y constituciones.

Liliana Morera C.
Anayansy Valverde Ch.

IMPORTANCIA Y DETERMINACION DEL FACTOR TRABAJO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA Y SU RELEVANCIA EN EL MARCO DE LOS DERECHOS HUMANOS

SUMARIA 1. PREMISA. 2. FACTOR AGRARIO EN EL DERECHO AGRARIO. LA DETERMINACION A TRAVES DE SUS PECULIARIDADES. 3. EL TRABAJO Y SU RELACION CON LOS INSTITUTOS DEL DERECHO AGRARIO. 4. LA TUTELA JURIDICA NACIONAL E INTERNACIONAL DEL FACTOR TRABAJO EN LA ACTIVIDAD AGRARIA. 5. CONCLUSIONES.

1. El trabajo del hombre sobre la tierra, sea su actividad a través del aprovechamiento de las fuerzas o recursos de la naturaleza para la producción de bienes vegetales o animales destinados a su propia satisfacción y la del resto de la sociedad, en sí el trabajo agrario ha sido objeto de profundos análisis y de los más dispares tratamientos.

Teniendo este marco nos proponemos analizar al factor trabajo en relación con el Derecho Agrario, como aquel factor productivo en la Agricultura que tiene que tomarse en cuenta a la hora del estudio de esta Disciplina.

El Derecho Agrario como Derecho de la actividad agraria (1), encargado de regular las relaciones relativas a los bienes agrarios, a las actividades económicas agrícolas y a los factores de producción, debe tomar "el trabajo" como uno de los factores de la producción, analizándolo dentro de su ámbito de estudio no como una disciplina de las relaciones de trabajo propiamente dichas, que son objeto de estudio del Derecho Laboral, sino en la medida en que el trabajo se encuentre relacionado con los institutos propios del Derecho Agrario.

El estudio del trabajo como uno de los factores de la producción es OBJETO del Derecho Agrario, el cual debe ser considerado en sus distintas formas en relación con la estructura agraria, conjuntamente con los institutos típicos de esta disciplina y en la medida que tiende a los fines propios de la materia; ya que permite el progreso social, y el mejoramiento de las formas de vida de los sujetos que trabajan en la agricultura.

En el ámbito de la actividad agraria, es importante determinar las relaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas que surgen de la misma y que tienen por objeto su desarrollo. Así, desde un punto de vista económico el trabajo debe organizarse como

uno de los factores relativos a la producción en cada sistema y país.

De tal forma que el Derecho Agrario como conjunto de normas que regulan en el ordenamiento jurídico la agricultura en sus diversas manifestaciones, debe tomar en cuenta el Factor Trabajo como uno de los atributos inherentes y otorgados de cada ciudadano, con los cuales despliega dignamente su personalidad y contribuye al bien común, sea como un Derecho Humano que todo Estado debe garantizar para su propio progreso social. Lleva así por objeto el presente análisis dejar establecida la determinación del Trabajo en la agricultura, a través de las peculiaridades y características propias inmersas en el desarrollo de la actividad misma, tornándose en consecuencia en un elemento necesario para el equilibrio de las relaciones económicas productivas, el cual demanda un tratamiento especial acorde con las distintas técnicas, procedimientos y formas de organización de la producción.

2. El trabajo agrario presenta una serie de características con repercusión jurídica o de naturaleza inicialmente jurídica, según los casos, que lo diferencian de los trabajos no agrarios, dándoles una peculiaridad manifiesta en realidades sociales y económicas distintas que ameritan un tratamiento jurídico especial.

En el Ordenamiento, para determinar una actividad económica como agrícola, se parte de la conceptualización de la actividad productiva, por lo tanto para determinar la calificación del trabajo agrícola también debe de partirse de la conceptualización de la actividad.

Si se analiza la normativa vigente se podrá determinar que la misma es insuficiente para calificar al trabajo agrícola, y lo propio para determinarlo es partiendo de un criterio de relación de la actividad misma con el trabajo, y es a partir de una conceptualización clara de esa relación que podemos entonces distinguir y calificar qué trabajos son agrarios o no.

Es a partir de las peculiaridades de la actividad agraria que podemos calificar y distinguir al trabajo agrario, y son ellas, precisamente, las que determinan la necesidad de una legislación especial para este importante sector laboral.

Dichas peculiaridades se encuentran condicionadas por una serie de fenómenos económicos, sociales y políticos que dan como resultado un trabajo que generalmente, se desarrolla en zonas donde el avance tecnológico y cultural de nuestra época llega en forma marginal y tardíamente, unido a ello la deficiente situación sanitaria habitacional y de acceso a la educación. Precisamente, el carácter cíclico, eventual y discontinuo de la actividad agraria provocan la restricción del personal fijo dando lugar a formas de contratación que no garantizan la estabilidad laboral del trabajador. Económicamente las ocupaciones agrarias son las peor remuneradas y las de menor aprecio social. Por otra parte la ausencia de una estructura gremial organizada impide la utilización de instrumentos jurídicos idóneos para su progreso social.

Desde un punto de vista económico la presencia del DOBLE RIESGO en la actividad agraria, incide directa o indirectamente en el factor trabajo, según sea el tipo de organización que la contenga. Así, mientras en igualdad de materias primas, capacidad laboral, maquinaria y estado social y de mercado, el resultado de un negocio textil resulta igual al de otro, el resultado de dos explotaciones agrícolas en igualdad absoluta de condiciones puede ser totalmente distinto por cualquier accidente climatológico, por ejemplo una tormenta, una granizada, exceso de precipitación de lluvias, etc.. Unido esos factores propiamente naturales, se encuentran los eventos del mercado, tales como la caída de los precios o falta de demanda del producto (2). Con ciertas medidas de seguridad y técnicas apropiadas se podría reducir el riesgo, pero, éste nunca es susceptible de ser eliminado del todo en la agricultura, porque implican factores totalmente ajenos a la persona.

Los escasos recursos económicos con que cuenta este trabajador, sin contar con fuentes de información y mucho menos asistencia técnica adecuada, o un mejor adiestramiento para mejorar su producción, hacen nacer a la par del riesgo la "incertidumbre" (3); riesgo e incertidumbre que vienen a incidir en la prestación del trabajo derivado de una actividad agraria. Asimismo incidirán aspectos referentes a los bienes con que cuenta el trabajador para realizar sus tareas, cabe señalar que en aquellos países donde las técnicas de producción están menos desarrolladas se genera una mayor propensión a los riesgos de trabajo.

El carácter estacionario de este tipo de trabajo viene a estar determinado por factores biológicos que influyen sobre las condiciones económicas y sociales del trabajador, dada la inestabilidad laboral que se genera.

La falta de una organización adecuada, que permita a los obreros del agro adquirir una verdadera conciencia de clase, necesaria para la lucha de sus derechos, tanto para los trabajadores propiamente dichos como a los propietarios de los medios de producción, son también elementos condicionantes que se reflejan en el aspecto económico, ya que dependiendo de sus resultados no sólo se protege a la actividad, sino al trabajo en sí mismo como condición básica y fundamental de toda la vida humana. (4)

Teniendo como base estas peculiaridades, se determinará el marco político a seguir tanto en los aspectos económicos de la producción en sí misma como las condiciones laborales requeridas. Desde este punto de vista debe distinguirse según estemos ante formas de producción tradicionales o no tradicionales, ya que cada una de ellas presentará sus propias peculiaridades, de tal forma que no podremos utilizar el término trabajo agrario para hacer referencia a una categoría o clase social (trabajador propiamente dicho), sino también debemos de conceptualizar dentro del respectivo término a todos aquellos sujetos que se encuentren ubicados como trabajadores o cultivadores directos; trabajadores asociativos y, otros comprendidos dentro de la acepción de la "parasubordinación" (5). Cada una de estas modalidades constituyen expresiones propias del trabajo en la agricultura, derivadas de las características de ésta y en relación de producción requerirán de

una legislación apropiada acorde con los intereses económicos del país y de los trabajadores como categoría laboral especial.

La vigencia de un marco político, jurídico, económico y social que se dicte estará sujeto no solamente a las peculiaridades nacidas de la relación entre trabajo y actividad agraria, sino también de las condiciones externas determinadas por el comercio internacional de las materias primas y las relaciones de mercado y financiamiento en general; sólo en esa medida se podrá tutelar adecuadamente el factor trabajo.

3. La definición del trabajo dentro del Derecho Agrario constituye un medio de subsistencia y una forma de vida (6). Bajo esta conceptualización se tiene que el estudio de esta disciplina, a través de los distintos Institutos que la conforman, tutela a aquél factor manifestado en la figura del Empresario Agrícola, el cual realiza actividad agraria.

La figura del Empresario Agrícola se encuentra tanto en la Propiedad, como en la Posesión, la Empresa, las diversas formas contractuales y, en la jurisdicción agraria, entre otras. Partiendo de dicho planteamiento se tiene que las relaciones de trabajo y la presencia de él en sí mismo, como actividad humana, se concentra en el Instituto de la Empresa Agraria, ya que la misma deviene en la materialización del ejercicio de la actividad económica organizada a los fines de la producción, constituyéndose en la más alta valorización posible del trabajo humano. Ello se ve en el hecho de que el factor trabajo no es un factor más de la Empresa, sino la base misma de ella, un elemento intrínseco a la constitución de ésta. Es a partir del cual se articulan todos los demás aspectos y elementos, contribuyendo inclusive a su clasificación (7).

De acuerdo con lo anterior, se tiene que existen empresas agrarias capitalistas, donde el trabajo utilizado es prevalentemente subordinado, sin embargo son las formas asociativas y especialmente en el caso de América Latina la Empresa Comunitaria de Autogestión Campesina, las que adquieren mayor relevancia para el Derecho Agrario, ya que en este tipo de Empresa sobresale la figura del Empresario Agrícola, sin que necesariamente sea un propietario, lo que importa es que a través de su trabajo directo, o bien, directo y asociativo desarrolla actividad agraria. Esto no significa que la Empresa Capitalista sea eliminada de la esfera de regulación del Derecho Agrario, por el contrario al igual que las otras formas empresariales, en ella la funcionalidad del trabajo sobre el capital se manifesta de manera evidente, con todas las peculiaridades propias de la actividad agraria, razón por la cual el trabajo en ellas, en la medida que se relacione directamente con la actividad productiva, será objeto de tutela del Derecho Agrario.

Se puede observar en consecuencia, que tales formas de clasificación de la Empresa responden evidentemente a las combinaciones que se hagan de los factores de la producción (propiedad, Empresa y trabajo). Pero el Derecho Agrario, según se ha venido desarrollando tanto en Europa como en América Latina, ha manifestado su preferencia a favor de la Empresa cultivadora, adquiriendo un desarrollo en relación con las exigenicas productivas y la finalidad social. Dicha exigencia obedece fundamentalmente a la función Social propia

de la Empresa; función social que depende para su vigencia del factor trabajo, es así como se ha planteado que el trabajo constituye una forma de adquisición del Derecho de Propiedad; como también, por la no actividad, traducida en el no uso de los bienes productivos puede ocurrir la pérdida de dicho derecho (8).

En este sentido se ha afirmado que la Empresa Capitalista como tal trata de fortalecer la formación del trabajo subordinado y el desarrollo de una clase proletaria, en contraposición a la Empresa asociativa, a través de la cual se trata de eliminar el trabajo subordinado, para que el agricultor en forma asociativa o familiar desarrolle la producción, dándosele al mismo la responsabilidad en el proceso productivo, siéndole entonces imputable los resultados económicos de la actividad misma. Se trata de esta forma y mediante una clara política establecida por el Estado de no crear la contraposición dialéctica entre el propietario de los medios de producción y el trabajador, sino por el contrario, desde una perspectiva eminentemente económica y social fusionar tanto al trabajador como al empresario (9).

El trabajo se constituye así en el elemento prevalente para el desarrollo de la Empresa Agraria, todos los demás aspectos giran en torno de él. Lo anterior constituye toda una nueva configuración de este factor, la cual deriva de las mismas estructuras de los distintos tipos de organización impulsadas por el Derecho Agrario. No obstante esto, la ausencia de planteamientos adecuados que ayuden a la determinación del trabajo en la actividad agraria, ha dado lugar a que los sujetos empresarios, como es el caso del socio-trabajador en Costa Rica, se vea sometido a una doble connotación que conlleva también la aplicación de un doble régimen; cuando en realidad es un Empresario Agrícola, que a través de su trabajo realiza actividad agraria.

Por lo tanto no solamente se requerirá la tutela jurídica adecuada que observe con claridad las combinaciones de los factores de la producción antes indicados, sino también una POLITICA AGRARIA idónea para el equilibrio entre la producción y el trabajo en todas sus formas.

4. En lo que respecta a la tutela de este importante Factor se tiene que es objeto de tratamiento tanto en la esfera de las normas constitucionales de cada país, como a nivel Internacional, por medio de los convenios de la O.I.T. y con la Declaratoria de los Derechos Humanos en 1948 y en los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y culturales y de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (10), incorporados también al sistema normativo a través de las constituciones.

Los requerimientos de la tutela antes descrita ha obedecido a la idea de que el trabajo no solo dignifica al hombre en un todo, sino que el destino del hombre se forja trabajando.

Desde la perspectiva del Derecho Agrario como se ha venido señalando en el presente análisis, el trabajo juega un papel determinante en el desarrollo de la actividad agraria, y necesariamente se debe correlacionar con los institutos propios del Derecho Agrario, no

sólo como un factor productivo sino también desde el punto de vista social, ya que el mismo es inseparable de la libertad y la dignidad del hombre.

Es a partir de la incorporación de los derechos económicos y sociales que el trabajo es calificado como tal, se pretende que el mismo sea tutelado como un DERECHO HUMANO, como uno de los atributos inherentes a todo ciudadano.

Para el ejercicio de dicha tutela se hace necesario que al interior de cada país se establezcan políticas económicas y sociales adecuadas, pero además, es de vital importancia que estas políticas también se den en el ámbito internacional, con la finalidad de adecuar las relaciones comerciales que se desarrollan entre los países ricos y pobres.

Es evidente que el factor trabajo como una libertad económica requiere para ser disfrutada tanto de recursos técnicos como financieros, por ello las naciones en vía de desarrollo, con una dependencia económica, lograrán sólo poder aplicar esas libertades si son tratadas en sus relaciones comerciales en planos igualitarios y en un plano de cooperación, ya que en la medida que se les aplique el libre comercio, sin tener en cuenta su situación económica y social se verán sometidas a una explotación económica, que incidirá directamente en el factor trabajo, dándose en algunas ocasiones formas de trabajo servil, condiciones de vida infrahumana del trabajador, no protección contra el riesgo de trabajo entre otras.

En el caso de los países latinoamericanos los cuales se encuentran fundamentados en economías agrícolas de pendientes; sólo podrán desarrollar y aplicar las libertades económicas en la medida que se implemente una política al interior de cada país, que tenga en cuenta las peculiaridades del trabajo en la agricultura, sus diversas manifestaciones, los tipos de trabajo, entre otros factores, para poder aplicar adecuadamente una política económica y laboral.

El anterior planteamiento carecería de aplicabilidad si no se implementa esta regulación al interior con una política de cooperación internacional, la cual es una obligación y que sólo se puede lograr a través de un trato más Equitativo en el intercambio comercial, en donde se debe de partir de una conceptualización de que las relaciones comerciales entre países desarrollados y en vía de desarrollo que deben ser instrumentos para el desarrollo mundial uniforme.

Es así que el factor trabajo como una libertad económica logrará su universalidad cuando "una hora de trabajo humano realizada en un país se compense con una hora de trabajo realizada en otro", es decir, un plano igualitario económico en las relaciones laborales en sentido amplio para todos los trabajadores del mundo.

5. De los anteriores planteamientos se puede concluir que:

a) El factor trabajo en el ámbito del Derecho Agrario, logra su determinación a través

de las diversas peculiaridades que caracterizan a la actividad agraria.

b) Es por medio del trabajo que la actividad agraria logra sus fines productivos, convirtiéndose así en un verdadero objeto de estudio del Derecho Agrario.

c) Los modelos empresariales, objeto de estudio del Derecho Agrario, se constituyen en fórmulas idóneas para el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los sujetos que realizan actividad agraria.

ch) De esta forma, concebido el factor trabajo como el elemento fundamental para el desarrollo de la actividad agraria, debe ser tenido como tal dentro del marco de toda política agraria estatal y como instrumento del ente agrario administrativo, constituyendo así un medio idóneo para el desarrollo de los lineamientos programáticos contenidos en la Constitución y los Pactos y Declaraciones Internacionales ratificadas por cada Estado.

José Samanez Concha

TRABAJO AGRICOLA EN EL PERU Y DERECHOS HUMANOS

Son hermosas las grandes declaraciones que consagran los derechos de la persona humana, pues se refieren a la esencia misma de su ser, a su naturaleza, a los más elevados valores éticos y sociales que la distinguen; y por ello tienden a resguardar y garantizar su dignidad como ser individual y social. Dentro de este marco y su relación con el tema, interesa el análisis del habitat humano que, como lo señala Gustavo Laurio Duncan (1), puede ser hecho desde diversos puntos de vista, pero cuando lo que se pretende es detectar los problemas existentes que reclaman urgente solución, debe enfocarse con referencia a las condiciones de vida imperantes tanto a nivel de subsistencia como a nivel de desarrollo.

En el tratamiento de los otros temas en este importante Certamen, por los distinguidos juristas a cargo de ellos, han de ser expuestos y analizados, con profundidad y brillantez, los Derechos Humanos contenidos en la Declaración Universal, en los Pactos Internacionales, en los Protocolos y Convenciones Internacionales. He de aludir, entonces, al ocuparme del "Trabajo Agrícola en el Perú y los Derechos Humanos", sólo en forma general o de modo implícito, a los principios y normas contenidos en esas trascendentes formulaciones internacionales, que conciernen a dicha materia; y, por razones de limitación de espacio, procuraré concretar el desarrollo de esta ponencia a los aspectos que atañen a las relaciones jurídicas que comprenden las prestaciones de trabajo agrícola.

Este, como todo trabajo y con determinadas características, es un hecho social trascendente, es medio de interacción y vínculos humanos; produce bienes útiles para satisfacer necesidades fundamentales; sirve como medio de vida y de perfeccionamiento personal y social; y, cuando se ejecuta por cuenta ajena, a cambio de un salario y en la generalidad de los casos, bajo condiciones de subordinación, viene a ser objeto del Derecho del Trabajo.

(Se ha hecho, por distinguidos expositores, el planteamiento de que toda relación de trabajo agrícola, incluyendo el trabajo asalariado, debe ser regulado por el Derecho Agrario. Pienso que el Derecho del Trabajo pugnó con el Derecho común, por comprender dentro del ámbito de aplicación de la legislación laboral, todo tipo de trabajo subordinado y ello lo ha conseguido, porque el Derecho Civil; frío e individualista, regula las relaciones jurídicas referentes al tránsito, de un patrimonio a otro, de las cosas. Al Derecho del Trabajo le interesa fundamentalmente la protección de los derechos del trabajador, de la persona humana. El trabajo ya no puede ser considerado como una

mercancía. El DerechoAgrario tiene también como fin la protección de la persona del trabajador campesino. Hay, pues, coincidencia en este aspecto, dentro de los grandes cambios que se ha operado en el Derecho, entre el Derecho del Trabajo y el Agrario. Lo que fundamentalmente interesa es la protección del trabajador y de sus derechos.

Con esta perspectiva es que debe producirse un análisis de las situaciones jurídicas que se dan en la realidad y un profundo cambio de ideas, incluyendo los puntos referentes a la regulación de las organizaciones sindicales, el derecho de huelga, de la pactación Colectiva. Tratándose de dos disciplinas jurídicas de naturaleza eminentemente social, hay que examinar las zonas de frontera, hay que iluminar las zonas grises del Derecho, a fin de lograr la mejor regulación de la relación de trabajo en el campo, que fundamentalmente proteja al trabajador. Bajo esta perspectiva, con flexibilidad, se podrá optar por soluciones, quizá diversas de acuerdo con las distintas realidades que se presentan, que requieran el concurso de una o de ambas disciplinas jurídicas).

Dentro de las actuales conceptuaciones, el trabajo alcanza una muy alta valoración; eleva al hombre a señor de la naturaleza, rescatándolo desde la objetividad a los fines de vivir, según el pensamiento de Bataglia. Nuestro tiempo, en diversas expresiones, asiste a la formulación de una especie de "religión" del trabajo. Donde quiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo, ha escrito Ignacio Ramírez. El moderno constitucionalista Social conceptúa al trabajo como deber y derecho de todos los hombres, como base del bienestar nacional, como fuente principal de la riqueza (2).

La aspiración del orden jurídico internacional y nacional, es lograr un orden justo, basado en el bien común y la solidaridad, teniendo a la persona como el fin Supremo de la Sociedad, del Estado, del Derecho Internacional y del Nacional. De ahí la gran preocupación por la cautela de la dignidad de la persona humana, que se basa en el reconocimiento y vigencia de sus derechos en el orden personal, en el social y en el económico; de ahí la lucha del Derecho por la vigencia real de la justicia Social, por la defensa de los valores y derechos humanos frente a las ciegas fuerzas de lo económico, según lo remarcan las más vigorosas corrientes doctrinarias; por eso mismo es universal el contenido profundo de las expresiones del jurista Rifert, en el sentido de que todos los hombres deben ser iguales; y si no lo son, el más débil tiene derecho a la protección, y como los débiles son los más numerosos, la Democracia los protege; y en fin, por ello también la preocupación de los juristas, que se refleja en la acertada convocatoria a este Certamen, por la vigencia real de los derechos humanos, por hacer que éstos rijan efectivamente para que no siga sucediendo que inmensas masas, la mayoría de los hombres y mujeres, sigan viviendo en condiciones infrahumanas, mientras miran las hermosas declaraciones de sus derechos, tan lejanas como las estrellas y aún más allá, según remarcó el desaparecido jurista mejicano Mario de la Cueva, aludiendo a lo dicho por un constituyente en Querétaro (3).

1.- Breves Alusiones a la Reforma Agraria.-

El trabajo agrícola se ha realizado a través de los tiempos, con las características impuestas por las condiciones Sociales y Económicas imperantes en las distintas épocas y civilizaciones (4).

Ha sido tarea de esclavos y de siervos; luego de trabajadores jurídicamente libres, pero sujetos a acentuada dependencia económica y social y, por fin, aunque desgraciadamente no de modo general, de trabajadores protegidos en su libertad. Pero este proceso no ha sido ni es uniforme; la esclavitud se mantuvo como sistema en no pocos países hasta avanzado el pasado siglo; y nuestro siglo es testigo de reuniones convocadas para tratar sobre nuevas expresiones del trabajo forzado. El trabajo servil todavía presenta tangibles manifestaciones, afectando a distintos y amplios sectores sociales; y es mucho lo que hay que hacer para lograr que imperen realmente los derechos humanos y desterrar la explotación del hombre por el hombre, particularmente en países del Tercer Mundo.

El 24 de Junio de 1969, se puso en marcha en el Perú, un radical proceso de reforma agraria, ampliando y profundizando lo que antes se había venido haciendo al respecto, que significó un cambio fundamental de las estructuras agrarias imperantes y que puso fin a las modalidades antisociales de explotación de la tierra y de los campesinos. La servidumbre, pues, es suprimida por la ley.

José Matos Mar ha escrito: ".... el 24 de junio de 1969, se dicta el D.L. Nº 17716 de reforma agraria, que contiene medidas radicales, tendientes a modificar fundamentalmente la estructura agraria nacional. La Ley, entre otros dispositivos, ratificó el derecho preferencial de los feudatarios, para ser adjudicatarios de las parcelas que ocupaban, contemplando, además, la posibilidad de dotar de una unidad agrícola familiar a quienes no la alcanzaban" (5).

La Reforma Agraria, de acuerdo a definición muy aceptada, tiene por finalidad la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra y la redistribución de ésta en provecho social, sustituye los regímenes del latifundio y del minifundio por un sistema justo de tenencia y explotación de la tierra, buscando que ésta sea, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica y de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

Estos conceptos y la naturaleza, caracteres y fines del Derecho Agrario, hacen que esta disciplina jurídica y el Derecho del Trabajo, mantengan importantes relaciones. La tierra, para el Derecho Agrario, es una herramienta de trabajo del campesino a quien apoya y protege, como lo ha manifestado el profesor Guillermo Figallo (6), teniendo en cuenta el interés y el desarrollo social. El Derecho del Trabajo regula y protege los derechos del trabajador campesino asalariado. En situaciones de injusticia social, el Derecho del Trabajo es el que procura mejores beneficios para el trabajador; pero cuando se pone en marcha un proceso de reforma agraria, se puede ver como ésta y, por tanto, el Derecho Agrario, son

los que se ponen a la vanguardia en la reivindicación de esos derechos.

Veamos, con relación al tema que ahora nos interesa, algunos aspectos que se derivan de una reforma agraria, enfocados dentro de los marcos de legislación dictada en el Perú, (D.L. Nº 17716) (7).

- Se producen cambios sustanciales y limitaciones con respecto al derecho de propiedad rural. Si el titular de este derecho no explota la tierra o la trabaja deficientemente, pierde la propiedad, previa afectación y expropiación.
- Desplaza poder hacia sectores sociales (8).
- Se suprima todo tipo de explotación del trabajo del campesino vinculado con el usufructo de pequeñas parcelas, convirtiendo a los campesinos en propietarios o asalariados.
- Se da lugar a la creación de grandes empresas autogestionarias y de pequeñas y medianas empresas agrarias y se protege a las tradicionales comunidades de campesinos, facilitándoles medios para su desarrollo y dotándoles, en lo posible, de tierras de cultivo y pastoreo.
- Se afecta totalmente el predio, cuando existen condiciones antisociales o contrarias a la legislación laboral en las relaciones de trabajo; y el mínimo de áreas inafectables puede ser aumentado en favor del propietario del predio, hasta las proporciones establecidas por la ley, en las distintas regiones y actividades agropecuarias, cuando las retribuciones salariales pagadas superan en más del 10% los montos de los salarios mínimos establecidos y siempre que se otorgue a los trabajadores servicios indispensables de salubridad, vivienda y educación establecidos por la legislación pertinente y que las contribuciones a la Seguridad Social estuvieran pagadas al día, y cuando el trabajador estable participa de no menos del 20% de la renta neta anual.
- En las negociaciones agroindustriales expropiadas, se garantizó la participación de los trabajadores en la nueva estructura de la propiedad, en las utilidades y en la conducción de las empresas, sin afectar los niveles salariales alcanzados.
- Se contempló que en las empresas afectadas, el valor de los beneficios sociales de los trabajadores, fuera considerado como aporte anticipado a las nuevas empresas de interés social que fueran constituídas, respetando el derecho de los trabajadores a no formar parte de esas empresas y a recibir el pago de sus beneficios sociales al momento de retirarse. El Estado, al asumir el activo y pasivo de las empresas expropiadas, incluyó en el pasivo los beneficios sociales de los trabajadores.
- Se estableció que el adquiriente de un predio rústico, por cualquier título, quedaba obligado a asumir los servicios de los trabajadores estables.
- Se creó el Fuero Agrario para tutelar los derechos de los campesinos y resolver las controversias surgidas en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y se dictaron las normas de procedimiento estableciendo los principios de oralidad, gratuidad, concentración, impulso oficial, celeridad e inversión de la prueba. Los jueces agrarios se desplazan por las zonas de su jurisdicción para llevar a cabo audiencias de pruebas. La Constitución vigente ha dispuesto la ubicación en el Poder Judicial de los Fueros especiales existentes (con excepción del Militar y la función arbitral), con las especialidades y garantías que

corresponden (Art. 232, 233, Inc. 1 y décimo primera disposición transitoria), y que, mientras se expide la ley Orgánica del Poder Judicial, el Fuero Agrario continúa, en cuanto a su competencia, sujeto a sus leyes. Igual sucede con el Fuero de Trabajo y Comunidades laborales. Al expedirse la nueva ley Orgánica, cuyo Proyecto ya ha sido preparado, hay que cuidar que esas especialidades sean debidamente tratadas dentro de la estructura de la Administración de Justicia.

2.- Los Derechos Humanos y la Protección del Trabajo en la Legislación Peruana.-

En términos generales la Constitución vigente y la Legislación sobre trabajo, contienen las normas que la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos y los Convenios Internacionales recomiendan en materia de trabajo y seguridad social. La Constitución, además, recogió conquistas logradas en el Perú antes de su dación en varias materias, entre las que señalamos el derecho a la estabilidad en el empleo; la participación de los trabajadores o en los beneficios, propiedad y dirección de las empresas con las modalidades establecidas; en pago en todo caso de la indemnización por antigüedad en el trabajo, incluso cuando el despido del trabajador resulta justificado por causas imputables a él.

Así, la Constitución en su preámbulo, declara que el trabajo es un deber y un derecho y representa la base del bienestar social; legisla en detalle sobre los derechos fundamentales de la persona, sobre la familia, la Seguridad Social, la educación, la ciencia y la cultura, inspirándose y también incorporando en su texto los principios y normas internacionales aludidas (Título I, Capítulos del I al IV); dispone que los tratados internacionales celebrados por el Perú forman parte del derecho nacional y prevalecen sobre la Ley en caso de conflicto con ésta; y les reconoce jerarquía constitucional a los preceptos de los tratados relativos a los derechos humanos (Arts. 101 y 105). El Capítulo V del Título Primero, contiene específicamente las normas referentes al trabajo. Considera a éste como factor principal de riqueza; señala que corresponde al Estado promover las condiciones económicas y sociales que eliminen la pobreza y aseguren a todos la oportunidad de una ocupación útil y que los proteja del desempleo y subempleo; y, en fin, garantiza la libertad del trabajador; prohíbe toda discriminación, garantiza el principio de igualdad de salario por trabajo igual, norma sobre el salario mínimo y el derecho a la sindicalización incluyendo a los trabajadores del Estado (Art. 61), regula lo referente a la jornada de trabajo y a los descansos, incluyendo las vacaciones, preceptúa sobre el trabajo de mujeres y menores, sobre higiene y seguridad en el trabajo, sobre capacitación profesional, sobre riesgos profesionales, sobre estabilidad en el trabajo, sobre el derecho de huelga, sobre las convenciones colectivas de trabajo, sobre participación de los trabajadores en la empresa, etc.

Pero, en contraste con estas formulaciones, la realidad, dentro de las condiciones de subdesarrollo del país y de las consiguientes limitaciones económicas, y también porque falta mucho por reformar y promover, determina que el desempleo y subempleo alcancen proporciones muy altas en el país y que en muchas de las materias legisladas, los

campesinos, en vastas zonas rurales de la sierra y selva, se encuentren en condiciones de extrema pobreza y muy distantes de recibir los beneficios de la Legislación. Hay, pues, un divorcio muy marcado entre lo preconizado por la Ley y la realidad imperante. A ello se agrega que normas jerárquicamente inferiores, contravengan la Constitución y en casos la Ley formal y convenios colectivos como, por ejemplo, ha sucedido, con la estabilidad en el empleo y los horarios de verano.

3.- Condiciones de Vida.-

El Perú abarca distintas realidades sociales, económicas y geográficas, que han llevado a algunos a hablar de un país pluricultural que es necesario integrar y desarrollar; realidad plural ésta, caracterizada por su dependencia de poderes económicos externos que se han traducido en lo que Augusto Salazar Bondy llamó una cultura de la dependencia frente a las manifestaciones de vida y de cultura de las mayorías nacionales.

De distintas maneras se alude a la crisis del Estado que no es capaz de prestar ni siquiera servicios esenciales y tradicionales como el de la seguridad policial de acuerdo con los requerimientos sociales (9). Matos Mar apunta que "El mundo de lo formal, de la vieja identidad urbana criolla, dispone todavía de los instrumentos más potentes y masivos del Estado y del control de los canales oficiales de la economía. Pero ha debido someterse a la infatigable y multitudinaria labor de zapa de millones de participantes en la otra sociedad"; y en otro párrafo refiere que las "transformaciones sufridas desde la década de 1950, han repercutido recién en forma poderosa sobre el balance y equilibrio de las relaciones entre el mundo de la oficialidad y el de las mayorías, abriendo cauces a un nuevo estilo de revolución. El desarrollo acelerado de las comunicaciones, los cambios en la economía, la reforma agraria y la modificación en la estructura de la tenencia de la tierra, la explosión migratoria a las ciudades, han terminado no solamente por conformar la imagen de un nuevo Perú, sino por generar una nueva problemática" (10).

De 1940, en que la población urbana que vivía en ciudades de más de 20,000 habitantes, era el 17% de la población total, ha aumentado enormemente. La distribución de habitantes ha cambiado en forma radical: en 1940, la población rural representaba el 65% y ahora la población urbana llega a ese 65%. Pero aún con ese 35%, la población rural es mayor que antes; unos 7'000,000 de los 20 millones de habitantes que viven en el Perú. Las tierras cultivadas incluyendo la cantidad de 500,000 has. en descanso, no exceden en mucho las 3'100,000 señaladas por el profesor Luis A. Gazzolo (11) para 1961, a las que se agregan unos 10'000,000 de hectáreas de pastos naturales pobres. Junto a ello, la tierra es "sumamente escasa en nuestro país en que la relación hombre-tierra es inferior a 1/5 de hectárea por habitante" (12).

Dentro de este marco social y geográfico, el trabajo agrícola se realiza en las condiciones que anotamos a continuación (13).

En las zonas rurales próximas a los centros poblados que presentan características de re-

lativa homogeneidad, el nivel de subsistencia cotidiana (alimentación, vestido, vivienda, servicios de salud, protección contra siniestros y catástrofes) está casi o prácticamente alcanzado, si bien los servicios de salud y seguridad social no cubren en forma adecuada las necesidades primordiales; gran cantidad de estas zonas carece de servicios domiciliarios de agua, alcantarillado y energía eléctrica. Asumen características de suma gravedad la exposición de estas zonas al desarrollo de las actividades delictivas del narcotráfico y del terrorismo organizados y es grave también la falta de oportunidades de trabajo.

En las zonas rurales alejadas, las condiciones de vida, están por debajo del nivel de subsistencia; la dieta alimentaria es completamente desbalanceada; los servicios institucionales de salud y seguridad social, son prácticamente inexistentes y las condiciones de vivienda y salubridad son deprorables. Estas zonas están totalmente expuestas a las acciones del terrorismo; se encuentran incomunicadas por falta de vías de transporte y telecomunicaciones. Las espectativas de vida son las más bajas del país y son las zonas más paupérrimas y con menos posibilidades de desarrollo integral, siendo éstas prácticamente nulas si es que no se da una acción intensiva y organizada del Estado. Un numeroso sector de la población soporta condiciones de vida inferiores a las que corresponden a un nivel de simple subsistencia.

Es muy preocupante, la situación de las mujeres y niños que viven en condiciones muy penosas en las áreas rurales. Carmen Masías (14) alude al censo de 1981, que refiere, que 3'051,830 peruanos no leen, de los que 36.4% son hombres y 43.4% mujeres y anota que en las áreas rurales es común que todas o casi todas las mujeres sean analfabetas, que hay un problema de "actitud patriarcal" que se grafica en la frase "Las niñas necesitan menos la escuela que los varones"; remarca las diferencias de salarios que se pagan a hombres y mujeres; indica que estudios de campo llevados a cabo, encuentran que el 60% o más de las mujeres rurales trabajan a tiempo completo en pequeños predios en la zona norte del país (parecida situación se da en otras zonas); que muchas mujeres comercian los productos, se ocupan de la crianza de animales caseros y buscan el comestible; que estas actividades en muchos casos se mezclan con la artesanía y significan un ingreso para la economía familiar; que, a nivel del país, los servicios de salud para madres sólo cubren el 20% y la mal nutrición afecta al 44.5% de la población, especialmente a mujeres y niños; habría mucho que decir sobre estos temas particularmente sobre el trabajo de las mujeres en labores agrícolas, cuidado del hogar, preparación de productos para la alimentación y otros que no son tomados en cuenta ni valorados, y sobre el trabajo de los niños, desde muy temprana edad. Pero anotaremos la observación que dicha investigadora hace, respecto a los servicios legales: señala que "es casi imposible para las mujeres pobres, costearlos".

Otro sector de trabajadores agrícolas que viven en condiciones deplorables, es el de los eventuales que carecen de tierras y que prestan servicios a otros. También incrementan estas filas campesinos con parcelas y miembros de comunidades, que atraviesan por situaciones desesperadas, debido a fenómenos como las sequías, nevadas, inundaciones, etc. En muy numerosos casos se ven obligados a trabajar recibiendo en cambio sólo alimentos para lograr sobrevivir. Formalmente, la Legislación Laboral, comprende a estos trabajadores, pe-

ro en zonas alejadas y muy pobres y en general dadas a la gravedad de la crisis económica y los altos índices de desocupación, no se concreta en la realidad la aplicación de tales normas. Talleres de Investigación de Derecho Agrario y de Derecho del Trabajo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en los que participan profesores y grupos de alumnos, está estudiando estos problemas, a fin de conocer en su dimensión y gravedad la situación de esos trabajadores y recomendar las medidas que puedan adoptarse.

"Los servicios que presta el Instituto de Seguridad Social, cubren solamente el 14% de la población predominantemente urbana" (15). Estos servicios son inexistentes en vastas zonas rurales alejadas. Es cierto que en los dos últimos años se han hecho esfuerzos para extenderlos, a fin de lograr una cobertura a nivel nacional; pero también es cierto que las medidas adoptadas para dotarlos de eficiencia y limpiarlos de la corrupción que hace tiempo padecen, no han dado frutos. En países desarrollados sí ha sido y es bastante factible universalizar la Seguridad Social y beneficiar a sectores de población no asalariada. Esta problemática es un serio desafío a afrontar de alguna manera, pero sin restar el carácter obligatorio que tiene la Seguridad Social.

En lo que respecta a la administración de Justicia, requiere de una reforma profunda, lo que sólo se puede lograr mediante un proceso que dura varios años y que debe partir de la investigación de la realidad socio jurídica y de un diagnóstico, para así conseguir que los servicios judiciales respondan a las necesidades de las distintas realidades socio-jurídicas que existen en el Perú. Pero ello no debe obstar para la adopción de medidas urgentes que es menester adoptar para ir mejorando el Sistema. La Justicia ordinaria es lenta, costosa (no obstante la gratuidad legislada para determinados procedimientos), marginante, y adolece de inmoralidad en proporciones considerables, como lo han señalado altos funcionarios, incluyendo al Presidente actual de la Corte Suprema. Gran cantidad de conflictos de intereses quedan sin solución, porque las partes no acuden al Poder Judicial y buscan otros medios de solución, mediante otros procedimientos no legales; o los conflictos quedan sin solución.

La Justicia de Paz no Letrada, ejercida por jueces Legos, que se da en poblaciones pequeñas y apartadas, tiene aceptación, pues es expeditiva, comprensiva de los problemas por el conocimiento del Juez de las costumbres de lugar y de los usuarios. Estos, jueces, hay unos 4,000 en el país, frecuentemente administran justicia excediendo las atribuciones que la Ley les señala, pero suelen hacerlo con aceptación de las partes y la comunidad. Los estudios realizados recomiendan darles más atribuciones a ellos y en este sentido el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial propone ampliar, aunque no suficientemente, tales Facultades. Además, la nueva Legislación dictada para facilitar la obtención de títulos por parte de los campesinos, dispone, acogiendo una medida similar hace unos años puesta en práctica por la Corte Suprema y dejada de lado después, que las propuestas de candidatos para el nombramiento de los Jueces de Paz no Letrados provengan de las organizaciones campesinas, lo que es positivo.

La Justicia agraria es la mejor organizada y la de mayor cobertura en las zonas rurales; la movilidad de los Jueces Agrarios y su formación y conocimiento de las costumbres, de la naturaleza de los conflictos y de las necesidades de los trabajadores agrarios, así como los principios procesales incorporados en los instrumentos legales de orden adjetivo de que disponen, determinan que los servicios de justicia que prestan, sean los más eficientes y expeditivos en el medio rural.

La Justicia del Trabajo, tiene también parecidas características pero sin esa amplia cobertura en las zonas rurales, no obstante que últimamente han sido creados 4 Tribunales Superiores, fuera de Lima, y varios Juzgados de Trabajo, en distintas partes. El trabajador agrario de zonas alejadas sin o con escasos medios, no puede acudir hasta la residencia de los jueces de trabajo; y en casos urgentes, como por ejemplo cuando se afecta su libertad o sus derechos económicos por autoridades o por terceros, se ven imposibilitados de ejercer la acción de Hábeas Corpus o la de Amparo ante el Juez Instructor o Civil que residen en la Capital de provincia.

Pienso que en esas zonas rurales alejadas, podría, provisionalmente, en tanto se amplían los servicios de la justicia ordinaria y de la del trabajo, encargarse a los Jueces Agrarios la tramitación de esos y otros asuntos que con urgencia requieran atención y también se puede encargar a estos jueces o a los de trabajo la resolución de situaciones como las puestas de manifiesto por Luis Alberto Dongo Denegri, respecto a reclamos de trabajadores que aportaron sus indemnizaciones y que son despedidos por las empresas Cooperativas Agrarias o de socios cooperativos y otros que por falta de normas reglamentarias no pueden hacer valer en forma efectiva sus derechos. Además, es necesario ampliar los servicios inspectivos que también deben cumplir funciones de estudio y asesoramiento de orden técnico, y los servicios de empleo y ayuda legal. Lo que fundamentalmente interesa es que la Justicia sea accesible, que realmente sea garantía del cumplimiento de los derechos y obligaciones de las personas. Finalmente, modos de solucionar conflictos, semejantes al arbitraje legalmente institucionalizado, por personas que respetan quiénes acuden a ellos, o autoridades de la propia comunidad, según costumbres, deben ser materia de estudio y reconocimiento legal cuando ello sea positivo y convengan a los intereses de la comunidad. Esto puede hacerse añadidamente a las normas que instrumentan el procedimeinto arbitral.

CONCLUSIONES

1.- La complejidad y gravedad de los problemas expuestos, que afectan a vastos sectores Sociales, requieren la inmediata puesta en marcha de planes y medidas de emergencia que den cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 156º de la Constitución que da prioridad al desarrollo integral del Sector Agrario, para lograr una mejora efectiva en las condiciones de vida de los trabajadores del campo, preferentemente en las zonas alejadas y más deprimidas. A este respecto hay diversas propuestas de distintos Sectores y de instituciones y técnicos, que pueden muy bien ser rápidamente armonizados. Los planes y medidas a adoptar deben significar una real desconcentración de poderes y recursos, y la participación democrática de los trabajadores agrarios.

2.- Es necesario difundir en forma amplia y constante el conocimiento en torno a los derechos humanos, hasta lograr la existencia de una conciencia nacional sobre su naturaleza, importancia y necesidad de su vigencia real.

3.- Debe ampliarse la competencia de los Juzgados de Tierras, en las formas aludidas en esta ponencia, para que los trabajadores agrarios puedan ser amparados en sus derechos, en forma inmediata, en las zonas alejadas donde residen.

Lima, setiembre de 1987.

NOTAS

1.- El Habitat Urbano y Rural.- Problemas de Urgencia en el Perú.- Publicado por el Centro Peruano de Investigación Aplicada.- Fundación Friedrich Ebert.- Lima, Abril de 1985. Al referirnos a las condiciones de vida en la zona rural, nos guiaremos por el diagnóstico hecho por Gustavo Laurie Duncan.

2.- Esta conceptuación del trabajo figura también en la Constitución peruana, tanto en su preámbulo como en dispositivos como el de su artículo 42º.

3.- Ponencia presentada en el Primer Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

4.- Una de las excepciones respecto a la esclavitud, vendría a ser el Imperio Inca en el Antiguo Perú en el que se desarrolló un sistema de organización social, muy avanzado, reconocido por muchos. Se anota, sin embargo, que grupos humanos fundamentalmente rebeldes, fueron sometidos a servidumbre. A este respecto, ver la obra de José Matos Mar, "Yanaconaje y Reforma Agraria en el Perú", editada por el Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 1976 - Industrial Gráfica S.A.

5.- Op. Cit.- Cabe anotar que ese proceso de Reforma Agraria, fue interrumpido en 1975, en que se inició la llamada Segunda Fase del Gobierno Militar, habiéndose, a partir de entonces utilizado distintas medidas, con la intención de detenerla y revertirla, intentos logrados sólo en parte, por la resistencia de las organizaciones campesinas y de importantes sectores políticos e intelectuales. A este respecto, ver, entre otras, las obra "Política y Derecho Agrario" del profesor Guillermo Figallo.

6.- Op. Cit.

7.- Estas cuestiones fueron tratadas en la ponencia titulada "La Reforma de la Empresa en el Perú", presentada pro los profesores Ricardo La Hoz Tirado y José Samanez Concha, al Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo realizado en Sevilla, España, en 1970.- Volumen II - Ponencias. Editado por el Ministerio de Trabajo de España. Madrid, 1970.

8.- El profesor Alberto Ruiz Eldredge, entre otros, ha destacado este aspecto importante de

la transferencia del poder ejercido por Sectores Oligárquicos hacia los sectores campesinos. Ver "La Constitución Comentada - 1979".

9.- En todos los niveles sociales se ha tenido que recurrir a servicios de seguridad particulares o los pobladores se han visto precisados a organizarse para defenderse de las acciones terroristas y de delincuentes comunes. El propio Estado ha tenido que autorizar la actividad de empresas que prestan esos servicios en las zonas urbanas de los sectores económicamente pudientes; o ha reconocido las llamadas Rondas Campesinas, en el agro.

10.- José Matos Mar: "Desborde y crisis del Estado". Perú problema 21.- Instituto de Estudios Peruanos - Cuarta Edición - Lima, 1986.

11.- "Reforma Agraria", Lima, 1970.

12.- Guillermo Figallo A. .- Op. cit.

13.- En esta enumeración, nos guiamos por lo señalado por el Arquitecto Gustavo Laurie Duncan, en su citado estudio.

14.- Carmen Masías; "Situación de la mujer y la Familia en el Perú. Propuestas de Urgencia en el Perú". Op. cit.

15.- Gustavo Laurie Duncan.- Op. cit.

Rodolfo Vitolo

AGRICULTURA, DESARROLLO Y AMBIENTE
(en el ámbito de los derechos humanos)

La especialidad de las relaciones agrarias ha determinado algunas técnicas legislativas particulares que, la mayor parte de las veces, no se refieren a la finalidad propia del contrato constitutivo de la relación agraria, sino más bien a la participación de Entes y grupos varios del Estado-objeto que se sustancia en aquel tipo de democracia que comúnmente se denomina democracia participativa.

En este ámbito uno de los fenómenos participativos que ha asumido particular importancia es el de las negociaciones legislativas, o mejor dicho, el de formas nuevas en las que tales tipos de negociaciones se han venido progresivamente manifestando y difundiéndose en los últimos tiempos.

Desde el inicio de nuestra experiencia constitucional republicana los procedimientos legislativos han sido ampliamente influenciados por el rol de negociación diseñado por los partidos políticos hasta el punto de hacer de muchas leyes el resultado sustancial de negociaciones y acuerdos ya sea entre los mismos partidos, como o/bien entre estos y aquellos grupos sociales, sujetos de autonomía de la comunidad-estado que desde algunos años para acá han venido asumiendo un peso notable en la escena político-constitucional. Tales son las asociaciones sindicales, las regionales y, también, diversos grupos particulares de interés sectoriales que tienden a multiplicarse, liberándose de obligaciones precedentes partidistas para instaurar un diálogo directo con los órganos del Estado.

Las formaciones sociales a las que se hace referencia son instrumento fundamental para el desarrollo de la personalidad humana que precisamente porque se realiza en ellas, les ha hecho asumir un rango constitucional. Es precisamente la norma fundamental de nuestro sistema, la Constitución, la que impone como valor principal la tutela y el desarrollo de la persona física. La tendencia (surgida ya con la fundación del estado social de derecho) se ha evidenciado mayormente, y puesto que, entrando en crisis la cultura sobre la que había surgido el estado de derecho y, por lo tanto, el estado social, se ha determinado la funcionalización de los institutos privados en relación a la producción o al consumo, y no para realizar los valores fundamentales de la persona: a esto se ha puesto, precisamente, el estado-comunidad que, haciendo efectivo el papel que le es propio, ha incidido sobre el mismo contenido de la ley.

Expresión de la indicada negociación legislativa es la ley 3 de mayo de 1982, n. 203 (normas sobre los contratos agrarios) que sólo formalmente aparece como acto unilateral, pero que, sustancialmente, es el resultado de alianzas y acuerdos entre órganos de orientación político-legislativo del estado-sujeto y de los entes representativos de la colectividad territorial, grupos y formaciones varias del estado-comunidad, conscientes de la grave crisis que atraviesa el sector agrario por la misma carencia de una orgánica y unitaria disciplina de las relaciones agrarias.

La inadecuación normativa a que la ley 203/82 trata de dar una contribución resolutoria, encuentra la contradicción de un mercado de productos agrícolas en el que a la caída del nivel de la demanda global se asocia la modificación de la estructura demanda (righetta) oferta, que unas veces ve exceder la oferta sobre la demanda y otras evidencia una falta de correspondencia entre las exigencias de la demanda y la capacidad de atenderlas por la oferta.

De este desequilibrio entre la demanda y la oferta, ha derivado la inestabilidad tanto en el mercado de los productos agrícolas como en aquel más estrictamente ligado a la utilización de la fuerza de trabajo.

Los dos aspectos no pueden sino recibir un idéntico tratamiento en cuanto que la ausencia de un proyecto legislativo orgánico y el desequilibrio entre la demanda y la oferta en el mercado de los productos agrícolas ha determinado el estado de parálisis casi total de servicios públicos, solamente capaces, en la mayor parte de los casos, de registrar pasivamente y de manera parcial los flujos del mercado, evidenciando, de esta manera, la falta de una política en agricultura. Para dar solución a este estado de cosas se ha puesto en marcha una reforma radical de las estructuras públicas encargadas a intervenir en el mercado y se ha producido contemporáneamente una innovación de sus métodos operativos.

El proceso administrativo así encaminado representa un intento de respuesta a la constante exigencia de reactivación del sector agrícola en algunas regiones particularmente afectadas por la crisis, y por otra parte, consciente de poner a prueba nuevos instrumentos y nuevos métodos de intervención surgidos de la misma reforma orgánica del sector, que propugna la CEE.

El camino emprendido no es breve, afrontar el problema de la realización de los derechos fundamentales del ser existencial en su acepción de la dedicación a la agricultura, significa asumir la tarea de realizar iniciativas y proyectos especiales para la utilización de todas las reservas humanas y materiales, en obras y servicios de utilidad social sea directa o indirectamente.

La ley 203, antes mencionada, tiene títulos suficientes para ejercer la función histórica del acto terminal de la reforma agraria en la medida en que percibe y desarrolla los fenómenos sociales de las llamadas "luchas campesinas" y realiza la difusa aspiración de consolidar la tutela del trabajo del empresario agrícola, o sea, la aspiración de fijar unos puntos sólidos en la lenta construcción de una normativa que garantice los derechos del contratante

más débil: esta ley no sólo atribuye una tutela mayor a la posición del arrendatario con respecto a la del propietario, tratando de esquivar el peligro existente en toda relación de utilización temporánea de la tierra, sino que tiende a proponer el arrendamiento como única reglamentación posible también en el futuro, de las relaciones agrarias típicas, diferentes del arrendamiento previstas en el código civil (art. 25 ss. a. 203/82).

La ley 203 acerca el derecho contractual agrario al modelo europeo: en todo su recorrido de veinte años, la evolución de la normativa especial sobre los contratos agrarios ha estado dominada por la ratio de la tutela del concesionario, en aplicación del principio de orden constitucional que acuerda a la prestación del trabajo una justa superioridad con respecto al aporte de los otros factores de producción.

En este mismo contexto, el nacimiento y la consolidación de una política agrícola unitaria de la CEE ha incidido sobre los mismos institutos jurídicos de derecho nacional relacionados con la reforma agraria, introduciéndolos en aquel complejo de disposiciones que en la terminología comunitaria lleva nombre de Reforma de las estructuras. Es justamente, la reforma de las estructuras la expresión máxima de la voluntad comunitaria de privilegiar la superación de la propiedad parcelaria a través de la instauración de un régimen sustancialmente equitativo de las relaciones sociales en el campo: sobre esta vía se mueve el legislador italiano, consciente de la necesidad de dar también una justa importancia a la realización de condiciones mejores para el ejercicio de la agricultura y de superar los límites de las experiencias hechas en el pasado, garantizando la efectiva productividad de este tipo de intervención y, contextualmente, la temporaneidad de las relaciones de arrendamiento del fundo rústico.

En este cuadro se inserta la misma legislación de descentralización administrativa que exige a los entes locales el trabajo de organizar algunos programas de intervención para incentivar el sector agrícola, a fin de reparar aquel fenómeno de "desruralización" que ha hecho perder a la agricultura su primado histórico en la determinación del producto bruto regional y nacional.

La exacta consideración de las potencialidades intrínsecas del territorio en que operan los Entes locales podrá dar contenido y justificación al sistema de delegaciones adoptado en nuestro país. Se reconoce así un papel operativo y rico de contenidos a la comunidades institucionales y a las formaciones sociales que en ellas y a través de ellas participan en una gestión para la que el polisistema normativo delega algunas funciones hasta hoy mal realizadas por la misma imposibilidad de una programación articulada; por consecuencia de ésta falta de programación es que las intervenciones realizadas, además, han incidido negativamente sobre las situaciones subjetivas de los particulares, puesto que, aunque estuvieran exigidas para acallar intereses dictados por maniobras de plaza o de palacio que, justificadas por la necesidad de reparar una situación emergente en casos particulares, han creado situaciones contingentes de crisis sectoriales.

La defensa de los intereses del sector agrícola pasa a través de la tutela de las vocaciones

zonales, con planes de desarrollo adecuadamente financiados, pero encuentra presupuesto en la realización de los derechos humanos y existenciales, de los dedicados a la agricultura, no ya masa confusa e indistinta sino entidad singular portadora de derechos bien definidos, y a la que las carencias estructurales de la organización central así como la burocratización excesiva del sistema ya han substraído demasiado, si no fuera por otras causas por aquel fenómeno de intermediación de técnicos y de otras personas propio de una economía asistida, que ha sustituido a una incentivación de la inversión productiva para la realización de nuevos puestos de trabajo y, al mismo tiempo, de mejores condiciones de vida.

La superación de innumerales problemas institucionales contribuye a la aclaración de los papeles y de los ámbitos de intervención de las diversas esferas de los poderes públicos, ya sea en busca de mejores relaciones entre los diferentes niveles institucionales como por la voluntad manifestada de apoyarse sobre supuestos de enlaces horizontales entre el Estado, las Regiones y los Entes locales, capaces de comprometer a todos estos sujetos en la definición y puesta en marcha de una actividad planificadora del territorio, incluso en el sentido de la tutela del paisaje (ex art. 9, comma 2, Const.)

El papel que la tutela del paisaje y también la de los bienes ambientales desenvuelve en el interior del sistema expresa la consideración atribuida del constituyente a la relación entre el territorio y los valores culturales que le son propios: la relación hombre-ambiente.

Sería, por lo tanto, reductivo entender el contenido de las disposiciones contenidas en el art. 9 const. (La República promueve el desarrollo de la cultura y de la investigación científica y técnica. Tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la nación) en los límites restringidos de las disposiciones legislativas sobre la protección de las bellezas naturales, en cuanto, éstas últimas, harían desvanecerse el contenido de la norma constitucional, que en la palabra paisaje no comprende sólo las bellezas naturales para las que subsiste una precisa disciplina legislativa, sino, también en la línea de la relación hombre-ambiente y de las funciones culturales en ella comprendidas todas aquellas exigencias que, aunque emergieron en tiempos sucesivos, son reconducibles a la misma **ratio**.

De todo ello se deriva que los intereses legados a la propiedad se subordinan tanto a los valores preeminentes de protección del paisaje, como, y más incisivamente a los valores de la solidaridad constitucional. La correlación de elementos naturales y humanos que se determina en este contexto social, lo caracteriza hasta tal punto, que cualquier mutación que le afecte asume un perfil que va más allá del origen de los límites dictados por el código civil.

Es preciso, en definitiva, concluir que la permanente disciplina dictada por nuestra Constitución permite la adhesión a la orientación que eleva la tutela de la relación hombre-ambiente al rango de método de investigación científica, en cuanto que es expresión de la solidaridad social que, contemperada con las exigencias de la propiedad, permite una más apremiante superación de los conflictos interindividuales.

Enrique Guerra Daneri

DERECHOS HUMANOS Y TRABAJO AGRICOLA

Siempre hemos pensado que el jurista debe ser un atento observador de la vida humana y de la evolución de la humanidad. Y esto porque somos de la creencia de que la base fundamental de todo el sistema del derecho, lo constituye el individuo; apreciada la persona como ser humano.

Dice Recasens que "en la filosofía de nuestro siglo, la definición del hombre como persona, se ha orientado predominantemente en sentido ético, es decir subrayando que el concepto de persona denota que el hombre es el sujeto moral, o dicho con más rigor, de un mundo de valores" (Recasens Siches - Filosofía del Derecho - pág. 247). Y esto es justamente lo quee lo diferencia de las cosas, porque como decía Kant, el hombre "tiene rango y dignidad", lo que describe la idea fundamental de los derechos humanos, en cuanto lo presenta como fin, y no como medio; esto es como centro o eje de todo lo demás.

Y esta postura que determina la persona en base a principios éticos, es la que conduce a los juristas a la preocupación por consagrar en la base y esencia de todo sistema jurídico, los llamados derechos fundamentales del hombre; esto es, los derechos del hombre como tal, en cuanto preservan su dignidad y lo promueven para su desarrollo individual.

Es obvio que con una perspectiva histórica, se ha logrado en este campo, un avance importante, lo que por su parte abre una espectativa de mayores y mejores conquistas futuras.

Pero a nuestro juicio, el jurista moderno - el de hoy -, de frente a los derechos humanos, posee una inquietud tal, que demuestra que en el estado actual de las cosas, no se tratan sólo de mirar el pasado como experiencia, ni de contemplar el futuro como conjunto de esfuerzos para alcanzar ideales universales y permanentes, sino de alcanzar desde ya, una autenticidad y eficiencia en el campo humano. Creemos que de eso se trata inminentemente.

Y siendo el Derecho Agrario una disciplina novedosa, que se inscribe en las corrientes más modernas como derecho social y derecho económico, debe hacer conciencia que su base se encuentra impregnada o consustanciada en esta preocupación, especialmente el Derecho Agrario Latinoamericano. Sobre todo a partir de la evolución que marca el tránsito de los Derechos Humanos individuales a los Derechos Humanos Sociales (esto es la concomi-

tancia de los derechos de "no hacer" colectivo que defienden la autonomía del individuo humano, especialmente ante las ingerencias indebidas del poder", y los derechos del "hacer" colectivo, que marcan una actitud positiva y de deber del resto de la colectividad respecto del ser humano).

El Derecho Agrario, especialmente el latinoamericano, se ocupa de un sector de vasta trascendencia, pero paradojalmente de consecuente y tradicional postergación. La problemática del trabajo agrícola en nuestros países, es la problemática del "campesino" y del "trabajador rural"; esto es comienza y termina con el hombre del campo y su situación. Y esto - sin duda- constituye uno de los más grandes obstáculos del campo jurídico para alcanzar su efectiva consagración.

Las normas agrarias de nuestros países, deben insertarse en un medio pleno de obstáculos, donde se compromete lo real y efectiva vigencia de los derechos humanos. Donde las distancias y las vías de comunicación, alejan al hombre de los centros de control y lo aislan de la información; donde el nivel cultural es bajo y se encuentra normalmente arraigado en la costumbre (forjadora de una idiosincracia particular y especial, que no se reproduce ni es igual en otro medio), y también en los hechos de la naturaleza, que trata más que nada de comprender y respetar antes que imponérsele por una tecnología que se le hace difícil; donde aspectos como la alimentación suficiente, la vivienda higiénica y salubre, la asistencia médica y la educación (tanto suya como de su familia, y en general los demás servicios sociales necesarios que determinan lo que hoy día conforma el nivel de vida adecuado, esto es decoroso y digno, se le hace esquivo, complejo y de difícil acceso. Porque es necesario entender que el trabajo agrario no es sólo un medio de vida, sino también una "forma de vivir". De allí que tantas veces se hable de la marginación, la postergación y el retardo del sector en la consagración de valores y por ende de derechos hoy día considerados básicos.

Pero hay más. La problemática del trabajo agrícola y su conexión con los derechos humanos, involucra además la cuestión de su acceso, y más adecuadamente el del acceso a la tierra, porque el tema analizado no es sólo un problema de fuerza laboral, sino de eficiencia en la realización humana. Lo que demuestra entonces que, la referencia no es sólo respecto de los Derechos Humanos del "ser", sino también como enseña Gelsi, respecto de los Derechos Humanos del "tener". El trabajo agrícola y la propiedad de la tierra son instancias que parecen vincularse indisolublemente, a tal punto que se ha afirmado que el primero es el mayor fundamento del segundo, y a su vez este último (la propiedad) el mejor incentivo de aquél (el trabajo). Desde esta óptica, trabajo agrícola y ajustada tenencia de la tierra, son dos aspectos que debieron mancomunarse para la consagración efectiva del campesino en su problemática humana. Y respecto de estas cuestiones es que se ha hablado de "reforma agraria" ingresándola incluso en algunos países como centro y "corpus" fundamental de nuestra disciplina. Pero estas dos palabras, son tal vez las únicas que pueden anidar sentimientos radicalmente opuestos: "**temor**" para algunos, "**esperanza**" para otros; lo que revela sintéticamente que por sí mismos generan en su significado y alcance, el conflicto y el obstáculo. De allí que el planteamiento del problema de los Derechos Humanos y Trabajo Agrícola posea una vigencia que sirve de toque de atención acerca del alcance y

proyección del fenómeno, en cuanto no se dirime una simple cuestión de patrimonios.

Lo expuesto demuestra clara y someramente, que el tema desborde ampliamente lo laboral y lo agrario en el plano estricto de la ciencia jurídica, pues se inserta en una problemática mas profunda, de raíces sociológicas, económicas, culturales, políticas y también ambiental; por lo que el asunto no queda solucionado con la formulación científica del agrarista y la consagración normativa del derecho positivo. Estos pueden resultar desbordados por la magnitud de la cuestión.

Pero es natural entonces que no se pretende que el jurista pueda por sí solo, desde su reducto a veces minúsculo, resolver la temática. Creemos que no se trata de eso. Creemos que se trata sí, de cómo el agrarista debe realizar su planteo o nivel de la ciencia jurídica para que esta se desarrolle en base a la consagración efectiva de estos Derechos Humanos que parecen verse postergados en este sector de la humanidad que hoy nos reúne y nos preocupa.

Entonces la cuestión es de planteos: es el principio de las cosas. Los juristas agrarios, de frente a los Derechos Humanos, pero integrándolos en la propia esencia de esta disciplina, debe considerar si los Derechos Humanos en materia agraria deben ser objeto de una articulación especial, porque especial es también su problemática (y con un nivel de generalidad, al menos en América Latina, que le confieren fuerte trascendencia) o si se trata simplemente de una adaptación, adjetivación o aplicación de aquellos a los factores peculiares del agro, siempre en el afán de una mayor efectividad. Porque de esto sí se tratará.

En segundo lugar, el jurista debe observar que en la disciplina de los derechos humanos respecto del trabajo agrario, debe articularse -y el problema es de qué forma- el problema de la agrariedad. Esto es algo así como la esencia de lo nuestro: la determinación incidencia de los ciclos productivos (y el desarrollo biológico) en la contemplación de los derechos y deberes de los sujetos comprometidos (esto es, en relación al ser humano, y a la responsabilidad de la colectividad respecto de él). El Derecho Agrario, como rama en gestación postula a nuestro juicio la realidad de una consideración a nivel jurídico de la problemática del hombre frente a la naturaleza y la necesidad de que el resto de la sociedad lo contemple en esta cuestión, porque en definitiva colocan al ser humano individualmente considerado en un plano de desigualdad jurídica respecto a los restantes que no comparten su problemática. Desigualdad que en el campo de la ciencia agrarista no se presenta porque sea el más débil, sino el más condicionado. En este sentido a lo que se apunta es a señalar que en sede jurídica la desigualdad respecto del campesino, no se debe únicamene a razones sociales, culturales, etc., sino también en razón de su condicionalidad a elementos o factores que estan fuera del dominio o voluntad aún de cualquier sujeto, (la naturaleza) y entonces y en consecuencia la necesidad de que la sociedad se coordine y armonice para soslayar los obstáculos que dificultan el cumplimiento del fin individual, que además y por tratarse de aspectos como la alimentación, los recursos naturales recursables, se encuentran ya encausados en una necesidad de repercusión también colectiva.

En tercer lugar, y como planteo del agrarista en materia de derechos humanos del trabajo agrícola, y tratando siempre de movernos en el plano de la ciencia jurídica, la cuestión de la formulación normativa y su interpretación.

Es obvio que el Derecho Agrario de cualquier ordenamiento jurídico positivo debe siempre partir de la base de la consagración constitucional de determinados aspectos o principios básicos que son valoración social; y a la vez fundamento de la expresión legislativa en el campo de la ciencia.

Desde esta base, las normas agrarias del trabajo no sólo deben orientarse en un sentido meramente tutelar, sino fundamentalmente de promoción. Esto es, no ya sólo protegiendo al sujeto sino asistiéndolo para que pueda encausar su desarrollo y plenitud.

De esta forma el planteo de los Derechos Humanos actúa en nuestra disciplina como "criterio fundamental para establecer su conformidad con la base del sistema jurídico" (Gelsi - Estudio del Derecho Agrario - pág. 161) pero también y a la vez como criterio de interpretación y revisión crítica del sistema normativo.

En cuarto lugar el significado y alcance que desde el ángulo normativo y económico de la empresa agraria, supone un ordenamiento laboral tan complejo en cuestiones extrajurídicas. En la cuestión de la organización laboral de la empresa agraria pesan un sinnúmero de factores que lo conducen a un marco legal de carácter normalmente estatutario de relación laboral, pero a su vez y desde el ángulo de su formación y estructura, la preferencia normativa por formas asociativas de especial naturaleza que deben promoverse para su eficacia empresarial.

Es natural que puedan hacerse aún más planteamientos en sede de Derechos Humanos y Derecho Agrario que es en definitiva derecho de actividad, esto es trabajo, ya que su conexión es de integración en la base misma del sistema que pretendemos desarrollar. Lo trascendente es emprender un cauce de investigación porque no cabe duda de que se abre desde esta óptica un amplio campo, cuya trascendencia y complejidad no podemos soslayar ni diferir. Y en este sentido debemos los agraristas agradecer el Instituto Inter-Americano de Derechos Humanos y reconocer la importancia de esta propuesta.

En vastas regiones del mundo (América, Africa, Asia) los campesinos, los trabajadores rurales, el hombre del campo, de diferentes razas y credos deben aún luchar contra la marginación, el retardo y la postergación. Parece como si todo lo que hace el ser humano individual en esta materia, se plantea con mayor crudeza y dificultad. No cabe duda de que entonces nuestra disciplina debe no sólo incorporar, sino preocuparse de la efectividad (y es aquí donde debemos volcar el mejor esfuerzo de que sus normas propendan y fomenten a este hombre en su vida y en su libre determinación.

Pero la más importante es tomar conciencia de ello y sentir y divulgar de que este es el camino correcto de solucionar la cuestión. Porque es el camino del Derecho, al que hay

que deberle fe. De aquella fe que nos enseñara nuestro gran maestro Couture: fe en el Derecho como único instrumento de coexistencia social, porque sin él, no hay justicia, ni paz, ni libertad. Y creemos que en definitiva y en su máxima síntesis, de esto se trata cuando hablamos de vida humana en el Universo de nuestros días.

Adolfo Gelsi Bidart

TRABAJO AGRICOLA Y DERECHOS HUMANOS

SUMARIO I) Una apertura hacia la investigación. II) Trabajo Agrícola como derecho y como deber humano. III) Peculiaridades en D. A.- IV) Garantías y perspectivas.-

I) Una apertura hacia la investigación.-

1. Investigación que se inicia.-

En el marco de la investigación emprendida por el "Instituto Inter-Americano de Derechos Humanos" sobre **Derechos Humanos y Derecho Agrario** se inscribe ésta que no quiere ser sino un planteamiento abierto a una búsqueda que debe ser incesante, a partir de la noción de derechos humanos y para su efectiva vigencia en el campo del Derecho Agrario.

2. La pluralidad de aspectos.

El Derecho Agrario tiene un núcleo o centro esencial de referencia -las actividades agrarias o, si se prefiere, las explotaciones agrarias- que de inmediato se abre, en abanico, hacia múltiples sectores.

Para cada uno de ellos el tema de los derechos humanos (en adelante D.H.) aparece como un punto de partida ineludible, que conecta al Derecho con lo que el hombre es, que lo hace surgir, en cuanto aquél es persona conviviente en sociedad.

Persona, por ende, lo que importa ante todo en el mundo del ser en el planeta. Conviviente, lo que significa, junto con otros, en relación con ellos. En sociedad, por tanto no sólo en la relación inter-personal, sino en las múltiples relaciones que los diferentes 'papeles' sociales imponen a todos los hombres.

3. D. H. en la actividad agraria.

Tratándose de un sector del Derecho Agrario (en adelante: D.A.), debe recordarse, a pesar de su especificidad, cómo los D.H. importan o inciden, en general, en esta disciplina (ciencia) en el ordenamiento (derecho positivo o real o vigente), sin perjuicio de pasar, luego, a este sector, en lo que importa para el mismo.

Esto implicaría como punto de partida, un desarrollo general que, obviamente, no podemos realizar aquí. Algo hemos escrito en **"Estudio del Derecho Agrario", tomo I, cap. 7**, retomándolo luego en el **cap. 12** del libro de **"De derechos, deberes y garantías, del hombre común"** en prensa (setiembre 1987). Solamente queremos señalar que la preocupación del hombre de ciencia y del profesional del derecho, a medida que se aleja de lo que debe o debería ser, racional, o, mejor, humanamente, el punto de partida,

o sea los D.H. -ha de ser recordarlo y aplicarlo permanentemente.

De manera que el derecho del hombre se actúa, a través de las normas y los hechos jurídicos concretos. La referencia a los D.H. servirá para mejor interpretar, aplicar y también para criticar el Derecho Positivo en cada época y de cara a lo que vendrá si nosotros colaboramos en su advenimiento.

II) Trabajo agrícola como derecho y como deber humano.-

4. D. H. al trabajo.

No resulta necesario abundar sobre este punto (sobre el cual V. A. **Plá Rodríguez** en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales" - Montevideo, 1986 Nº 1), que es reconocido en todas las **Declaraciones**, tanto la **Universal** como las **Regionales** y en las diferentes Constituciones del siglo XX.

Sólo vale la pena señalar tres aspectos del trabajo que, desde ese punto de vista -humano- aparecen indisolublemente unidos en él.

De ahí toda la normativa tendiente a posibilitar el acceso al trabajo; a eliminar los riesgos y los aspectos degradantes de ciertas modalidades; a procurarlo como medio terapéutico; etc.

También el enfoque bi-polar del trabajo, como **derecho** de cada uno y como **deber** frente a la sociedad, por tratarse de un elemento indispensable para su mantenimiento, su reconstrucción y su desenvolvimiento.

5. ¿D.H. al trabajo agrícola?

En principio todo trabajo, cualquiera sea su adjetivación, ingresa en la calificación de D.H., en cuanto es un modo de expresión creativo del hombre como tal. Por ende el tema del D.H. al trabajo -y la constelación que, a partir de allí, se establece- no se plantea de manera distinta cuando se trata del agrícola o agrario.

Sin embargo, las características geo-socio-económicas imponen un cuidado especial para lograr la efectividad del D.H. aquí. Dicho en otra forma: no es ni la idea, ni la declaración, ni la norma que la consagra, - lo que varía, sino el riesgo de violación o de incumplimiento.- Además, a medida que se toma conciencia de que en materia de D.H. no alcanza proclamarlos, sino que es necesario promoverlos, crecen los requerimientos sociales que resulta necesario contemplar.

Hay, pues, dos aspectos principales a tener en cuenta, en el plano de la diversidad: **el medio** donde, generalmente, se realiza **la actividad agraria y las peculiaridades** que reviste: ambos imponen modos especiales para realizar, llevar a la práctica; los D.H. en este sector.

(1) Actividad de aplicación y, como consecuencia, de desarrollo, de las aptitudes creadoras de la persona que lo realiza.

(2) Modo de lograr, por sí mismo, la propia subsistencia y la de quienes están a su cargo.

(3) Asistencia a los demás, solución de problemas que afectan a los convivientes en sociedad.

Vale decir, que además de los aspectos propios de todo trabajo, será necesario contemplar las peculiaridades del trabajo agrario, para que el D.H. pase de la declaración a la realidad.

III) Peculiaridades en Derecho Agrario.-

6.- Trabajo y actividad agraria.-

En el sentido que parece predominar en doctrina agraria, de considerar como **núcleo central** de esta ciencia y de este sector del Derecho Positivo, la actividad agrícola o agraria en sus múltiples manifestaciones, el trabajo del hombre aparece como protagonista permanente.

Un poco como lo prevé el Código **Civil Italiano**, en el libro sobre el trabajo. Incluso con más amplitud constante, abarcando las tres formas cada vez más compaginadas en las explotaciones agrarias: trabajo **directivo** -del empresario y de sus colaboradores más inmediatos;- trabajo **técnico** - de orientación, de asesoramiento, de co-dirección;- **trabajo complementario o de colaboración** - trabajo dependiente, trabajo familiar, trabajo co-asociado.

Se da sentido o significación a **toda forma** de trabajo; no se prioriza alguna de ellas, como la del trabajo dependiente, como debió hacerla el Derecho del Trabajo en procura de su autonomía -en cuanto es la actividad agraria como tal, la que se toma en cuenta y en ella, forzosamente se han de considerar todas las modalidades posibles, cada vez más nítidamente distinguidas en las empresas de cierta magnitud y de desarrollo tecnológico; muchas veces unificadas, sea en quienes las realizan, sean en su significación en el resultado, -en las empresas de menor volumen ó en las empresas asociativas.

Esto da al D.A. una significación peculiar, desde el punto de vista de los D.H., por cuanto nada en él puede encararse, sino en cuanto hay una realización de trabajo necesaria.

7. Acceso, al trabajo.

El punto en el que se centra la promoción del D.H. es, en definitiva en cada caso, el trabajo de cada persona, individualmente considerada.

El problema básico radica, como suele ocurrir en derecho, en asegurar la libertad y la justicia para cada uno en: el acceso al trabajo - su **mantenimiento** o su **cese**.

En el primer aspecto -acceso al trabajo- se plantea un problema que en algunas partes reviste dimensión de tragedia, en cuanto en la mayor parte de las explotaciones agrarias, va unida **al acceso a la tierra y al agua**, ambas limitadas, ambas, con frecuencia escasamente distribuídas. El conflicto entre quienes aducen su **derecho al trabajo** y quienes expresan el **derecho de propiedad**,- es una constante en D.A.- Ya sea que los primeros sean unos ocupantes; o tenedores a título de arrendatarios o de títulos similares,- 'poder trabajar' la tierra, ante el propietario, sujeto público o privado, concurre en menor o mayor dimensión en todos los países y reclama una legislación, cuyo criterio orientador estimamos que ha de ser, asegurar el D.H. al trabajo.

Esto se hace más grave áun y se inserta en problemas que, más allá del D.A. penetran en las raíces institucionales de cada país, cuando el conflicto atañe -como ocurre a menudo en América, Asia, Africa y Oceanía, pero incluso puede ocurrir, con otro enfoque, en algu-

nos países de Europa- a los habitantes autóctonos o etnias o nacionalidades.- Aquí el derecho al trabajo se une, al derecho a la superviviencia cultural y aún a la existencia en -sí misma de enteras poblaciones.

El acceso a la tierra y al agua - esta última con todos los problemas que el riesgo comporta,- va unido al necesario acceso a medios tecnológicos, indispensables en nuestra era para promover el desarrollo indispensable para la subsistencia de los pueblos.

Todo lo cual significa que la promoción y garantía del derecho al trabajo agrícola plantea problemas de eficacia cada vez más difíciles de resolver y cada vez más urgentes en su realización.

8. Tiempo agrario.

A su vez, la actividad agraria tiene su propio tiempo.

Tiempo de desenvolvimiento de cada una, para alcanzar el resultado previsto, la obtención de determinados productos agrarios y que varía de acuerdo con las peculiaridades de **cada explotación** (apicultura, cunicultura, avicultura, ganadería, lechería, agricultura, etc., etc.) que ha de ser respetado y que se impone, sin perjuicio de algunos ajustes que puede establecer el hombre,- por la naturaleza, Abarca, por lo demás, etapas diferentes con diversidad de requerimientos: tiempo de siembra, tiempo de cosecha, tiempo de almacenaje, etc. v. gr.-

En segundo lugar, hay un tiempo indispensable **para la empresa agraria**, para que obtenga un mínimo de realización y un mínimo de rendimiento. Aquí aparecen todos los conflictos de permanencia del productor en el predio por lapsos mínimos indispensables, que los romanos calculaban en el quinquenio y que pueden y aún deben variar, según el tipo de actividad agraria que se realice (rotación, limitación, etc.).

Hay, en tercer término, un **tiempo de comercialización** de la produción agraria, acotado por circunstancias de la naturaleza, de la tradición, de los medios de comunicación, que igualmente condicionan el derecho al trabajo agrario.

9. Libertad de cambio.

Circunstancias geográficas, sociales, económicas y aún políticas,- condicionan con frecuencia el derecho a la libertad en la elección del trabajo, sea para acceder al mismo, sea para cambiar el lugar de su realización o sus modalidades, sea dejar el trabajo agrícola y optar por otro de diferente naturaleza.

El fenómeno constante en nuestra época de migración interna hacia los centros urbanos, provoca la tentación de imponer la estabilidad de la población rural en determinados lugares o de forzar su traslado.

Aquí, desde el punto de vista positivo, se plantean algunos criterios, acerca de la mejora de la calidad de vida en el campo y en los pequeños centros poblados; - garantías del derecho a la libertad de locomoción y de asentamiento; -re-asentamiento propuesto y con participación de los involucrados;-etc. El tradicional 'localismo' del hombre de campo - hoy en parte conmovido por la atracción de la urbe y la miseria campesina en muchas ocasiones,- imponen un cuidado muy particular en esta planificación agraria, para que el D.H. no sólo no se viole, sino se garantice.

10. Trabajo individual y trabajo asociado.-

Otro de los aspectos en que el trabajo agrario asume peculiaridades a considerar, es la necesidad de garantizar la libertad del derecho al trabajo individual -i.e. de cada persona, -junto con el de promover el trabajo asociado. Este último se ha revelado siempre como un medio conveniente y a menudo indispensable para superar las dificultades que la naturaleza y otros hombres, con intereses diversos y a veces contrapuestos, plantean al agricultor.

Debe ponerse el acento en la importancia de esta asociación, en el plano de la familia, por una parte,- como ha sido criterio de diferentes leyes de reforma agraria y, por otra, de formas sociales evolucionadas de diferentes maneras, en los acuerdos asociativos de los productores, sea en los tradicionales de cada país o región sea en los que imaginativamente va creando el mismo estrato agrario, sea en el tradicional-actual (algo más de una centuria) de las formas cooperativas.

Por otro lado, resulta indispensable garantizar lo individual en el marco asociativo, aún en el ámbito familiar (protección al menor y a la mujer) y en el asociativo, en particular cuando la asociación reviste caracteres de obligatoriedad y formas de Derecho Público.

11. Deber en el trabajo agrícola.

Todo trabajo -como ya se indicó- supone el ejercicio de un derecho y de un deber humano - el hombre- el existente principal- en cuanto convive en sociedad, con relación al trabajo puede aducir un derecho fundamental y, al propio tiempo, ha de reconocerse sujeto, también, de un deber esencial.

Las declaraciones internacionales y constitucionales lo reconocen así, por las razones ya apuntadas.

En el caso del D.A., el deber se acentúa por dos factores principales: siempre presentes, pero de los que tenemos más clara conciencia en el momento actual.- Por una parte, porque la actividad agraria es la base o fundamento de la economía de la mayor parte de los países. Por otra -y esencial- porque el agricultor es el principal 'guardián de la naturaleza' , al que corresponde custodiar, cuidar, mejorar y reconstruir los recursos naturales renovables, que constituyen el objeto material - natural de su actividad constante.

El ejercicio de este deber, que alcanza a toda persona, pero que tiene mayor significación práctica, en continuidad y en directa relación en el agricultor,- tiende a asegurar nada menos que el D.H. a la vida de todos los integrantes de la sociedad, incluyendo al propio agricultor.

IV) Garantías y perspectivas.-

12.- El enfoque del trabajo agrario en la perspectiva de los derechos y de los deberes humanos, ambos en indisoluble conexión,

- establecen un relieve de mayor significación a la actividad agraria, por su propia consistencia, en el ámbito de las relaciones inter-sociales y con respecto a la naturaleza;
- imponen un cuidado constante en las garantías a establecer para asegurar su libre y justo ejercicio, para cada agricultor y para la sociedad en que convive;
- plantean una permanente vigilancia en cada país, de acuerdo a las circunstancias geográficas, socio-económicas y temporales,- para adecuar el Derecho Positivo vigente a la di-

fícil realización de un D. y un Deber Humano, que ha sido y aún es uno de los más vulnerados de la historia.

CAPITULO III

Función Social

Agustín Luna Serrano

LA ACTIVIDAD AGRARIA EN LA PERSPECTIVA DE LAS DECLARACIONES UNIVERSALES Y AMERICANAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Introducción. Presentación de la ponencia en la coordenada que describen los derechos humanos al trabajo y al desarrollo.

Los agraristas europeos que seguimos de cerca la labor de nuestros colegas iberoamericanos somos cada vez más conscientes de la gran capacidad renovadora que sus inquietudes y sus trabajos aportan a nuestra disciplina. Así lo hemos observado en sus contribuciones sobre instituciones concretas, que, ya en sí mismas y, sobre todo, en el tratamiento que han sabido imprimirles, nos han abierto perspectivas relevantes preñadas de sugerencias (pienso, en éste sentido, en el módulo rural, en la empresa comunitaria y, muy particularmente, en la posesión y en la usucapión agrarias); así lo hemos comprendido, por otra parte, en su afán de adaptar los instrumentos de la Administración de Justicia a las circunstancias del medio rural y a las necesidades de la protección y amparo de los campesinos (en esta misma reunión participan egregios propulsores de la instauración del Fuero especializado agrario y en el ámbito de nuestro Congreso hemos rendido merecido homenaje a la labor ejemplar del Tribunal Agrario del Perú); así lo hemos intuído, también, en su visión de complementar el ámbito de lo agrario en el contexto social o físico en que la actividad agraria se desenvuelve (pienso, en éste caso en su preocupación por cohonestar el contenido de las leyes de reforma agraria y el contexto cultural en que se desenvuelven las comunidades afectadas por ellas o por definir la relación entre la agricultura y el medio ambiente y, a veces quizá con exageración, entre la agricultura y los recursos naturales); y así lo hemos comprobado, finalmente, aunque no en último lugar, en su vivísimo interés por contrastar, en discusiones interamericanas e internacionales -recuerdo con particular afecto y gratitud las de San José, Bogotá, Sao Paulo, Caracas, Mérida, Medellín, Rosario, Cartagena y Santo Domingo-, sus ideas y concepciones respecto de las bases doctrinales sobre las que configurar el Derecho agrario y conformar el sistema de su ciencia.

En ésta línea sostenidamente renovadora, sí el memorable Congreso de Rosario nos planteó el estudio del fundamental capítulo del Derecho agrario que se refiere a sus bases constitucionales , el Congreso que ahora celebramos, a iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, enseguida acogida por las Universidades de Lima y de San Antonio Abad de Cuzco, con la colaboración de otras dignas Instituciones que con éste magnífico evento han querido sentirse generosamente solidarias, nos propone reflexionar sobre la

cuestión -apartado aún más fundamental y previo de nuestra ciencia- de la cimentación sustantivamente esencial de todo el sistema normativo agrario. La invitación, casi un reto por la perspectiva de los derechos humanos en que se coloca, no sólo es apasionante, sino ciertamente oportuna, puesto que, si ninguna norma jurídica puede prescindir de la persona y de sus derechos en cuanto tal, menos todavía las normas agrarias, que se refieren a una actividad que no sólo ocupa a la persona, sino que, además, de ordinario, la compromete enteramente é incluso, como bien sabemos, la condiciona casi siempre: por eso, como agraristas, debemos felicitar cordialmente a los colegas peruanos y congratulamos con ellos, y por eso también debemos rendir a los organizadores del Congreso, que me permito personalizar en los profesores Figallo y Fernández Sessarego, el tributo de nuestra gratitud.

De las numerosas declaraciones, cartas, convenciones y demás instrumentos internacionales, de vocación universal o americana, que se refieren a los derechos humanos, y sobre el transfondo básico de los postulados de dignidad personal, libertad y justicia, me parecen especialmente destacables, en orden a las preocupaciones generales de nuestro Congreso y, desde luego, en orden a los objetivos específicos del tema de ésta segunda jornada en que mi ponencia se inscribe, los derechos humanos que, en tanto de aquellos documentos, se cifran en el **trabajo** y en su libre elección en condiciones equitativas y satisfactorias (1) y -en clara conexión con el mismo, como pone de relieve alguna declaración (2)- en el desarrollo (3). Sobre la coordenada que dichos derechos humanos describen, aunque con frecuente referencia a otros que vienen a serles complementarios o a los mecanismos con que aquellos derechos se instrumentan en las aludidas declaraciones y también en los textos legales constitucionales u ordinarios, intentaré construir la ponencia que, bajo el rótulo general de "Función social y derechos humanos económico-sociales", me han encomendado, con una generosidad y con una confianza que seguramente no se corresponden ni con mis méritos ni con mis fuerzas, los organizadores del Congreso.

Desenvuelta en ésta perspectiva conductora, el mensaje subyacente de mi ponencia será la afirmación del carácter promocional del Derecho Agrario, que ya en el Congreso de Rosario quise poner de relieve en una comunicación a él presentada -siquiera en aquella ocasión a propósito del concreto examen de las escasas normas de interés directamente agrario contenidas en la Constitución Española de 1978- y que ahora me propongo, más circunstanciadamente, subrayar.

2. El derecho humano al trabajo en la actividad agraria y la consiguiente necesidad de poder tener atribuída una titularidad de explotación sobre bienes agrarios que consienta su ejercicio.

Si el derecho humano al trabajo y a la elección determinativa de sus características, en condiciones equitativas y satisfactorias, reclama, como proyecciones imprescindibles suyas, que aseguran diversos instrumentos internacionales, el derecho a un salario digno y suficiente para el trabajador y su familia, el derecho a condiciones adecuadas en la prestación, libremente prometida, de la actividad laboral, el derecho a una previsión o seguridad social conveniente y el derecho a la asociación sindical (4), la concreción del derecho al trabajo li-

bremente elegido en la dedicación a la actividad agraria como sujeto protagonista y responsable de la misma supone la necesidad de disponer de una base patrimonial que, a partir del aprovechamiento económico de que ella sea susceptible, consienta efectivamente realizarla. Es cierto que, si la actividad agraria consiste en la cría de animales o vegetales -como ya apuntaron, en relación a la determinación del objeto del Derecho agrario el argentino Carrera y, luego, el uruguayo Gelsi Bidart y ha desenvuelto autorizadamente el italiano Carroza en su progresivamente admitida tesis de cifrar la agrariedad en el llamado ciclo biológico-, el aprovechamiento de los bienes que consiente la dedicación del trabajo a la agricultura no ha de referirse siempre y necesariamente a la tierra; sin embargo, lo más corriente es que la actividad agraria se desenvuelva precisamente a partir de aprovechamiento fundiario, de modo que, para poder ejercer el derecho humano a trabajar y dedicar, por decisión libre, ese trabajo a la actividad agraria se hace, ordinariamente, necesario tener establemente atribuída una titularidad de explotación de los bienes inmuebles rústicos. Ya aludiremos más adelante a las no pocas implicaciones que ésta disposición de los bienes agrarios tiene en la dimensión de los derechos humanos -como sustrato, casi siempre, imprescindible, por ejemplo, de los derechos a la libertad, a la iniciativa económica y al desarrollo económico y social de quién emplea su fuerza laboral en la agricultura-, pero en éste momento liminar de mi exposición, que aspiro a que sea progresivamente trabada y armónicamente desenvuelta, me parece oportuno contraer el alcance de su radical significación a la misma esencia de la realización del derecho humano al trabajo.

La titularidad de explotación de los bienes agrarios de que vengo hablando puede ya corresponder actualmente, por diversas causas y títulos, a quién se dedica o quiere dedicarse a la actividad agraria, en cuyo caso el aprovechamiento efectivo de los bienes de que se dispone se presenta como manifestación directa del ejercicio del derecho al trabajo libremente aplicado a la actividad agraria. Así ocurre en los supuestos de tener atribuídos la persona derechos que consienten el aprovechamiento directo de los bienes agrarios (propiedad, enfiteusis, derecho de vuelo respecto de o para plantaciones, usufructo, etc.) o su explotación indirecta (arrendamiento, concesión administrativa, etc.), ya se tengan tales ventajas conseguidas individual o colectivamente (a través, por ejemplo, de cooperativas, de comunidades campesinas o de colectividades vecinales). En el aspecto que ahora nos interesa, para asegurar la efectividad de la realización del derecho humano al trabajo libremente elegido, bastará normalmente con que la legislación ordinaria se contraiga a procurar el mantenimiento estable de la atribución del derecho subjetivo que consiente la explotación, siempre, lógicamente, que ésto no sea incompatible, con la intrínseca naturaleza o las modalidades concretas de la atribución del derecho: en éste sentido, los textos constitucionales reconocen y garantizan la propiedad privada y , por otra parte, se tiende en casi todas las legislaciones agrarias a estabilizar la relación arrendaticia rústica. A lo más, en ocasiones, podrá parecer oportuna una actuación más intensa o incisiva, en razón de pensar que la instrumentación jurídica que posibilita la dedicación a la agricultura no asegura el desenvolvimiento de ésta en condiciones dignas o exentas de cualquier grado de subordinación y aún, eventualmente, de explotación personal: tal ha sido, por ejemplo, la justificación frecuente que se ha querido dar a la persecución legislativa de la aparcería, a veces para prohibirla y, más habitualmente, para propiciar su conversión en arrendamiento.

De no encontrarse la persona en las condiciones hasta ahora consideradas de aprovechamiento actual o potencial ejercitable sobre los bienes agrarios, es claro que el derecho humano al trabajo autónomo en la agricultura podría convertirse en mero postulado de una declaración formal, tan grandilocuente como irritante, si los poderes públicos no procurasen la puesta a disposición del titular de aquel derecho humano de los bienes agrarios necesarios para posibilitar su actuación práctica y asegurar así su potencial efectividad. A ésta apremiante preocupación obedece el importante art. 18 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 11 de Diciembre de 1969, en cuyos apartados a) y b) se señalan, como medios de propiciar el logro de los derechos humanos de significación económico-social, la adopción de las medidas legislativas y administrativas pertinentes y la promoción de reformas sociales o institucionales, incluyendo expresamente entre ellos la reforma agraria encaminada a que la propiedad y el uso de la tierra sirvan mejor a los objetivos de justicia social y desarrollo económico.

Lógicamente la puesta a disposición de la base patrimonial que asegure la opción al trabajo en la dedicación a la agricultura comporta -salvo que las tierras ya estén en el patrimonio de los Entes públicos y éstos estén decididos a su transferimiento- distraer los bienes agrarios a su actual titular para conferirlos a quienes pretenden dedicarse a la agricultura y, eventualmente convertirse -supuesto, sin duda, el más interesante en nuestro caso, del ejercicio del derecho humano al trabajo libremente elegido- de simples campesinos en verdaderos agricultores profesionales. Los mecanismos aprontados para ello pueden ser muy diversos y van desde los expropietarios, propios o, al menos, típicos de las reformas agrarias clásicas o menos clásicas (expropiación de la propiedad o también más recientemente, del uso de los bienes) a aquellos otros más suaves mediante los cuales, sin ser del todo alternativos de los anteriores, también se intenta, a través de su compra (propiciada, acaso, por la imposición de un impuesto especial sobre fincas insuficientemente aprovechadas) o de su adquisición por el ejercicio de derechos de preferencia, la formación de un conjunto de tierras asignables: unos y otros han sido profusamente reclamados por las legislaciones agrarias y, en el caso de mi país, se han contemplado en la legislación de reforma agraria de 1932, en la posterior de reforma y desarrollo agrario (texto refundido de 1973), en la Ley andaluza de reforma agraria de 1984 y en la Ley aragonesa del banco de tierras de éste mismo año 1987.

Desde luego, no me es posible hacer, aquí y ahora, una valoración crítica global de éstos dos posibles caminos del aseguramiento de la efectividad del derecho a trabajar la tierra: por lo demás, en cuanto a la reforma agraria o fundiaria, en sentido más propio, existen apreciaciones interesantísimas de juristas eminentes como los venezolanos Giménez Landinez y Casanova, como el colombiano Morales Benitez o como los italianos Carrozza, Romagnoli o Lucarelli, el último de los cuales ha estudiado ejemplarmente la reforma agraria peruana con una visión completa, no sólo jurídica sino también histórica, política, económica y cultural. No me es posible, igualmente, fijarme en algunos interesantes y transcendentes aspectos concretos que con las mismas se relacionan: de particular importancia, por ejemplo, el de la obligada y justa indemnización en las expropiaciones (aunque sea a través del famoso mecanismo de los bonos, siempre que no se revele a la postre como poco

menos que confiscatorio), a que se refieren no sólo las constituciones sino también las declaraciones sobre los derechos humanos (5). Ni tampoco puedo entretenerme -por más que ello es bien tentador para un agrarista de estricta extracción civilista- en el exámen de su concreta articulación jurídico-técnica. Sólo quiero resaltar algo conocido de todos, aunque no siempre suficientemente comprendido y, a veces, demasiado comprendido con indisimulado temor, según se puso de relieve en una reunión de agraristas celebrada hace pocos años en una hermana nación iberoamericana: que todos éstos instrumentos de propiciación del derecho al trabajo en la actividad agraria, a mi entender por igual reconducibles al concepto de reforma agraria a que se refiere el recordado art. 18 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo antes citada, tienen su inmediato presupuesto técnico justificativo, como el mismo precepto señala y con frecuencia proclaman las normas agrarias constitucionales u ordinarias, en la llamada función social de la propiedad. Sobre este concepto dinámico, reclamado con frecuencia en los textos internacionales sobre los derechos humanos (6), no es mi propósito entretener a tan autorizado auditorio con planteamientos teóricos de carácter genérico o con planteamientos más inmediatos en postulación de su defensa -en alguna ocasión me he atrevido a hacer sugerencias en uno u otro sentido, por bondad de los colegas Zeledón y Brebbia-, máxime teniendo noticia de que, en el primero de los aspectos, la categoría ha sido sometida a un tratamiento completo en un encuentro especializado celebrado en Bogotá a finales del verano, en términos al menos europeos, de 1986. Sólo pretendo, en función también de la propia economía de mi ponencia, señalar sus implicaciones -la que ahora subrayo es la primera- en relación a los derechos humanos económico-sociales en su proyección en el ámbito de lo agrario.

Hay dos puntos, en torno al aspecto al que he reservado este apartado de mi ponencia y relativos a las modalidades de la puesta a disposición de los bienes agrarios en favor del optante al trabajo en la agricultura, sobre los que quisiera todavía emplear unos momentos: me refiero a la alternativa de la asignación de los bienes agrarios en propiedad o en uso -en éste último caso, en arrendamiento o en concesión administrativa o quizá en usufructo- y me refiero también al tema de la selección de los beneficiarios de la asignación de los bienes. Sobre el primero se puede decir que todas las diferentes alternativas que propone se han aprovechado en las diversas legislaciones agrarias y que todas tienen o pueden tener su justificación ante las no difícilmente detectables ventajas que pueden tener frente a los inconvenientes predicables de la solución contraria. Sin embargo al margen de la concreta solución que se adopte en cada momento o en cada lugar, desde la perspectiva de los derechos humanos, que son los protagonistas de nuestro encuentro, parece que es preferible la asignación o adjudicación de los bienes agrarios en propiedad, aunque esta haya, eventualmente, de consolidarse a través de etapas previas de concesión de derechos de uso. En ésta línea se orientan, al menos, no pocos textos y declaraciones internacionales, que no sólo proclaman el derecho de todos a ser propietarios (7), y en éste sentido llegan a calificar a la propiedad como un derecho humano (8) -lo que tiene un especial relieve para los campesinos no propietarios, si se tiene en cuenta que, por carecer de tierra, merecen ser adjudicatarios de ellas-, sino que, además ponen de manifiesto que la propiedad de la tierra y la de los medios de producción han de considerarse instrumentos fundamentales tanto de la libertad como del progreso y desarrollo de la persona en su proyección económico-social (9). En

cuanto al segundo de los puntos señalados, el que se refiere a los beneficiarios de la asignación de los bienes agrarios, no es preciso insistir en que éstos deben ser -en la perspectiva en que ahora consideramos la asignación como medio de posibilitar el trabajo libremente orientado a la actividad agraria- quienes carezcan de aquellos y tengan condiciones personales que les consientan directamente explotarlos. Hay sin embargo, ciertos otros aspectos referentes a la adjudicación que pueden también relacionarse con los derechos humanos: así, por ejemplo, la alternativa, habitualmente contemplada en las legislaciones de reforma agraria, de la adjudicación en favor de personas individuales o de organizaciones campesinas puede determinarse preferentemente en un sentido o en otro en función de tradiciones culturales que los textos sobre los derechos humanos tienden, en sentido más o menos amplio, a subrayar (10); de modo que, en los países en que la historia ha orientado hacia la explotación familiar, la fórmula preferente de la asignación parece que habrá de ser la individual, mientras que en otros, en que la tradición propende hacia formas comunitarias de organización económica -pienso principalmente ahora en la tradición indigenista de muchos de los países iberoamericanos, aunque también podría señalar las supervivencias de tipos de apropiación colectiva, seguramente de origen germánico, en los países latinos europeos (así, por ejemplo, la de los montes vecinales en mano común de Galicia, en España, frecuentemente atendidos por la legislación agraria)- las asignaciones se llevarán a cabo preferentemente en favor de las comunidades campesinas. Todavía hay un aspecto que, sobre los beneficiarios de las asignaciones, quisiera resaltar: sin duda, la propensión de adjudicar las tierras a los jóvenes, hoy observable en casi todas las legislaciones, obedece fundamentalmente a razones economicistas de rejuvenecimiento y eficiencia en el campesinado; pero también podrá entreverse en dicha preferencia un vehículo, importante en la edad temprana de la persona, del libre desarrollo de la personalidad, el derecho al cual suelen formular algunas constituciones y también se recoge en alguna declaración internacional (11).

Un mecanismo diferente a la reforma agraria en orden a facilitar la disposición de la tierra a quién carece de ella, pero también reconducible a las reformas sociales e institucionales a que se refiere el art. 18 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social, antes recordado, es el de la concesión de créditos para la adquisición de tierras, que conocen algunas legislaciones, habitualmente para otorgarla a jóvenes que quieren dedicarse a la agricultura, ya sea individualmente o agrupados. Evidentemente también en éste caso se puede considerar ésta clase de crédito agrario en la línea, que venimos tratando, de posibilitar el ejercicio del derecho humano al trabajo libremene elegido.

En la línea divisoria entre la apropiación de la propiedad o de los derechos de goce sobre los bienes agrarios y la carencia de ellos se sitúa la posesión, a la que voy a dedicar unas pocas palabras para cerrar esta parte de mi exposición. No cabe duda de que a través de ella se manifiesta inmediatamente, y sin que se requiera imprescindiblemente la mediación formalizadora de la atribución jurídica, la tradicional simbiosis o relación ontológica entre el hombre y la tierra que suelen poner de relieve los filósofos juristas cuando se han ocupado del Derecho agrario -pienso, particularmente, en una famosa contribución del italiano Capograssi (12) y en otra, también muy interesante, del español Ruiz-Giménez (13)-; y no cabe duda también de que la toma de posesión de los bienes inmuebles agrarios supone,

en su actuación, una manifestación de optar por aplicar el trabajo a su aprovechamiento. Precisamente esta circunstancia de configurar la posesión normalmente, una actividad sobre los bienes (que consiente hablar con justicia, además de por otras razones, de la función social de la posesión) ha pesado históricamente, más quizá que otras más sutiles o conceptuales y por eso probablemente, al menos alguna de ellas, asumidas con posterioridad -más que a la idea de la buena fe, me refiero a las de protección de la apariencia o de la consolidación de la realidad de la tenencia del bien con la formalidad de la atribución jurídica del mismo en la protección de la posesión, en la atribución de los frutos al poseedor y en la adquisición a partir de la misma por usucapión, con frecuencia vista como premio al cultivador y castigo para el propietario inoperante. Pues bien, circunstancias ambientales varias hacen que, con frecuencia, quien trabaja la tierra carezca de título y no pueda adquirirla por el mecanismo, ahora ya no eficaz a nuestro objeto, de la ocupación. En el caso de la posesión agraria se precisa seguramente -al menos, a veces- una mayor protecció , sin que baste con la que ahora se le otorga en el Derecho codificado o con esperar a que concurran los requisitos de la usucapión, también probablemente necesitada de reforma en el ámbito agrario. En éstos temas son pioneros los colegas iberoamericanos y las soluciones y normativas que ellos han inspirado; por eso no voy a detenerme más en éste punto: sólo quisiera recordar ahora, a propósito de la posesión agraria, que en alguna zona de España, en la que, por razones sociales, en buena parte originadas por la fuerte emigración que padece, es frecuente ésta categoría, se ha tenido en cuenta, en alguna ocasión, la posesión agraria en un procedimiento tan típicamente ligado a la propiedad -su mecanismo técnico de base es la subrogación real- como es la concentración parcelaria, y ello no tanto por la consideración académica de que la posesión es un derecho real provisional como por el buen sentido de no paralizar aquella actuación de reforma por desconocerse el paradero del propietario y de sus posibles herederos. Más frecuentemente, se ha partido también del hecho de la posesión ante la total ausencia de título.

3. El Condicionamiento del derecho al disfrute de los bienes agrarios a su destino a la explotación. El ejercicio de la actividad agraria en condiciones satisfactorias, productivas y socialmente útiles. La formación de la empresa y el tránsito del derecho al trabajo al derecho al desarrollo.

La apropiación o el conferimiento de los bienes agrarios, como presupuesto del libre trabajo en su dedicación a la agricultura, sólo se justifican en cuanto aquellos sean destinados a su explotación o, lo que es lo igual, a la realización sobre los mismos de la actividad que libremente se ha elegido. Este juicio de valor tiene un apremiante reflejo en las declaraciones sobre los derechos humanos, que reclaman directamente la "fiscalización apropiada de la utilización de la tierra en interés de la sociedad" (14), es recurrente en todos los ordenamientos agrarios modernos y está siempre presente en los diversos mecanismos de reforma agraria a que hasta ahora me he referido para procurar la tierra al cultivador y al respecto de los cuales, por cierto, es actualmente clara la tendencia a superar la idea estática del "asentamiento" y sustituirla por la más dinámica de la "instalación profesional".

Esta dimensión justificadora, en su caso, de los transferimientos públicos de los bienes agrarios y, en general de la apropiación de los mismos -en la que de nuevo retorna el protagonismo de la función social de la propiedad, hecha así propiedad activa- aboca directamente a la iniciación de la actividad agraria mediante la organización de los diferentes elementos de la producción puestos en juego en la explotación de la tierra, lo que, de una parte, supone la prestación efectiva del trabajo en la dedicación al cultivo y, de otra, tiene como consecuencia la formación de la empresa agraria.

Sin perjuicio de volver enseguida sobre algunos aspectos de la empresa y sin adentrarnos todavía en el derecho al desarrollo, aunque ya en tensión funcional hacia el mismo, recordemos que los documentos universales o americanos sobre los derechos humanos se refieren a la prestación del trabajo en condiciones dignas y satisfactorias y que, además, en dirección precisamente hacia el derecho al desarrollo, señalan para el trabajo de características de productivo y de socialmente útil (15). Ello comparta que las fincas sobre las que la actividad agraria se ha de desenvolver tengan las condiciones de tamaño y configuración adecuadas para que el trabajo realizado mediante su explotación reúna las características indicadas. Las legislaciones agrarias se preocupan de éstas cuestiones cuando se refieren a la parcelación de las grandes fincas, cuando predisponen el reagrupamiento de las pequeñas -a través del retracto de colindantes, de la concentración parcelaria o de la permuta forzosa de inmuebles- o cuando promueven la mejora de las tierras, unas veces, sobre todo en el caso de las mejoras, facilitando su realización por los particulares, y, en otros, para hacerlas obligatorias, según criterios de planificación no ya indicativa sino coercitiva. Todos éstos instrumentos legislativos de adecuación fundiaria, a propósito de los cuales podemos evocar la eficaz expresión de "propiedad planificada" usada por el italiano Lucarelli y cuya actuación concreta plantea, como es fácil de imaginar, multitud de problemas doctrinales y técnicos interesantísimos, en los que no podemos entretenernos, se inscriben en los que se han denominado genéricamente como de reforma agraria en los textos y declaraciones que venimos examinando. (A propósito de éste concepto de reforma agraria me permito rogarles permiso para una pequeña disgresión. Sobre él habríamos de ponernos de acuerdo los agraristas, puesto que, a veces, utilizando la misma nomenclatura, nos referimos inconscientemente a diferentes medidas de actuación de la política agraria. Me atrevería a proponer, teniendo en cuenta las distintas indicaciones que sugieren la legislación y la doctrina europeas y americanas, que, en relación al concepto genérico de reforma agraria, matizásemos, en sucesión de intensidad progresiva, el de reforma de los contratos agrarios, el de reforma de las leyes estructuras agrarias -en el que se contendrían tanto la reforma fundiaria propiamente dicha como el de la modernización de las explotaciones-, el de ordenación del territorio y el de reforma agraria integral . Soy consciente de que éstos términos clasificatorios no admiten siempre una fácil determinación y de que no se excluyen terminantemente, pero, a pesar de ello, me atrevo a proponerlos como posiblemente utilizables en esa especie de convención metodológica que pienso que los agraristas de uno y otro continente debemos alcanzar para poder trabajar juntos más provechosamente en el desarrollo de nuestra ciencia).

Al lado de los mecanismos de adecuación fundiaria a que me he referido hace unos mo-

mentos y que, desde luego, también son reflejo de la función social de la propiedad -función tan bien estudiada por el italiano Comporti, sin duda el máximo especialista de su país sobre la propiedad agraria- hay otros a los que debe proveerse para que el trabajo en la agricultura sea provechoso, productivo y socialmente útil. Quiero referirme en éste punto, una vez ya indicado el significado del crédito agrario para la adquisición de tierras y también, aunque en este caso implícitamente al referirme a la planificación indicativa, al del crédito agrario de mejora, al crédito agrario de ejercicio, cuya adecuada organización por parte de los poderes públicos se inscribe, respecto de los derechos humanos, no sólo en la proyección ahora considerada sino también en la de evitar que el agricultor sucumba a la rapacidad de la usura, de tanta virtualidad e incidencia en algunos medios rurales, a la que las declaraciones americanas sobre los derechos humanos justamente buscan, como forma de explotación del hombre por el hombre, de erradicar (16). También hay que tener en cuenta, a los mismos fines de alcanzar los caracteres de satisfactorio, productivo y socialmente útil el trabajo aplicado a la actividad agraria, el particular relieve que reviste, en orden a la racionalización del trabajo desenvuelto por el agricultor, su instrucción y su formación profesional, sobre todo ante la creciente tecnificación y complejidad de la actividad agraria: sobre la transcendencia que alcanza este asunto no vale la pena insistir y basta sobre él recordar como no dejan de atenderlo reiteradamente, de manera directa o indirecta, los diversos documentos y cartas sobre los derechos humanos (17). Y cabe, finalmente, hacer referencia, siempre al mismo propósito, de la atención a la cobertura del riesgo del agricultor o del ganadero por la pérdida de las cosechas o la muerte de sus animales, riesgo éste bien específico de la actividad agraria por las condiciones naturales en que se desenvuelve, como puso de relieve el italiano Carrozza en el Congreso Bolivariano de Caracas a la prevención del riesgo del siniestro que suponga la pérdida de los medios de subsistencia de la persona se refiere expresamente la Declaración Universal de los derechos humanos (18) y a promoverla, en nuestro caso, con un correcto y eficiente sistema de seguros agrarios, están obligados los poderes públicos.

He dicho anteriormente que la aplicación del trabajo a la explotación de los bienes tiene como consecuencia la formación de la empresa agraria. Naturalmente, no he de ocuparme aquí de su concepto, y no precisamente por ser su búsqueda tarea poco gratificante y acaso inútil, hasta el punto de ser semejante, como admitió un jurista famoso a la de "correr tras un fantasma"; tampoco me ocuparé de la estructura jurídica que reviste la organización de medios que desarrolla el empresario; ni me referiré para no ser reiterativo, a las diversas formas -individuales o colectivas- que puede revestir la empresa. Pero sí quisiera entretener por unos minutos la atención del sufrido auditorio para fijarme en algunos aspectos referentes a la empresa agraria que inciden en el asunto que en este Congreso nos preocupa. Uno de ellos es la conveniencia de que el conjunto de elementos -bienes y derechos- que el agricultor combina en el ejercicio de su actividad (tan distintos como pueden ser la finca, las máquinas y aperos, la cualidad de socio de una cooperativa o la atribución de una cuota de producción lechera: el recuerdo de ésta última es debido a un jugoso reciente trabajo del francés Lorvellec) no pierda la coherencia, ya sea por actos inter-vivos inconvenientes del propio agricultor respecto de la productividad de su trabajo, ya se vean comprometidas aquélla y ésta por consecuencia de los procedimientos de quiebra o fallida por insolvencia,

ya, finalmente, en el trance sucesorio, por división de la herencia. A algunos de éstos supuestos, como el de la sucesión agraria, han prestado desde antiguo atención -ahora renovada- los ordenamientos jurídicos y a alguno de los otros deberá atender con sumo cuidado el legislador, si se decide a extender al agricultor el procedimiento indicado; y la evitación de todos ellos no cabe duda que propicia la productividad del trabajo del agricultor y de quien le suceda en la actividad. Otro aspecto que quisiera señalar hace referencia al trabajo de quienes prestan su trabajo, sin ser empresarios, en el seno de la empresa pues también a ellos les compete el derecho humano al trabajo en las condiciones ya conocidas. Dejando al margen el caso del trabajo asalariado y también el trabajo prestado en la empresa comunitaria por los cotitulares de la misma, el tema tiene especial incidencia respecto al trabajo de los colaboradores en la empresa familiar: de ahí que su posición haya de ser atendida, asegurándoles una compensación -acaso diferida, para no comprometer la actividad del empresario-, asignándoles crecientes responsabilidades e incluso promoviéndolos -hasta por contrato- a sucesores en la actividad cuando fallezca su pariente empresario y, en otro caso, teniendo reconocidos sus justos derechos. Este aspecto último de la sucesión en la empresa familiar - estudiado, entre otros, por el chileno de origen y hoy profesor español Vattier Fuenzalida, por el alemán Vinckler, por el italiano Carrozza, por el español De Los Mozos, por el argentino Casella y por el francés David, que no ha podido acompañarnos- se conecta con el de la coherencia del conjunto de bienes y derechos organizados por el agricultor antes aludido, problema que se resuelve, en este caso, mediante la figura del sucesor único. También ahora, como en tantas otras veces, el fundamento de la medida se justifica en la función social de la propiedad o si se prefiere, para este caso, como consiente la especificación diversificada de la Constitución española, en la función social de la herencia.

El postulado carácter de ser el trabajo del agricultor, además de productivo, socialmente útil, indica que no puede el resultado de su actividad reducirse al autoconsumo sino que la producción que de aquél deriva ha de dirigirse hacia el mercado. En este aspecto, diríamos en el terreno dogmático, la aplicación del trabajo a la explotación de los bienes comporta la formación de una empresa en sentido técnico; en una perspectiva más inmediata a las preocupaciones propias de nuestro Congreso, la dimensión de la actividad agraria ahora subrayada sugiere el tránsito del derecho humano al trabajo al derecho humano al desarrollo.

4. El derecho humano al desarrollo y su proyección sobre la actividad agraria. Su realización a partir de la empresa y los medios de su actuación. Integración de las reformas agrarias en el desarrollo.

Las derivaciones hasta ahora señaladas de las características de haber de ser satisfactorio, productivo y socialmente útil el trabajo aplicado a la agricultura, ya suponen en sí mismas, como es fácilmente constatable, manifestaciones de la conexión que intercorre entre el trabajo y el desarrollo económico-social de la persona que lo ejerce.

Por otra parte, no es arbitrario afirmar que la mayoría de las instituciones agrarias encuentran su fundamento oxiológico en la revalorización del trabajo o actividad por encima del título jurídico de la actual pertenencia de los bienes: así ocurre, ciertamente, en las normas sobre distribución de tierras a que ya nos hemos referido y así se refleja la normativa

sobre los contratos agrarios, estudiada bien profundamente, entre otros, por el argentino Brebbia, por el uruguayo Gelsi Bidart, por el peruano Gazzolo y por el italiano Massart, todos participantes en nuestro Congreso. Basta pensar, en relación al contrato de arrendamiento, en las normas que aseguran al arrendatario la permanencia en la actividad de explotación, a través de la prórroga forzosa de la relación arrendaticia; en los preceptos que le consienten, aún contra la opinión del propietario, la mejora de la finca que cultiva; en la disciplina que le autoriza, a través de diversos derechos de adquisiciones directa o preferente, acceder a la propiedad de la tierra; o en los preceptos que proyectan el derecho del arrendatario, en virtud de una especial sucesión agraria, en favor de los familiares que con aquél colaboran en el cultivo. Vale la pena, incluso, señalar que con dichas normas se ha producido una significativa transformacion de las instituciones civiles, respecto de las cuales el legislador agrario no ha querido condicionarse por los planteamientos dogmáticos: la figura del arrendamiento como derecho personal ha integrado en su seno, en efecto, ingredientes cuyo aspecto real es evidente, como ha destacado acertadamente el italiano Comporti.

Parece, sin embargo, que, aún teniendo su punto de partida en el trabajo y en las condiciones apropiadas de su desenvolvimiento, tal como ponen de relieve algunos textos y declaraciones internacionales (19), el derecho humano al desarrollo -humano en la triple perspectiva, de corresponder a todo hombre (20), de ser el hombre su protagonista y beneficiario (21) y de tender a garantizar a la persona las libertades políticas y económicas (22) indispensables para su dignidad y el libre desenvolvimiento de su personalidad (23)- encuentra su apoyatura instrumental de realización práctica, por lo que al ámbito agrario se refiere, en la formación de la empresa agraria en sentido técnico por dirigirse al mercado, de modo que su logro se presenta, claramente, en una proyección natural de la misma. Estas apreciaciones, que me parecen del todo correctas, aún sin compartir las principales tesis de la prestigiosa orientación institucionalista del Derecho agrario de la que, en Iberoamérica, es destacado representante el venezolano Duque Corredor, resplandecen, al menos, en las declaraciones sobre los derechos humanos, si se tienen en cuenta los mecanismos a través de los cuales aquellos textos proveen a la realización efectiva -precisamente, sobre todo, en el ámbito agrario- del derecho humano al desarrollo.

Estos mecanismos, dirigidos primordialmente, en una proyección permanente (24), a la elevación del nivel de renta y a su justa distribución (25), se articulan, en efecto, por medio de actuaciones cuya verificación requiere partir, diría que necesariamente, de la constitución de la empresa agraria que se dirige al mercado. Los documentos sobre el derecho humano al desarrollo, centrados, según he subrayado, en el de carácter agrario, indican precisamente, sobre el esquema básico de la modernizacion de la actividad agraria (26), como mecanismos idóneos para la efectividad de tal derecho humano, el incremento de la productividad (27), la diversificación de la producción (28), el fomento de la comercialización e industrialización de los productos agrarios (29) y la expansión y la flexibilización de las exportaciones (30). Es evidente que todos ellos -que implican por sí mismos una infinidad de cuestiones, desde el crédito agrario, la ordenación de cultivos, el rejuvenecimiento de la población activa agraria o la tecnificación de la agricultura hasta la organización de los mercados internos e internacionales y la coordinación integradora de la política económica de los dife-

rentes Estados se conectan funcionalmente a la realidad de la empresa.

Los documentos que se refieren al derecho humano al desarrollo indican cuatro cauces fundamentales para el desenvolvimiento y actuación de los mecanismos indicados para la efectividad de aquel derecho: la planificación de la agricultura y de la vida rural (31), la promoción de las reformas sociales e institucionales convenientes (32), el fomento del asociacionismo en el medio rural (33) y la colaboración entre los Estados (34). Excede notoriamente de los objetivos y de los límites propios de esta Ponencia hacer una consideración pormenorizada de cada uno de ellos. Sólo me parece oportuno, sin desconocer la radical transcendencia de todos y cada uno de ellos, ni tampoco las grandes preocupaciones y afanes que provoca en éste continente sudamericano el último de ellos, subrayar la importancia que tiene para nosotros los agraristas el cauce de la actuación de los mecanismos posibilitadores de la realización del derecho humano al desarrollo que se cifra en la planificación, de cuyo concepto e implicaciones dogmáticas, técnicas y operativas no podemos prescindir en nuestros estudios.

A través de ellos podemos incluso facilitar a los políticos, a quienes propiamente compete la determinación y el alcance de la planificación, la decisión sobre la instrumentación concreta de la misma mediante la indicación, desde el punto de vista de la efectividad -valor cada día más presente en la reflexión doctrinal de los juristas-, de la funcionalidad de las acciones a que los diferentes tipos de planificación conducen. Por mi parte, pienso que la planificación indicativa -que es el modelo prevalente en Europa- debe preferirse, en atención a los criterios de efectividad a que me he referido, puesto que sus mecanismos propios suscitan una mayor aceptación social, a la planificación coerticia. Es cierto, en todo caso, que en ocasiones habrá de seguirse el camino de esta última, cuando las circunstancias económico-sociales o las actitudes cerriles e insolidarias de los que más tienen exijan la alternativa que la misma significa.

El derecho humano a que ahora nos referimos puede enmascarar, no tanto en sí mismo, pues es expresión sublime de la idea de la solidaridad, sino en su proyección objetiva, algunos riesgos o peligros, si su realización efectiva se diluye en el mero desarrollismo. El colombiano Morales Benítez, con la brillantez y la apasionada generosidad que le caracterizan, ha denunciado en más de una ocasión la posible e interesada sustitución de las reformas agrarias por el desarrollo. Las ideas sociales que inspiraron e inspiran aquellas no pueden difuminarse en planteamientos economicistas, a los que puede tentar fácilmente la idea del desarrollo. De ahí la trascendencia de situar a éste en el ámbito de los derechos humanos y de ahí también la gran significación que alcanzan, como paliativo a la preocupación apremiante que denuncia nuestro amigo Otto, las declaraciones sobre el desarrollo cuando refieren prioritariamente el mismo a las personas menos favorecidas (35), lo sitúan preferentemente en los países en desarrollo (36), reclamando para ellos asistencia técnica, financiera y material a través de una acción internacional (37), y ponen el acento del desarrollo en la garantía de las libertades políticas y económicas del hombre (38) y, en definitiva, en la consolidación de la democracia y de los valores que le son propios (39).

5. Indicaciones finales, Evocación. Formulación de un augurio.

Con las últimas reflexiones acaba propiamente el contenido específico de mi Ponencia en el ámbito en que se ha colocado en el programa del Congreso. Quisiera, sin embargo, si la bondad de la Presidencia todavía me lo consiente, avanzar, antes de acabar mi intervención, unas breves indicaciones en torno al contenido de mi propia Ponencia, hacer una evocación y formular un augurio sobre la significación de nuestra tarea de agraristas.

Las indicaciones se refieren a la indudable imperfección de mi trabajo. En descargo de la misma no puedo argumentar con la vastedad de la materia, pues la búsqueda de la síntesis debe ser ejercicio habitual de la actividad científica, pero sí, en cambio, aducir mi falta de competencia específica en temas de derechos humanos -soy sólo un civilista aficionado al Derecho agrario- y también la dificultad que para un jurista europeo, formado en determinados esquemas conceptuales, supone la generosidad semántica con que las declaraciones universales y americanas se refieren a los derechos humanos. Entre nosotros suele distinguirse -así en las convenciones o cartas europeas como en las diferentes constituciones políticas- entre derechos fundamentales, libertades públicas, derechos y deberes de los ciudadanos y relaciones económico-sociales; de modo, por otra parte, que esa escalonada clasificación trasciende a los aspectos formales y sustantivos de la disciplina normativa y a la actuación de la defensa jurisdiccional de cada una de las posiciones jurídicas a que las categorías indicadas hacen referencia. En razón de esta circunstancia, ha podido trascender a mi exposición alguna punta de insensibilidad o incomprensión ante los textos y declaraciones universales y americanas sobre los derechos humanos, en torno a los cuales he querido que se centrase exclusivamente -como homenaje a los colegas de este continente que nos acoge- mi intervención.

Quiero también evocar a dos juristas agrarios con cuyas preocupaciones enlaza idealmente el trabajo que estos días estamos realizando. Me refiero a los profesores Giangastone Bolla y Fernando Pereira Sodero. Ambos fueron para nosotros maestros de ciencia y de vida, y apóstoles del Derecho agrario, el uno desde su espléndida villa florentina y el otro en su continuo peregrinar por las tierras brasileñas. El profesor Bolla estaría particularmente feliz si pudiera contemplar este nuestro encuentro peruano, tanto por el tema de nuestras conversaciones, pues él colocaba siempre al hombre y su dignidad como centro del Derecho agrario, como porque, entre sus grandes intuiciones, estaba la de advertir que en la renovación del Derecho agrario correspondía un lugar preminente a los jóvenes pueblos iberoamericanos.

Señalaba, finalmente, para acabar mis palabras, la intención de formular un augurio. Es este que la tierra -la "primera madre del hombre", como la llamó egregiamente uno de los clásicos de nuestra literatura- no se convierta, por las circunstancias del desenvolvimiento de la actividad agraria, en enemiga del hombre. A nosotros los agraristas nos corresponde un cometido significativo en relación a la elevación de la dignidad del agricultor; y mi augurio se cifra precisamente en que nunca traicionemos esa misión en lo que a nosotros compete.

Este Congreso -este magno Congreso, me atrevería a decir, fruto de la generosidad de nuestros amigos peruanos y de los desvelos científicos y organizativos de nuestro infatigable Ricardo Zeledón- es, justamente, prenda segura de que el augurio se cumplirá.

NOTAS

(1) Cfr. art. 23 de la Declaración universal de derechos humanos hecha por la O.N.U. el 10-12-1948, en relación con otros de sus preceptos: art. 6 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales adoptado por la O.N.U. el 16-12-1966; art. XIV de la Declaración americana de los derechos y deberes del hombre hecha en Bogotá en 1948; art. 6 del proyecto del Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos de San José, recogido en el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1985-1986; y art. 43, b) de la Carta de la Organización de Estados Americanos.

(2) Cf. art. 6 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social hecha por la O.N.U. el 11-12-1969.

(3) Cfr. art. 26 de la Convención americana sobre derechos humanos suscrita en San José el 22-11-1969; arts. 1 y 2 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo cit. y arts. 1 y 2 de la ulterior Declaración sobre el desarrollo que la complementa. Vid. también, en general, sobre el derecho al bienestar material y al desarrollo económico del hombre, art. 43 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá el 30-4-1948.

(4) A estos derechos humanos suelen referirse todos los textos internacionales sobre la materia: vid., en este sentido, art. 23 de la Declaración Universal de 10-12-1948; arts. 7 y 8 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 16-12-1966; arts. 10. a), 11. a) y 15. b), de la Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social de 11-12-1969; arts. XIV a XVI y XXII de la Declaración de Bogotá de 1948; arts. 31. g), 43. b), c), g) y h) y 44 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; y art. 7 del proyecto adicional a la Convención americana de derechos humanos.

(5) Cfr. arts. 17.2 de la Declaración universal de derechos humanos de 10-12-1948 y art. 21.2 de la Declaración americana de derechos humanos de 22-11-1969.

(6) Cfr. arts. 6 y 18 de la Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social y 21 de la Convención americana de derechos humanos.

(7) Cfr. art. 17 de la Declaración universal de 10-12-1948; art. 6 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 11-12-1969; y art. XXIII de la Declaración de Bogotá de 1948. Este último precepto es digno de destacar por la dimensión humana que cualitativamente atribuye al derecho de propiedad.

(8) El art. 6 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social habla, expresamente, a propósito precisamente de la propiedad de la tierra y de los medios de producción y por referencia a su conformidad con los derechos humanos, del "igual derecho a la propiedad para todos".

(9) Vid. art. 6 de la Declaración cit. en la n. anterior.

(10) Cfr. en este sentido, art. 27 del Pacto internacional de Derechos civiles y políticos de 16-12-1966, sobre la protección de las minorias étnicas. En términos más generales, el art. 22 de la Declaración universal de Derechos humanos de 10-12-1948 se refiere a que toda persona tiene derecho a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad: no cabe duda de que entre ellos podría contarse y el derecho a la propia identidad cultural.

(11) Cfr. art. 22 de la Declaración universal de Derechos Humanos cit. en la n. anterior.

(12) Cfr. Capograssi, Agricoltura, diritto, propletá, en Rivista di Diritto Agrario, 1952, II, Págs. 246.ss.

(13) Cfr. Ruiz Giménez, El hombre y la tierra (Introducción iusnaturalista al Derecho agrario), en Temis, nº 7 (1960), Págs. 211 ss.

(14) Cfr. art. 17. d), de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 11-12-1969.

(15) Cfr. art. 6.2 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 11-12-1969.

(16) Cfr. art. 21.3 de la Declaración americana sobre derechos humanos.

(17) Cfr. art. 26 de la Declaración universal de derechos humanos de 10-12-1948; art. 13 del Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales de 16-12-1966; art. 10. c), de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social de 11-12-1969; art. 47 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y arts. 26 de la Declaración americana de Derechos humanos y 14 del proyecto de protocolo adicional a la misma. Por su parte, el art. 21 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social y el art. 26 de la Declaración universal de derechos humanos se refieren expresamente a la enseñanza profesional, y el art. 25 del Pacto internacional de Derechos económicos, sociales y culturales contempla el derecho de toda persona a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, derecho al que también se riefiere el art. 16 del proyecto de protocolo adicional a la Convención americana de derechos humanos. A la utilización de la tecnología en beneficio del desarrollo social hace referencia asimismo el art.13 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social tantas veces recordada.

(18) Cfr. el contenido de su art. 21.1.

(19) Cfr. art. 6.2, de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

(20) Cfr. art. 1 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

(21) Cfr. art. 2.1, de la Declaración sobre el Derecho al desarrollo. Vid. también arts. 22 y 25 de la Declaración universal de derechos humanos.

(22) Cfr. art. 6.2, del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales; art. 2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo; y art. 2 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

(23) Cfr. art. 22 de la Declaración universal de derechos humanos.

(24) Cfr. arts. 12 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social y 26 de la Convención americana de derechos humanos.

(25) Cfr. art. 7 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social; art. 31.a, de la Carta

de la Organización de los Estados Americanos.

(26) Cfr. art. 31. d) de la Carta de Organización de los Estados Americanos.

(27) Cfr. art. cit. en la n. anterior.

(28) Cfr. art. cit. en la n. 26; cfr. también art. 18. c) de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

(29) Cfr. art. cit. en la n. 26.

(30) Cfr. arts. 31. h) y 37. b), de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y art. 23. d) de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

(31) Cfr. particularmente, arts. 8 y 17 b) y d), de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

(32) Cfr. art. 18. a), de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social; art. 31. d), de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. A la obligación de promover los Estados dichas reformas se refieren al art. 4.1. de la Declaración sobre el derecho al desarrollo y el art. 26 de la Convención americana de derechos humanos, así como los arts. 1 y 3 del proyecto de protocolo adicional de la Convención cit.

(33) Cfr., particularmente, art. 15 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

(34) Cfr. arts. 3.2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo y 9 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social. A la posible integración económica interestatal se refiere el art. 42 en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

(35) Cfr. arts. 3 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social y 43. f) de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

(36) Cfr. art. 12 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social. El art. 13 de la misma se refiere a la ayuda que a los países en desarrollo pueden prestar los países desarrollados.

(37) Cfr. art. 23 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

(38) Vid. preceptos cits. en la n. 22.

(39) Cfr. art. 15 de la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social.

Carlos Torres y Torres Lara

EL REGIMEN DE PROPIEDAD EN LAS COOPERATIVAS AGRARIAS DEL PERU

SUMARIO

I) Introducción. II) Activos, Pasivos y Patrimonio. III) Patrimonio Bruto y Neto. IV) Aportaciones. V) Reserva Cooperativa. VI) La Propiedad Cooperativa. VII) Conclusiones.

I) INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto analizar la naturaleza jurídica y características de la llamada propiedad cooperativa en las Cooperativas Agrarias del Perú (1), partiendo de la hipótesis de que se trata de una propiedad socializada diferente a la propiedad tradicional típica en las empresas de naturaleza privada.

Para analizar el problema de la propiedad a nivel de las empresas cooperativas en el Perú, es preciso hacer dos diferencias: la primera a nivel de modalidad cooperativa y la segunda a nivel de sujeto titular de la propiedad. Veamos:

1º **Modalidades Cooperativas:** Conforme a la legislación Peruana existen dos modalidades fundamentales: las Cooperativas Agrarias de Usuarios y las Cooperativas Agrarias de Trabajadores. En las primeras sólo se cooperativizan algunas actividades empresariales tales como la comercialización, el abastecimiento, el crédito, etc., mientras que en las segundas la cooperativización es además, sobre el proceso productivo. En consecuencia, en las cooperativas de Usuarios, los agricultores se asocian para usar un servicio en común, mientras que en las Cooperativas de Trabajadores los agricultores se asocian para trabajar en común. En las cooperativas Agrarias de Usuarios la explotación agraria es individual a través de unidades familiares mientras que en las cooperativas Agrarias de Trabajadores la explotación agraria es comunitaria. Generalmente, en el primer caso la propiedad de las tierras pertenece a cada familia mientras que en el segundo caso la propiedad de las tierras pertenece a la Cooperativa. Sin em-

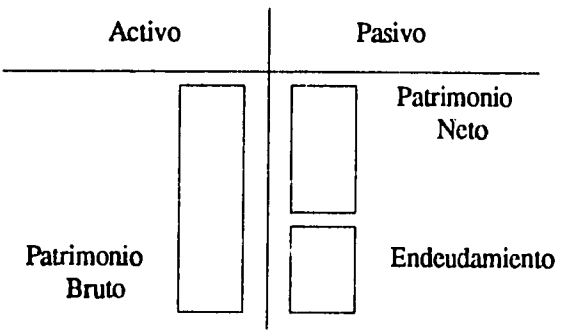
(1) Las Cooperativas agrarias en el Perú se rigen por Ley General de Cooperativas, Decreto Legislativo Nº 085, del 20 de mayo de 1981.

bargo, esto no es indispensable para tipificar la naturaleza de la Cooperativa ya que pueden haber cooperativas de trabajadores que explotan comunitariamente tierras de propiedad ajena (privada o estatal) o también Cooperativas Agrarias de Usuarios cuyos trabajadores explotan individualmente la tierra de propiedad de la Cooperativa. Esta situación ha quedado acreditada en la experiencia peruana de los últimos años (2). en consecuencia, no es el régimen de propiedad como se cree usualmente, el elemento diferenciador entre las Cooperativas Agrarias de Trabajadores (también llamadas de producción) y las Cooperativas Agrarias de usuarios (también llamadas de Servicios).

2º **Sujeto Titular de la Propiedad:** Es preciso, en principio, distinguir en este análisis, tres planos de propiedad: el del socio sobre sus certificados de aportación representativos del capital social, el de la colectividad cooperativista sobre la Reserva Cooperativa y el de la Cooperativa, como persona jurídica, sobre sus activos.

II) ACTIVOS, PASIVOS Y PATRIMONIO

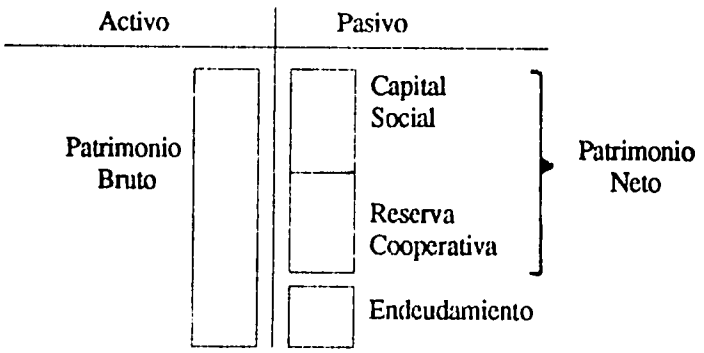
Toda Cooperativa cualquiera sea su modalidad, tiene como patrimonio bruto el monto total de sus activos y como patrimonio neto el resultado de restarle al total de los activos el total del endeudamiento según puede observarse en el siguiente gráfico:



Esta situación es aplicable para cualquier persona jurídica que maneje una empresa. Sin embargo, la diferencia radica en que en las cooperativas, el patrimonio neto está

(2) Particularmente al producirse la parcelación ilegal, se ha presentado la explotación individual de hecho sobre una propiedad colectiva.

constituido a su vez por dos elementos: el Capital Social y la Reserva Cooperativa irrepartible según puede observarse en el siguiente gráfico:



Es esta última característica la que ofrece a la llamada propiedad cooperativa peruana una característica especial. En efecto, al ser la Reserva Cooperativa irrepartible (arts. 5 inc. 1.7, 44 y 55 de la Ley General de Cooperativas), significa que parte del patrimonio es también consecuentemente irrepartible entre los socios. La propiedad cooperativa entendida sólo como la propiedad de la cooperativa sobre sus bienes o medios de producción no tiene ni tuvo nunca una característica especial. En el Perú, la Decimoquinta Disposición Transitoria de la Constitución Peruana de 1979, confirma la libre disponibilidad que tiene la cooperativa sobre las tierras de su propiedad. En efecto, dicha disposición dice lo siguiente:

"La deuda agraria por la adjudicación de tierras, ganado, maquinarias y demás instalaciones, a consecuencia de la Reforma Agraria, se condona a petición de parte cuando se acredita el trabajo directo de la tierra, Cancelada o condonada la deuda agraria, **las cooperativas agrarias adquieren pleno dominio de sus bienes.** Mantienen su propia autonomía. Se rigen por la Ley General de Cooperativas."

En consecuencia, la característica tipificante de la llamada "propiedad cooperativa" no se encuentra, como se cree usualmente, en que los bienes (como las tierras) sean de propiedad colectiva e irrepartible sino más bien en la existencia de una parte del patrimonio neto que deviene en propiedad colectiva por ser irrepartible. Así, la propiedad que tiene la cooperativa sobre cualquiera de sus bienes, encuadra dentro de los conceptos tradicionales de la propiedad privada. Sólo un cambio de política en esta materia podría alterar la situación si es que se justifica que ciertos bienes, como por ejemplo la tierra, no puedan ser materia de libre disponibilidad, pero esto implicaría en el Perú una modificación constitucional en el caso de las Cooperativas Agrarias, mas no para el resto de las cooperativas.

III) PATRIMONIO BRUTO Y PATRIMONIO NETO

Consecuentemente a lo dicho, el Patrimonio Bruto de las Cooperativas Agrarias en el

Perú está constituído por el total de sus bienes activados: dinero, valores, cuentas por cobrar, inventarios, activos fijos, etc.

Todos estos bienes están sujetos al régimen común de propiedad sin limitaciones para su libre disponibilidad, a diferencia por ejemplo del caso relativo a las Empresas de Propiedad Social donde según el artículo 39 del Decreto Ley 20598 la venta de activos de importancia requiere la autorización de la Unidad Regional del Sector de Empresas de Propiedad Social, que es un ente ajeno a la decisión de los miembros pertenecientes a la Empresa de Propiedad Social titular del bien.

A diferencia del Patrimonio Bruto, el Patrimonio Neto es el monto que realmente corresponde a los socios cuando se deduce del total del patrimonio bruto el endeudamiento frente a terceros. Pero a su vez, ese Patrimonio Neto pertenece a los socios de la Cooperativa en dos modalidades: en su condición individual; y, a la vez, en su condición de colectivo social, bajo una especie de copropiedad ubicable en el art. 969 del Código Civil peruano (3) pero con características propias y originales ya que el propietario "grupal" no puede practicar la partición ni siquiera en la disolución y liquidación de la cooperativa. (Art. 55 de la Ley General de Cooperativas).

En efecto la parte de Patrimonio Neto correspondiente a las aportaciones de los socios (capital social) representados en sus certificados de aportación, son individualizables. En el caso de retiro del socio o liquidación de la cooperativa es incluso liquidable en efectivo a cada uno de ellos. En cambio, la suma relativa a la Reserva Cooperativa, es por mandato de la Ley, de carácter irrepartible, aún si se produce la disolución y liquidación de la cooperativa. En el primer caso, pues, se trata de una propiedad individualizable mientras que en el segundo caso se trata de una propiedad colectiva (4). La suma de ambos genera una copropiedad según el siguiente gráfico:

		Capital Social	Propiedad individualizable entre los socios.
ACTIVOS	COOPERATIVA	COPROPIEDAD	
		Reserva Cooperativa	Propiedad cooperativa o grupal no individualizable.

(3) Conviene diferenciar condominio de copropiedad lo que no hace el nuevo Código Civil peruano (Véase Lucrecia Maisch. Exposición de Motivos. p. 197; y, Galindo Garfias: Tres cuartos de siglo en ... p. 78

(4) Comentarios a la Ley General de Cooperativas. p. 181. (Carlos Torres y Torres Lara)

La llamada "Propiedad Cooperativa" en sentido restrictivo no se ubica en la propiedad de la organización cooperativa sobre los bienes que figuran en su activo (como las tierras), sino que la "Propiedad Cooperativa" es propiamente la relativa a la Reserva cuyo titular son los socios en forma colectiva o cooperativa y contra la cual están aplicados los activos o bienes de la Cooperativa (5).

La Propiedad Cooperativa en consecuencia es de naturaleza abstracta al no estar referida a bienes específicos sino siempre a una proporción del activo de la cooperativa compartido con la parte individualizable de los socios y el endeudamiento con terceros.

Observemos el fenómeno en el siguiente gráfico:

Activo	Pasivo	
5 Dinero	40 Capital Social	
15 Inversiones Temporales		Patrimonio Neto 75
	35 Reserva Cooperativa	
20 Inventarios		
	25 Endeudamiento	
60 Tierras y Edificios		
100	100	

En esta cooperativa que tiene un patrimonio bruto de 100 y un patrimonio neto de 75 la proporción individualizable entre los socios es de 40, mientras que la proporción de la Reserva Cooperativa ("Propiedad Cooperativa" en sentido específico) es de 35. Sin embargo, dichos 40 y 35 no son identificables con ninguna parte del activo o patrimonio bruto sino que juegan indistintamente sobre la totalidad del mismo. En otras palabras del 100% del activo, una proporción abstracta del 40% es de los socios en forma individual mientras que una proporción abstracta también del 35% es propiedad cooperativa. en resumen, el 40% de los socios no es necesariamente dinero, inventario, etc., ni los 35 son las tierras como a veces se cree, sino que la totalidad del activo (patrimonio bruto) corresponde proporcionalmente a estas tres fuentes de recursos. Es más, en el caso de una disolución y liquidación en la que exista una pérdida, ésta perjudicará primero a la Propiedad Cooperativa que es la Reserva Cooperativa destinada a cubrir pérdidas y otras contingencias, luego el capital de los socios y finalmente a los terceros. En cambio, si se trata de una liquida-

(5) Cooperativismo, el modelo alternativo. p. 100. (Carlos Torres y Torres Lara)

ción con superávit, el saldo neto resultante de la liquidación se atribuirá sólo y exclusivamente a la Reserva Cooperativa. Según el Prof. Paul Lambert, la irrepartibilidad es una característica fundamental para tipificar a una cooperativa auténtica. (6).

Ahora bien en esta materia será necesario introducir en la Ley General de Cooperativas peruana una reforma que puede ser tomada de la reciente Ley de Cooperativas de España (7) la que en su art. 87 precisa que las pérdidas se aplicarán también proporcionalmente a la Reserva y al Capital de los socios. Estimamos que ésta reforma se hace hoy necesaria ya que resulta fácil generar pérdidas intencionalmente para repartirse las reservas en forma **indirecta**. En efecto, se han observado casos en los que incrementándose el rubro de remuneraciones en beneficio de quienes administran la cooperativa, se genera una pérdida que luego es cubierta o pagada con cargo a la Reserva Cooperativa, lo cual no constituye otra cosa que la distribución indirecta de dicha Reserva, incumpliéndose con ello el principio cooperativo consagrado por la Ley General de Cooperativas peruana de la irrepartibilidad de las reservas durante la vida de la cooperativa, en caso de disolución y liquidación o incluso de transformación de la cooperativa a una forma jurídica de naturaleza diferente.

IV) APORTACIONES

Las aportaciones de las cooperativas agrarias constituyen la parte alícuota del capital, en forma similar a lo que son las acciones dentro de la sociedad anónima **pero sus diferencias fundamentales**, son las siguientes:

a) **En lo formal:** Son representadas básicamente mediante Certificados de Aportación o Libretas de Aportación en vez de Certificados de Acciones.

b) **En lo material:** 1) No dan derecho a voto ni a un dividendo. 2) No dan derecho a dividendos sino sólo pueden percibir un interés limitado. 3) Son intransferibles. 4) No son títulos valores. 5) No están destinados a su negociación en el mercado.

Estas características se deben a que la cooperativa es una sociedad de personas y no de capitales. El capital pierde su poder de dominio en esta sociedad entregándoselo más bien al socio en su calidad de trabajador o usuario. Así la propiedad se convierte en un instrumento al servicio del hombre y no éste al servicio de la propiedad.

En consecuencia, la propiedad del socio sobre los Certificados de Aportación tiene todas las condiciones tradicionales de la propiedad, particularmente el derecho a percibir un interés limitado y a poder transferir su propiedad a favor de otro socio o a favor de la Cooperativa para que le devuelva su aporte, pero a su vez, carece de las facultades típicas de la pro-

(6) La Doctrina Cooperativa. pág. 81. (Paul Lambert)
(7) Promulgada el 2 de abril de 1987.

piedad capitalista empresarial, es decir, el derecho de gestión de la empresa en proporción de su aporte y el derecho a la apropiación del excedente económico también en proporción a su capital aportado. En consecuencia, la propiedad de los socios sobre las aportaciones, es propiedad privada, pero a su vez, no es propiedad privada capitalista.

V) LA RESERVA COOPERATIVA (8)

La característica más original de la llamada "Propiedad Cooperativa" resulta siendo como podemos observar, la "Reserva Cooperativa" que constituye una propiedad de naturaleza sui generis, particularmente porque su titular no es una persona individual, ni el Estado, ni la colectividad social, sino la colectividad cooperativa que se expresa a través de la Asamblea General. La segunda característica es que este propietario colectivo, si bien tiene el derecho de darle uso destinándola a cualquier activo, está impedido de extinguirla, gastarla o consumirla. Incluso en casos de pérdida en que se use la Reserva deberá reponerse dicha proporción en el plazo que señalen las normas estatutarias. Otro aspecto importante de la Reserva Cooperativa lo constituye el hecho de que se incrementa no sólo con una parte de los excedentes anuales (20%) sino además con el resultado de todas las operaciones de carácter lucrativo que hubiera realizado la cooperativa.

Se entiende por operación lucrativa fundamentalmente, a aquellas donde la ganancia es producto exclusivo de una plusvalía obtenida por la explotación del capital y no con el esfuerzo de los socios (por ejemplo, la venta de inmueble a valor superior al registrado en Libros o la ganancia obtenida en la compra-venta de bonos bursátiles cuando es posible y necesario realizar inversiones transitorias por una liquidez temporalmente excesiva).

VI. LA PROPIEDAD COOPERATIVA

Conforme a lo expuesto la "Propiedad Cooperativa" puede considerarse hasta en tres niveles:

a) La propiedad de la cooperativa sobre sus activos;
b) La propiedad individualizable de los socios sobre sus "aportaciones" cooperativas y;
c) La propiedad cooperativa de los socios sobre la Reserva Cooperativa.

De los tres niveles es el tercero el que se puede llamar el núcleo mismo de la Propiedad Cooperativa.

VII. CONCLUSIONES

Del presente trabajo fluyen las siguientes conclusiones:

(8) Puede consultarse la opinión de Dabormida , Renato en Revista della Cooperazione 1985 - Nº 24. p. 131.

1. Las cooperativas en el Perú pueden ser de usuarios o de trabajadores.
2. La diferencia entre ambos tipos no está en la forma de propiedad colectiva o individual sino en que las de usuarios cooperativizan los servicios comunes y las de trabajadores cooperativizan además el proceso productivo. En consecuencia, pueden haber y hay cooperativas de trabajadores sobre la base de propiedad individual, privada o estatal y cooperativas de usuarios sobre la base de propiedad colectiva.

3. Cuando se alude a la "propiedad cooperativa" pueden distinguirse hasta tres niveles: propiedad de la cooperativa sobre sus activos, propiedad de los socios sobre sus aportes y propiedad de la colectividad cooperativa sobre la Reserva Cooperativa. Puede también hablarse de la "copropiedad" que está integrada de una parte por los socios individualmente y otra por los socios grupalmente como colectivo cooperativista.

4. El núcleo principal de la "propiedad cooperativa" es la titularidad de los socios como colectivo cooperativista sobre la proporción del activo neto que corresponde a la Reserva Cooperativa.

5. Dicho núcleo de propiedad cooperativa es de naturaleza abstracta al no estar referida a bienes muebles o inmuebles específicos sino a una proporción del activo cooperativo que se comparte en copropiedad con cada socio.

6. La propiedad en la cooperativa está al servicio del hombre y no éste al servicio de la propiedad.

BIBLIOGRAFIA:

- **DABORMIDA**, Renato: Le legislazioni cooperative, estere, Il diritto cooperativo peruviano. En Revista della Cooperazione. Editoriale EDITALIA. Italia, 1985. N°24.
- **GALINDO GARFIAS**, Ignacio. Tres cuartos de Siglo en el Derecho Civil Mexicano en LXXV años de evolución jurídica en el mundo. Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- **LAMBERT**, Paul: La Doctrina Cooperativa. Intercoop. Editora Cooperativa Limitada. Buenos Aires. 2da. Edición 1959.
- **MAISCH VON HUMBOLDT**, Lucrecia. Exposición de Motivos del Código Civil Peruano. Tomo V. Parte III. (1985).
- **TORRES Y TORRES LARA**, Carlos Comentarios a la nueva Ley General de Cooperativas. Edit. ASESORANDINA S.R.Ltda. Lima, 1986. 2da. Edición.
- **TORRES Y TORRES LARA**, Carlos: Cooperativismo, el modelo alternativo. Estudio sobre su ideología, instituciones y técnicas. Edit. Universidad de Lima, 1983.

Marco Comporti

LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN EL DERECHO ITALIANO

Es notorio el movimiento de ideas que, basándose en el pensamiento de los teóricos del Derecho Natural y de los constitucionalistas ingleses, y, en particular, en el de Locke, logró la inclusión de la propiedad entre los derechos naturales e inviolables del hombre, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y la consiguiente exaltación de la misma como derecho absoluto, en el art. 544 del Código Napoleón.

De la misma manera, es sabido que, como consecuencia de la crisis de los principios del derecho natural provocada por las transformaciones sociales y económicas que siguieron a la Revolución industrial, así como también por el surgimiento de la cuestión social, el derecho de propiedad fue sufriendo gradualmente un importante proceso de redimensionamiento y reinserción en la historia: a comienzos de este siglo, el positivismo imperante había eliminado el "momento natural" de la propiedad, cuyo fundamento viene ahora a situarse en el "momento civil", es decir, en la ley positiva.

Con el fin de brindar un adecuado soporte teórico a la acción del legislador, en el ámbito de las nuevas ideologías y de las nuevas exigencias de la sociedad, surge por vez primera la concepción científica de la teoría de las limitaciones de derecho privado y de derecho público.

A mediados del siglo XIX y como consecuencia de la interacción de las distintas corrientes culturales, la idea de la temperación de la propiedad o la de las limitaciones de la misma, ya había sido introducida en Italia, de manera original, por Romagnosi y Rosmini, cuyas obras ejercerían gran influencia entre los filósofos y los juristas posteriores. La doctrina civilista italiana intentaba, por entonces, sistematizar estos conceptos, desde el momento en que habiéndose abierto hacia las experiencias culturales alemanas, aspiraba a una teorización más refinada, a una construcción más orgánica y a la creación de un verdadero sistema del derecho civil.

A todo esto proveyó nuestra doctrina de las primeras décadas de este siglo, construyendo, por un lado, el modelo jurídico de propiedad simple, compacto, unitario, no escindible e indeterminado (superando así definitivamente la concepción del anterior esquema complejo, compuesto y fraccionable del derecho común), y, por otra parte, insertando como ele-

mento normal y connatural del instituto, la idea del límite con sus respectivas construcciones teóricas.

Si bien dicho límite deriva siempre de la ley, surge otro problema, y aún más complejo, que es el de la teoría del abuso del derecho que fue ampliamente discutida, primero en Francia y luego en el resto de Europa, y que debía tender a la introducción de ulteriores límites, ya no al derecho mismo, sino al ejercicio que de él hace su titular: dicha teoría, aceptada unas veces, rechazada otras por parte de los legisladores, se colocaba en evidente antítesis con los enunciados del pensamiento liberal clásico y constituía un ulterior y claro síntoma de la crisis de la concepción meramente individualista de la propiedad.

Otro momento de la crisis de estas ideas estaría constituído por la reflexión acerca de las correspondencias entre el esquema unitario de la propiedad y los distintos reglamentos para la diversidad de bienes en relación a sus diferentes naturalezas e importancia, que con el tiempo se irían delineando. La corriente cultural que, como habíamos visto, consideraba la propiedad como uno entre los demás derechos innatos del hombre, es decir, existentes al estado natural, había focalizado el examen esencialmente sobre los bienes que existen en la naturaleza y que son adquiridos mediante la ocupación del hombre para su propia necesidad de sustento: sobre este esquema, relativo a los bienes meramente personales de consumo, se había construído el concepto unitario de propiedad, válido para todos los demás bienes, incluso para los de producción.

Como bien sabemos, la propiedad, en su esquema clásico, se ha realizado siempre, y en todo tiempo, en plena y total relación a los bienes de consumo; y aún hoy, dichos bienes, junto con la casa donde se habita y con la utilidad del trabajo y del ahorro, constituyen la así llamada propiedad personal, es decir, la única forma de propiedad privada admitida en los países socialistas del este.

Sin embargo y particularmente, como consecuencia de la Revolución industrial, se verifica un enorme aumento de valor en algunos bienes, como por ejemplo, los medios de producción, los valores mobiliarios, las áreas edificables y los inmuebles edificados, lo cual llega a afectar la anterior relación de los valores dominada por el bien tierra en su significado rural, en el ámbito de una economía que se había mantenido típicamente agraria desde los comienzos de la humanidad hasta el siglo XIX. No tarda, pues, en llegar el momento en que, necesariamente, dadas las diferentes características y el distinto ordenamiento de los intereses existentes, el legislador tiene que intervenir para reglamentar diversamente los bienes principales con normas de derecho público que sirven para delimitar y disciplinar las esferas de autonomía de los sujetos privados. Nace, de este modo, la idea de que la propiedad ya no tiene un esquema unitario, desde el momento en que, ante la realidad histórica, constituye una mera "ilusión el hecho de que a la unicidad del término corresponda la real unidad de un sólido y compacto instituto".

La conclusión a la que llega el jurista Pugliatti sobre la existencia de múltiples propiedades con estatutos propios y diferentes, elaborada a partir de una profunda meditación en

torno al tema que lo ocupó durante casi toda su vida, había sido ya vislumbrada por otro gran jurista, Filippo Vassalli, quien habiendo reflexionado sobre las transformaciones que sufría el derecho de propiedad a causa de las distintas medidas legislativas de la primera postguerra, descubrió que "no existe sólo una propiedad sino más bien, propiedades, dado que el interés público hace que la apropiación de los bienes comporte distintos estatutos en armonía con los fines perseguidos, los cuales son de suyo muy variados".

De este modo, no siendo concebida ya como un esquema unitario de poderes absolutos e ilimitados, sino disgregada por la multiplicidad de los estatutos, y reducida en su contenido, la propiedad se orienta hacia la configuración de una dimensión civil propia de nuestra época.

La concepción política liberal clásica ha declinado en toda Europa, y la económica ha sido sustituída por la concepción mixta Keynesiana, según la cual la iniciativa económica individual y la propiedad privada se mantienen limitadas, coordinadas y encauzadas hacia fines generales.

Un ulterior motivo de degradación del rol de la propiedad es, en el nuevo sistema económico-social generado por la Revolución Industrial , el de afirmación de los valores de la iniciativa económica, del trabajo, de la empresa y, en definitiva, del aspecto dinámico de la actividad de la persona humana, frente al aquél, meramente estático, de la titularidad de la propiedad y del goce de las rentas de provecho.

Nos resultan, desde ya, conocidas las vicisitudes del pasaje de las formas estáticas de economía agrícola y ligada a la propiedad de la tierra, basadas simplemente en la renta, a la economía dinámica industrial, fundada en la utilidad derivada del ejercicio de la actividad productiva y en el proceso de movilización de las riquezas, como así también es notorio el rol fundamental que fue asumiendo la empresa como factor organizativo de primordial importancia para la producción de bienes y servicios.

La empresa, respecto de la propiedad privada, se convierte en "sujeto histórico" de la civilización industrial y el emprendedor, en el "primer actor de la escena económica".

Mas allá del redimensionamiento económico de la propiedad, provocado por la Revolución industrial en el nuevo mundo dominado por el valor del trabajo y de la iniciativa económica, se constata una descalificación político-ideológica del rol dominante del sistema de los derechos reales, que puede resumirse en esta feliz expresión: "el poder ya no se encuentra más ligado a la propiedad".

- (1) ... formas estáticas de la economía agrícola y arrendataria, basadas simplemente en la renta de la propiedad inmobiliaria...

Se explica de este modo, cómo nuestro código civil de 1942, habida cuenta de la profunda mutación de la realidad social y económica, se haya dedicado, por un lado, comprometida y entusiastamente, a la reglamentación de la empresa y del trabajo, confeccionando enteramente un libro, el quinto; y, por otro, haya proveído a disciplinar la propiedad en términos distintos de los utilizados en el código de 1865.

Disminuída la posibilidad y también la voluntad de definir unitariamente la propiedad, el legislador, como ya lo había hecho el B.G.B., enuncia simplemente los poderes tradicionales del propietario de gozar y de disponer de la cosa, sin mencionar ya la absolutez de dichos poderes, sino que, por el contrario, el contenido del derecho está ahora expresamente redimensionado por los "límites" y las "obligaciones" establecidos por el sistema jurídico (art. 832 cód. civ.).

En líneas generales, el código enuncia los límites principales en la prohibición de los actes emulativos (art. 833), en el principio del interés que delimita en sentido vertical la propiedad de la tierra (art. 840), en la ley de las inmisiones (art. 844), en la necesidad para la propiedad urbana de observar las prescripciones de los instrumentos urbanísticos (art. 869 ss.), en una disciplina más articulada y compleja de las relaciones de vecindad (art. 873 ss.) y de las aguas (art. 909 ss.); seguidamente, el código reenvía a los numerosos y multiformes límites, vínculos y obligaciones, previstas por leyes especiales, las cuales, por lo demás, hacía ya tiempo que habían restituído, entre otras cosas, a la administración pública los bienes de mayor interés, como lo son las aguas, las minas, los objetos artísticos y las antigüedades halladas en el subsuelo, etc.

A lo dicho, ha de agregarse que, por lo que concierne a la propiedad privada de tierras, la referencia a los antiguos cuadros de vida arcádica (contenida en el anterior código bajo la forma de un idílico paisaje campestre "donde es posible desplazarse entre plantaciones, ríos, canales, lagos y estanques..., pájaros, conejos y peces migratorios) aparece superada gracias a la inserción de una incisiva legislación dedicada a las actividades obligatorias para el propietario en relación al reordenamiento de la propiedad rural, a la bonificación integral, a los vínculos hidrogeológicos y a las defensas fluviales.

2. La superación del concepto individualista de la propiedad a través de la evidenciación de las finalidades sociales por los cuales el ordenamiento jurídico prevé y tutela el derecho mismo, aparece enunciada claramente en la relación al Rey que acompaña al texto definitivo del libro tercero del nuevo código y en los estudios más autorizados de la época que ofrecen la justificación ideológica bajo el perfil jurídico y también político de la nueva concepción del instituto.

Se han llevado a cabo, en efecto, algunas tentativas doctrinarias, inspiradas en la ideología corporativa, dirigidas a la inserción del instituto de la propiedad en la concepción general del "derecho-deber", como factor de desarrollo de la personalidad en función del servicio social y, por lo tanto, de confluencia entre el individuo y el Estado; pero, como ha sido también reconocido por nuestros más grandes civilistas, dichas tentativas no penetraron en

el tejido normativo del código, mantenido en la línea de la tradicion jurídica y de la experiencia técnica, a través de la utilización, si se quiere, formalista de las construcciones doctrinales y de las más acreditadas máximas jurisprudenciales.

La superación, pues, del concepto individualista de la propiedad se realiza, en síntesis, según dos líneas de pensamiento: por un lado, a través de la concepción de las limitaciones que el derecho de propiedad debe padecer, como todos los demás derechos subjetivos, en función de las finalidades sociales del ordenamiento; por otro, a través del concepto de la finalización de la propiedad a la producción, esto es, la concepción productivista de la propiedad.

Siguiendo la primera línea de pensamiento, puede verse que la disciplina de la propiedad privada ya no se encuentra inspirada por la exclusiva tutela de los intereses individuales, sino también por la del interés público, que no funciona ya como límite externo, sino que asume a menudo el carácter de obligación positiva, conformando así el contenido del derecho, limitado por superiores exigencias de solidaridad social, y llegando de este modo a sostener que "la propiedad no es sólo un derecho, sino un deber, no solamente el medio que tiene el propietario para procurarse utilidades en su favor, sino un instrumento de cooperación social, dado que sirve para realizar intereses que conciernen a la sociedad toda. El propietario se encuentra con un medio económico que debe saber emplear y que, es más, está obligado a usar en función del interés público. La propiedad se ha convertido en un deber social, en una función social".

Desde hace tiempo, en Francia, se había abierto paso la idea de la "función social" de los institutos jurídicos privados; inicialmente generalizada, en el ámbito del positivismo sociológico, en relación a cada ciudadano (lo cual, en realidad, debería constituir un modelo de funcionamiento público), con atributos de derechos y de deberes, la función social había sido luego vinculada, en especial, al derecho de propiedad, de modo que, siguiendo esta concepción, se iría consecuentemente modificando y sociabilizando para dejar de ser un derecho individual y convertirse así en una función social, en el sentido de que la propiedad no ha de servir solamente para la satisfacción de las necesidades privadas, sino también para la de aquellas generales.

Sucesivamente, también en Italia fue harto discutida la "función social" de la propiedad: había quienes consideraban que se trataba de un límite fundamental para el ejercicio del derecho, ya sea en relación a los demás propietarios, ya sea respecto del interés público; quienes, por otra parte, pensaban que la misma implicación demanda al propietario un comportamiento ya no pasivo, sino activo, que obrara en el interés social y que, considerando la propiedad de tierras como activa y productiva, e identificándola con el "fondo instruído" definían la función social con la fórmula: "concepción finalista y responsabilidad del titular"; por último, quienes, de un lado, la reconocían mediante la máxima productividad, y quienes, de otro, la consideraban como indeterminada, superflua o inoportuna debido a su carácter genérico y meta-jurídico.

Es también sabido que en el proyecto del código civil se había tratado de definir la propiedad como el derecho de gozar y de disponer de la cosa de manera exclusiva, en conformidad con la función social del derecho mismo, función que estaba referida a todo el conjunto de las limitaciones derivadas de la necesidad de la convivencia social; sin embargo, la fórmula de la función social fue seguidamente abolida por considerársela vaga, genérica y, más aún, peligrosa.

La segunda línea en la superación de la postura individualista de la propiedad es aquélla vinculada a la idea productivista. En el texto, se aclara en primer lugar que "nuestra doctrina contrapone en la figura del citoyen de la Revolución Francesa, aquélla concreta y emergente del productor, de la persona que con su propia acción individual, participa activamente de la acción común, contribuyendo así a un aumento de la potencia y del bienestar de la Nación, que son potencia y bienestar de todos"; más adelante se llega a la afirmación de que "la propiedad es reconocida y protegida porque se la considera como el instrumento más útil y eficaz para la producción. El derecho de propiedad adquiere de ésta manera su fundamento social. El interés individual y el público se entrelazan y se integran. Los bienes deben estar dirigidos a la producción y el propietario no puede emplearlos con fines puramente egoístas, sino que debe usarlos de modo que produzcan su propia utilidad y concurran al logro de aquellos fines unitarios.

3. Tan sólo seis años separan el código de 1942 de la Constitución Republicana de 1948: se trata, sin embargo, de un lapso que, aún siendo breve, marca una enorme transformación político-social de los Estados Europeos, con la derrota provocada por la segunda guerra mundial de los regímenes dictatoriales y con el advenimiento de nuevos gobiernos liberales y democráticos que ven en el respeto del principio del pluralismo articulado la efectiva y amplia participación de todos los ciudadanos en la vida pública. De este modo, se modifica el perfil ideológico del rol de la persona en la comunidad social y el ordenamiento económico de los bienes.

El derecho de propiedad es descuidado en las nuevas Declaraciones de los Derechos del Hombre, donde justamente se ensalzan, de primera instancia, los derechos de índole personal y las libertades fundamentales del hombre, considerado ya no como individuo, sino como persona inserta en una comunidad. También en las nuevas Constituciones, entre las que se encuentra la italiana, la propiedad es concebida, generalmente, sólo en el marco de las relaciones económicas.

En lo que concierne a la configuración general del derecho de propiedad, fue mayoritaria en la Asamblea Constituyente italiana la decisión de querer reglamentar un derecho nuevo, con reducido contenido en lo referente a la función social, por ser considerada como el criterio de contemporización entre el interés social y el individual. De hecho, diríase que la Constitución de 1942 ha querido obrar una verdadera ruptura con la prevalente tradición doctrinaria, en la cual al recurso a la idea de la función social de la propiedad constituída o bien una fórmula genérica y vaga, que resumía los límites externos publicistas de la misma, o bien una proclamación esencialmente verbal con fines productivistas. La Constitu-

ción, en efecto, (art. 42) condiciona el reconocimiento de la propiedad privada en relación a su función social, que, como indica la mejor doctrina, constituye, hoy en día, un definido límite interno, connatural a su propia esencia de situación subjetiva, un criterio de calificación del contenido mismo del derecho.

La función social actúa así como cláusula elástica a fin de lograr y potenciar la utilidad social: la noción ha de entenderse no tanto en relación a las exigencias productivas del sistema económico, cuando en función de los criterios solidarios en los que se inspira la Constitución para la realización de la persona humana y el respeto de la dignidad del Hombre.

Por su parte, la Corte constitucional, interpretando fielmente la intención de la Asamblea Constituyente, adoptó una concepción nueva de la propiedad según la fórmula de la función social, esto es, una propiedad puesta funcionalmente al servicio de los intereses generales, es decir, limitada por las exigencias sociales en su contenido de poderes y facultades individuales, alcanzando, de ese modo, el importante resultado práctico de legitimar, en la mayoría de los casos discutidos la variada legislación especial que indudablemente, desde la postguerra hasta nuestro días, ha incidido de manera relevante sobre el contenido del derecho de propiedad (piénsese sobre todo en la legislación de las locaciones urbanas, de los arrendamientos de fundos, de los contratos agrarios, etc.).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ido formando, pues, sobre dos polos: sobre el principio de la propiedad limitada en función social y sobre el de la garantía del contenido mínimo de la propiedad.

Dicha jurisprudencia pone en evidencia, por un lado, la nueva faz de la propiedad funcionalizada y, por otro, el contenido mínimo del instituto, lo cual refleja, a mi parecer, exacta y justamente, los principios constitucionales queridos por la asamblea Constituyente, mientras parecen haberse olvidado de dichas voluntades los distintos críticos, conducidos quizá más por sus propias ideologías que por un severo control de la interpretación jurídica de la norma.

En menos de un siglo, es decir, en el lapso que separa el Código de 1865 de la Constitución de 1948, una vicisitud ideológico-jurídica ha tenido lugar: el pasaje que hemos tratado de describir de la propiedad como derecho natural inviolable e ilimitado, a la propiedad como derecho económico reducido y limitado en función social que significa además la transformación histórica del ordenamiento socio-económico de las sociedades occidentales y la modificación de los institutos jurídicos fundamentales del derecho civil europeo.

Eduardo Caicedo Escobar

FUNCION SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS ECONOMICO-SOCIALES

INTRODUCCION

Satisface y honra participar en este Congreso Internacional que permite ampliar y profundizar conocimientos, compartir con los amigos de otras latitudes experiencias y el conocer personas tan autorizadas y amables. Por ello exteriorizo sentimientos de gratitud al Doctor Ricardo Zeledón Zeledón, Presidente de la Fundación Internacional de Derecho Comparado, al Doctor Augusto Ferrero, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima, y a las otras personas que hacen parte de las instituciones organizadoras la invitación a participar en tan importante evento académico.

La trascendencia de los temas escogidos para su discusión en este "Congreso Internacional sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos", hace difícil la elección, sin embargo al observar que uno de ellos vincula instituciones tan afectas al Derecho Agrario y a la problemática de los países del Tercer Mundo, como es la "Función Social y Derechos Humanos Económico-Sociales" me decidí por éste; máxime cuando se tenía la oportunidad de abordar figuras jurídicas como el Derecho de Propiedad y la Posesión.

La ponencia se estructura a partir de unos conceptos muy generales acerca de los Derechos Humanos que servirán para interrelacionar los temas de contenido agrario; revisaremos los principios acordados en las Declaraciones, Convenciones y Pactos internacionales de los Derechos Humanos, sobre la propiedad, así como los Derechos Humanos Económico-Sociales, para luego hacer una breve confrontación entre el Derecho Agrario y los Derechos Humanos, deteniéndonos en la Función Social de la Propiedad y la Posesión, para finalizar con algunas conclusiones sobre el tema propuesto.

1. DERECHOS HUMANOS: CONCEPTO Y GENERALIDADES

Los Derechos Humanos definidos como "derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad" (1) o como "las condicio-

(1) MONROY CABRA, Marco Gerardo. Los Derechos Humanos. Edit. Temis. Bogotá, 1,980. p. 1. Cita definiciones de los Profesores Antonio Truyol y J. Laski.

nes de vida social, sin las cuales no puede ningún hombre perfeccionar y afianzar su propia personalidad" (2); han sido objeto de múltiples clasificaciones, destacándose la aprobada en los Pactos de Naciones Unidas y la Convención de San José", donde fueron divididos en a) derechos civiles y políticos y b) derechos económicos, sociales y culturales, esta última interesa a nuestro estudio.

Estos derechos pueden encontrarse dentro del ámbito de la ética, la moral o como principios orientadores, pero en la medida que, la sociedad evoluciona tienden a ser garantizados por normas positivas cuya protección y defensa corresponde al Estado, sus gobernantes tienden a legitimar su relación de poder con el respeto, defensa y garantía de éstos, sin embargo en la práctica se cuestiona la efectividad de las normas al carecer en ocasiones de los instrumentos coercitivos por cuanto su consagración multinacional a través de pactos y declaraciones solemnes, llegan hasta su proclamación quedando a los ordenamientos constitucionales y legales de los países que la suscriben y aprueban dotarlos de los mecanismos que permitan su cumplimiento.

Los derechos humanos tienen su fundamento en la naturaleza y dignidad humana, en el hecho de existir y hacer parte de una sociedad, de ahí el respeto recíproco que ha de observarse frente a ellos por parte del hombre individualmente considerado, en sus relaciones con los demás y de éstos como grupo frente a la sociedad y el Estado. El ser comunes al género humano, anteriores al Estado, le otorgan el papel de consagrarlos, defenderlos y garantizarlos; la condición social del hombre, parte de un conglomerado obliga al respeto y cumplimiento de las normas que los señalan y regulan, ello en virtud de la correlatividad existente entre el derecho y el deber.

Por ello Harold J. Laski afirma como "los derechos humanos no son independientes de la sociedad, sino inherentes a la misma, los tenemos tanto para su protección como para la nuestra, cuando se me procuran las condiciones que me capacitan para perfeccionar mi personalidad, se me obliga al mismo tiempo, a poseer las aspiraciones de ese "mejoramiento" y más adelante concluye: "los derechos son correlativos con las funciones. No tengo ningún derecho para actuar en forma insolidaria y antisocial.... No tengo por consiguiente ningún derecho para hacer cuanto me plazca, mis derechos se fundan, en todo caso, en la relación que existe entre mi función y el bienestar de la sociedad". (3)

En la medida que el hombre hace parte de una sociedad se imponen los derechos humanos que son correlativos como en todo derecho a las funciones y deberes para consigo mismo, la sociedad y la comunidad internacional, la relatividad de los derechos conduce a la función social en su ejercicio. Pero no siempre han tenido el reconocimiento que en la actualidad se les confiere; las primeras manifestaciones fueron de carácter local, luego

(2) Ibid.

(3) LASKI, Harold. Los Derechos Humanos. Edit. Universidad de Costa Rica. 1978. p. 3.

tendrían una aceptación nacional, superaría las fronteras y se extendería por todo el orbe. Empezaría con "la Declaración de Derechos de Virginia" en Junio de 1,776, "la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano" en Francia en Agosto de 1,789, principio que acogerían otros países, se consolida después de la Segunda Guerra Mundial a nivel continental y mundial con la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", en Marzo de 1,948 y la "Declaración Universal de Derechos Humanos" de la Organización de Naciones Unidas en Diciembre de 1,948.

La transformación no sólo ha sido espacial o de cobertura; del jusnaturalismo del siglo XVIII que confería al hombre derechos naturales, inalienables, superiores al Estado, reinvindicando así las libertades, oponiéndolas al poder absoluto y divino de los reyes, postura que aún en nuestros tiempos no es ajena en aquellos casos en los que el hombre se enfrenta a Estados totalitarios, nos encontramos en el presente siglo con la concepción socialista de los derechos humanos, donde éstos no son absolutos sino relativos por esencia, condicionados a la sociedad, al cumplimiento de unos fines comunes, conforme a sus preceptos la libertad individual debe armonizarse con la colectividad.

En la búsqueda de unos principios comunes que propugnen por la universalidad de los derechos humanos es necesario encontrar el punto de equilibrio entre el individualismo y el comunismo, entre las concepciones y caracteres del sistema capitalista y socialista. Unos conciben estos derechos fundados en la libre empresa, la propiedad privada sobre los medios e instrumentos de producción, el régimen de las libertades individuales tradicionales "derechos civiles y políticos", el derecho de propiedad privada a los cuales conceden gran importancia. En el sistema capitalista los derechos económicos, sociales y culturales son otorgados por el Estado como una prestación, limitada por sus capacidades, lo cual tiende a ser ostensible la diferencia de clases, la escasez de recursos impide la cobertura total de la población, crea una minoría privilegiada.

En el sistema socialista la colectividad, la propiedad socialista sobre instrumentos y medios de producción constituye la base, los derechos humanos de contenido social, económico y cultural tienen mayor valoración que los civiles y políticos. Una teoría intermedia aplicable indistintamente a las dos concepciones descritas en materia de derechos fundamentales armoniza las exigencias comunitarias con los derechos inherentes a la personalidad, las necesidades de la vida social con el fuero de la dignidad humana. El equilibrio y punto de contacto se encuentra en el respeto de la dignidad, al garantizar su libertad y otorgar los mecanismos que garanticen seguridad económica, social y el logro de los fines culturales y morales.

2. LA PROPIEDAD Y LAS DECLARACIONES, CONVENCIONES Y PACTOS SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Corresponde la transcripción de las normas y principios aprobados en algunas de las de-

claraciones sobre derechos humanos relativos a la propiedad. (4)

2.1 LA DECLARACION DEL BUEN PUEBLO DE VIRGINIA. (1.776)

Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto a saber: el goce de la vida y de la libertad, **con los medios de adquirir y poseer la propiedad** y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad.

2.2 DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO. (1.789) Art. 2.

La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre.

Estos derechos son la libertad, **la propiedad**, la seguridad y la resistencia a la agresión.

2.3 DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE (1.948) Art. 23.

Toda persona tiene **derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa**, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.

2.4 DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (1.948) Art. 17.

1. Toda persona tiene **derecho a la propiedad, individual y colectivamente.**

2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

2.5 CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, O PACTO DE COSTA RICA (1.969) Art. 21.

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes.

La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa por razones de utilidad pública e interés social y en los casos y según las

(4) DE CASTRO CID, Benito. El Reconocimiento de los Derechos Humanos. Edit. Tecnos. 1.982. p.

formas establecidas por la Ley.

De la rápida revisión de las reglas pretranscritas se concluye como las dictadas en el siglo XVIII consideraban la propiedad como un derecho natural, imprescriptible e innato al hombre, el Estado tiene como función específica la de propender por la conservación de esos derechos. Las declaraciones de los años cuarenta otorgan a la propiedad ya individual o colectiva el carácter de inviolable cuya finalidad ha de ser la satisfacción de las necesidades esenciales. De los textos no es posible deducir la función social, sólo en la Convención o Pacto de Costa Rica se deja entrever cuando por lo menos faculta a la ley para subordinar el uso y goce de una propiedad al interés social, de ahí la importancia de interrelacionar los principios esbozados de la propiedad con los derechos humanos económicos sociales de cuyo análisis se infiere la función social de la propiedad. Las cuatro primeras se ajustan al concepto de derecho real como relación entre una persona y una cosa, como relación directa y exclusiva donde el sujeto pasivo no es visible a ella (5), puesto que la relación entre la persona y la cosa se tiene sin respecto a determinada persona. En esta teoría llamada de la relación jurídica, los poderes son unilaterales y consiste en la prerrogativa del propietario de exigir respeto y protección a la sociedad de su derecho, sin que ésta pueda hacer exigencia alguna, el titular tiene derechos, pero no obligaciones, no hay reciprocidad.

3. LOS DERECHOS HUMANOS ECONOMICO-SOCIALES

La ONU y la OEA han clasificado los derechos humanos en derechos civiles, políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Ellos se encuentran consagrados en las diferentes declaraciones, pactos, etc.; nos detendremos en el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (6).

"Artículo 22: Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

El derecho a la seguridad social es incipiente y se encuentra en formación, aún en los países desarrollados, es objeto de estudio para determinar los aspectos que debe contemplar; en los países subdesarrollados la carencia de recursos económicos hace que sea muy restringido el campo de la seguridad social, beneficia a pocas personas y crea una desigualdad manifiesta, que riñe con el principio de igualdad de los hombres. Ella se hace ostensible si se compara los riesgos y servicios cubiertos a los habitantes de la ciudad y el campo, puesto que, al sector rural no ha llegado la seguridad social.

(5) VANIN TELLO, Joaquín. Derecho Agrario, Teoría General. Tomo. I. Edit. Universidad Externado de Colombia. 1.985. p. 374

(6) UMAÑA LUNA, Eduardo. Los Derechos Humanos en Colombia. Edit. Temis. 1.985. p. y sgs

El Artículo 22 hace referencia también al derecho de toda persona a satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de acuerdo a los recursos que tenga cada Estado. Se consideran como derechos económicos el de propiedad, el salario adecuado y conveniente que se ajuste a los presupuestos de salario igual por trabajo igual, el reconocimiento y pago de horas extras. Son derechos sociales: la obtención de un nivel de vida adecuado, el disfrutar de servicios sociales adecuados, el estar protegido contra el hambre, el trabajo y su libre elección, la seguridad e higiene en el trabajo, la protección contra el desempleo, la seguridad social, los derechos sindicales, etc. y culturales: el derecho a la educación, la igualdad de oportunidades educativas, el derecho a elegirla, y a beneficiarse de la vida cultural y artística.

4. DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS

El Doctor Joaquín Vanín Tello (7), al definir el Derecho Agrario afirma cómo son tres los elementos regulados en esta rama: la tenencia y uso de la tierra, la actividad agraria, y el desarrollo rural. Bajo esta óptica analizaremos el Derecho Agrario, y su relación con los derechos fundamentales.

La estructura de la tenencia de la tierra se determina por la forma cómo se encuentre constituida la propiedad, posesión y tenencia de ella; juega papel importante el aprovechamiento, utilización y responsabilidad de su titular ante la sociedad, y por ende el cumplimiento o no de la función social. En los países del tercer mundo existe una inequitativa distribución de la tierra, con un alto grado de concentración en pocas manos, el desempleo, la pobreza, atraso, carencia de bienes y servicios, originan conflictos por la propiedad y tenencia de la tierra ya civilizada por cuando no hay recursos ni condiciones óptimas para la colonización y ampliación de la frontera agrícola.

La actividad agraria como proceso que involucra al empresario en la dirección y organización de la producción, mercadeo, crédito, relaciones laborales, etc.; y al Estado en la prestación de servicios y dotación de obras de infraestructura que permitan el desarrollo de la producción.

El desarrollo rural debe estar orientado a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los sujetos agrarios. Donde los empresarios agrarios propietarios, no propietarios, asalariados, meros tenedores, orientados por políticas, planes y programas estatales obtengan realización integral acorde con la dignidad humana; a través de la mayor participación social de la propiedad y de los recursos naturales renovables, del mejoramiento de las condiciones de vida. Muchos de los llamados principios de Derecho Agrario no son otra cosa que la concreción de los derechos fundamentales económico-sociales a las personas vinculadas al sector rural, a manera de ejemplo: la función social de la propiedad, la protec-

(7) VANIN TELLO, Joaquín Op. cit. Tomo II. p. 645.

ción máxima a la empresa agraria familiar, el de la dimensión mínima de las explotaciones agrarias, etc.

5. LA FUNCION SOCIAL

El siglo XX presenta una transformación filosófica constitucional en todo el orbe, donde poco a poco los ordenamientos sufren reformas estructurales respecto al papel del Estado, sus relaciones con los habitantes y el rol que cada uno representaría en la sociedad. El "Laisser Faire, Laizzes Passer" del sistema liberal partía de la existencia de unos derechos naturales de los ciudadanos anteriores y superiores al Estado, a quien correspondía conservar y garantizar derechos como el de la vida, seguridad, libertad individual, política, religiosa y cultural, la propiedad privada y las libertades de industria y comercio. Esta concepción metafísica racionalista e individualista pierde fuerza y es superada por el positivismo científico del siglo XIX.

En el siglo XX florece el intervencionismo de Estado y se impone la teoría funcionalista de León Duguit; el Estado pasa de ser protector de los derechos naturales del individuo a ser intervencionista, el derecho individual se ejercita como función social. Para Duguit, el hombre como ser social tiene obligaciones, deberes que cumplir; la libertad es un deber, una función pero no un derecho como era concebido por el liberalismo clásico.

Todo individuo tiene en la sociedad una función que cumplir, una necesidad que llenar, de ello se derivan postulados, tales como, la obligación social o el deber al trabajo en contraposición al derecho al trabajo y aún a la holgazanería; la propiedad no es un derecho, es una función por consiguiente quien tiene un capital debe volverlo productivo, so pena que el Estado intervenga, oriente, regule la actividad que permanece improductiva.

En este orden de ideas vale la pena recordar como definiría Duguit el concepto de función social: "En qué consiste la función social?. Se reduce a que el hombre no tiene derechos, ni tampoco la colectividad.

Hablar de derechos del individuo o de la sociedad, o tratar de conciliarlos es simple fantasía. Lo que sucede es que todo individuo tiene en la sociedad una función que cumplir, una necesidad que llenar, a los cuales no puede sustraerse, porque resultaría desorden o, cuando menos perjuicio." (8)

Las nuevas concepciones del Estado, de la propiedad privada son acogidas por las constituciones políticas de infinidad de países como derechos sociales, servirán de base para la formulación del derecho agrario con principios como, el trabajo obligación social protegido por el Estado ha integrado por dos premisas, el trabajo-obligación y el trabajo-derecho, con fundamento en la primera toda persona está obligada a trabajar, a desarrollar una actividad económica socialmente productiva; con base en la segunda, el Estado debe proteger las

(8) Citado por SACHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Edit. Temis. 1.980. p. 282.

actividades laborales lícitas, propugnar por la eliminación del desempleo y el subempleo; como consecuencia de este principio se protege al propietario productor y al poseedor productor.

La institución de la propiedad privada suscita muchas controversias cuando pretende adaptarse a la teoría solidarista, como generadora de obligaciones. Ello se observa en la experiencia colombiana de los años 30 al surgir una corriente reformadora de la Constitución de 1.886 que dio como resultado el Acto Legislativo Nº1 de 1.936, en esa oportunidad dos tesis contradictorias e irreconciliables se esbozaron: conservar el concepto tradicional de propiedad privada como derecho individual que sólo es superado por el interés general, principio consagrado en la Carta de 1.886; o el de adoptar la teoría socialista de la propiedad cuyo presupuesto era la función social como generadora de obligaciones. Ante la imposibilidad de acuerdo en la escogencia de una de ellas se optó por plasmar las dos en el Artículo 10 del Acto Legislativo que correspondería al Artículo 30 de la Constitución, el cual ha de ser transcrito para mayor claridad: "Artículo 30. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos a adquirirlos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, al interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo el Legislador podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

El primer inciso garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título, el tercero afirma que la propiedad es una función social que implica obligaciones tomado de la teoría positivista solidarista de León Duguit. Si bien, ambos aceptan la propiedad privada, cada uno tiene consecuencias diferentes respecto al titular. En la primera situación no hay restricción alguna al propietario, salvo la de no inferir perjuicio a terceros al ejercitar las facultades o atributos, aún el abstenerse en su ejercicio es una actividad legítima. La propiedad función social tiene limitaciones, su ejercicio debe estar orientado a la comunidad, quien incumple no se hace merecedor a la protección del Estado, puede perder su derecho y ser reemplazado en su función, el abstenerse en ejercitarlo lesiona el interés público. La sanción más significativa en nuestro ordenamiento basada en el incumplimiento de la función social de la propiedad agraria es la extinción del derecho de dominio, consagrada en la Ley 200 de 1.936, donde la inexplotación económica de un predio implica la pérdida del dominio.

La extinción de la propiedad es una de las figuras más controvertidas, vulnera el derecho más protegido en los ordenamientos positivos de Occidente, ello se explica al compararla con instituciones más moderadas como la expropiación que a pesar de tener una contraprestación cual es la indemnización a favor del propietario genera el repudio y crítica propio de las situaciones que limitan, restringen y se imponen a la libertad de contratación. Si la expropiación genera malestar, éste es más ostensible cuando el dominio se pierde sin recibirse contraprestación alguna, como en la extinción o en expropiación de excepción decretada por motivos de equidad.

La propiedad para ser protegida por el Estado debe cumplir con las finalidades inherentes a la función social, representada por la explotación económica del suelo, cuyo resultado no es otro que la producción de alimentos, insumos, generación de empleo, exportaciones o sustitución de importaciones.

La inexplotación no es más que el abandono del derecho y el incumplimiento de la función social, conducta que se sanciona con la pérdida del derecho, salvo que por fuerza mayor o caso fortuito fuere imposible su ejercicio.

Decretada la extinción, recuperado el dominio por el Estado se crea la perspectiva de explotación en otros miembros de la comunidad quienes reemplazarían en la función al infractor.

La propiedad inmobiliaria rural originada en un título de adquisición del derecho, es protegida por el Estado en la medida que su titular cumpla con las funciones socio-económicas que sólo serán alcanzadas con el trabajo permanente de su dueño, el trabajo es la justificación del derecho de propiedad sobre la tierra, por ello quien explota adquiere el dominio de los baldíos por modo ocupación, o de los inmuebles de propiedad privada por prescripción y a contrario censu quien no trabaja la tierra pierde el derecho por extinción convirtiendo el bien objeto del procedimiento en baldío, o por prescripción si es alegada y probada la posesión por quien ejerce la relación de hecho posesoria.

De aquí, surge el concepto de posesión agraria como manifestación externa de la propiedad, es tal su importancia que el poseeder se reputa dueño, mientras otra persona no justifique serlo (Artículo 762 Código Civil). La posesión en el sector rural tiene caracteres propios que la diferencian de la ejercida sobre inmuebles urbanos, de los dos elementos que la integran, el animus o elemento interno o espiritual se identifica, no ocurre lo mismo con el corpus o elemento externo o material, que en la posesión agraria presenta una cognotación especial, al exigir una explotación económica, a manera de ejemplo, las plantaciones, sementeras, ocupación con ganados, etc.

La explotación económica se indentifica con la ocupación como modo de adquirir, donde las simples construcciones y cerramientos no constituyen por sí solos prueba de la explotación económica, ni de la posesión agraria, y simplemente se consideran como elementos complementarios.

Quien ejerce posesión económica se presume dueño.

El sujeto de la relación posesoria ha de cumplir labor tan importante como el propietario. La posesión como hecho protegido por el derecho se caracteriza en el campo por la explotación económica del suelo, quien trabaja en cumplimiento de la obligación social merece protección del Estado que se exterioriza con el ejercicio de las acciones posesorias ante el peligro de embarazo o pérdida de la posesión, también, con la adjudicación cuando posee un baldío o la declaratoria de propiedad cuando ha poseído con el lleno de los requisitos legales y adquiere por prescripción el inmueble de propiedad de un particular. Es tal la importancia de la posesión económica en materia agraria que es la principal justificación en nuestros días de la subsistencia de la propiedad privada en el campo, de ahí, que corresponda al Estado protegerla cuando esté conforme a derecho.

CONCLUSIONES

1. Las normas agrarias al igual de aquellas que se interesan por los derechos fundamentales, han de propugnar por la búsqueda de un equilibrio que armonice las exigencias comunitarias, las necesidades de la vida social con los derechos inherentes a la personalidad y a la dignidad humana.

2. Existe identidad de fines entre las normas que regulan los derechos fundamentales y las agrarias, por lo cual éstas últimas estarán encaminadas a brindar los mecanismos que garanticen la seguridad económica, social, el logro de los fines culturales y morales de la población campesina.

3. Las Declaraciones, Pactos, Convenciones sobre Derechos Humanos consideran el derecho de propiedad como inviolable, sólo el Pacto de Costa Rica subordina su uso al interés social. De ahí la necesidad de interrelacionar la propiedad con los derechos humanos económico-sociales de cuyo análisis se infiere la función social.

4. En los países subdesarrollados la seguridad social en el campo es mínima o no existe, en este sentido se hace ostensible la desigualdad con los habitantes urbanos; así ésta no tenga la cobertura que demande tan importante derecho. Ha de legislarse en tal sentido en la búsqueda de la igualdad del hombre frente a la ley y establecer políticas conjuntas entre el Estado y los particulares que garanticen la seguridad social.

5. Los llamados principios de Derecho Agrario no son más que la concreción de los derechos humanos económico-sociales en el campo.

6. La propiedad inmobiliaria rural originada en un título de adquisición merece la protección del Estado en la medida que cumpla con las funciones socio-económicas que le son propias.

7. La posesión económica ejercida conforme a derecho se constituye como la principal justificación del derecho de propiedad y es una de las manifestaciones más significativas de la función social de la propiedad y de los derechos humanos.

Carlos Cárdenas Quirós

LA CONDUCCION DIRECTA DE LA TIERRA POR SU PROPIETARIO: PROPUESTA DE INTERPRETACION DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL CONTRADICTORIO

1.- INTRODUCCION

El artículo 157 de la Constitución Política del Perú de 1979 establece en sus dos primeros párrafos lo que sigue:

"El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra, en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otra forma asociativa, directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes.
Hay conducción directa cuando el poseedor legítimo e inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa".

El texto transcripto contiene una contradicción, pues mientras el primer párrafo se ocupa de la conducción directa de la tierra por sus propietarios, el segundo, al definir la conducción directa, vincula ésta con el poseedor legítimo e inmediato, condición jurídica que no es equivalente a la de propietario.

¿Es que acaso ha sido propósito de la norma admitir como conducción directa la intervención de un arrendatario en la dirección y responsabilidad de una empresa agrícola?

Para el análisis de la cuestión propuesta, es preciso esclarecer previamente el alcance de las distintas clases de posesión que se conocen. Con ese objeto debe recurrirse a las normas contenidas en el Código Civil, que es el cuerpo legal donde podemos encontrar desarrollada la materia, en aplicación del artículo IX de su Título Preliminar, según el cual, "las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza".

2.- POSESION Y CLASES DE POSESION EN EL CODIGO CIVIL DE 1984

El Código Civil Peruano vigente distingue los conceptos de poseedor mediato y posee-

dor inmediato y define la posesión.

La posesión, según el artículo 896, es "el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad" (1).

Como se sabe, la posesión puede distinguirse en legítima e ilegítima. Será legítima si el ejercicio de la posesión se sustenta en un título válido. En cambio, si la posesión se ejercita en función de un título inválido o sin título, será ilegítima, como ocurre, por ejemplo, en el supuesto de la usurpación de un bien.

Aún cuando el Código Civil no define estos dos tipos de posesión cabe mencionar que, según lo prescrito por su artículo 906, "la posesión ilegítima es de buena fe cuando el poseedor cree en su legitimidad, por ignorancia o error de hecho o de derecho sobre el vicio que invalida su título" (2).

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 905, "es poseedor inmediato el poseedor temporal en virtud de un título. Corresponde la posesión mediata a quien confirió el título" (3). Así, por ejemplo, el arrendatario es poseedor inmediato frente al propietario, que ostenta la calidad de poseedor mediato.

Debe puntualizarse que la distinción planteada entre posesión mediata e inmediata tiene relevancia sólo cuando existe un desplazamiento real, efectivo, de la posesión del bien de una persona a otra y carece por completo de interés cuando el propietario ejercita directamente la posesión.

Existen, en consecuencia, diversos conceptos que revelan situaciones jurídicas distintas; posesión legítima, posesión ilegítima, poseedor mediato, poseedor inmediato.

3.- ANALISIS DEL PRIMER Y SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 157 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU.

Expuesto lo anterior, corresponde ahora abordar el estudio del precepto constitucional en cuestión.

El primer párrafo establece que la garantía del derecho de propiedad que el Estado otorga es respecto de la tierra directamente conducida por sus propietarios.

Al definir el segundo párrafo que hay conducción directa cuando "el poseedor legítimo e inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa", incurre en un error conceptual que contradice el contenido del primer párrafo, puesto que la calidad de poseedor legítimo e inmediato pueden ostentarla diversas personas, distintas al propietario, v.gr., el arrendatario, el comodatario, el usufructuario, el usuario, el acreedor anticresista, el administrador, etc.

Resulta evidente que la incompatibilidad planteada no se suscitaría si el párrafo segundo del artículo 157, en lugar de referirse al "poseedor legítimo e inmediato", hubiera utilizado la expresión "propietario".

En mi opinión, esto es el sentido que debe atribuirse al texto constitucional, atendiendo a las siguientes razones:

A) El primer párrafo del artículo 157 sólo ampara al propietario en la medida de que conduzca directamente la tierra, es decir que tenga la posesión efectiva y personal sobre ella.

B) El criterio inspirador de la legislación agraria, es que sea propietario el que ejercita la posesión: la tierra, se dice por ello, es de quien la trabaja.

C) Durante el proceso de elaboración de la Carta Fundamental vigente, las diversas ponencias y proyectos relativos a la materia bajo análisis, se refirieron en todo momento a la "conducción directa" de la tierra, expresión que luego fue aclarada, precisándose que tal conducción directa debía efectuarse por los propietarios de la tierra, según aparece de los antecedentes del párrafo primero del artículo 157, las cuales se incluyen en el Anexo (efse. puntos 1 al 8).

El párrafo segundo del mismo artículo, que define la "conducción directa", fue agregado posteriormente, poco antes de concluir las funciones de la Asamblea Constituyente, según se aprecia igualmente en el anexo (efse. puntos 9 y 10), sin advertirse la incongruencia anotada antes.

D) El artículo 34 del Reglamento de tierras para la reforma agraria, aprobado por Decreto Supremo Nº163-69-AG de 19 de Agosto de 1969, establecía lo siguiente:
"Se entiende que un predio cuya área no excede del triple de la unidad agrícola familiar, es conducido o explotado directamente, cuando su propietario lo trabaja personalmente ...".

El artículo 35 del mismo Reglamento precisaba por su parte:
"Se entiende que un predio cuya área excede del triple de la unidad agrícola familiar, es conducido o explotado directamente, cuando su propietario dirige personalmente la empresa agrícola de modo habitual ...".

El segundo párrafo del artículo 20 del Texto Unico Concordado del Decreto Ley Nº17716, aprobado por Decreto Supremo Nº265-70-AG de 18 de Agosto de 1970, puntualiza:
"Se entiende que un predio es conducido o explotado directamente:
a) Si el propietario trabaja personalmente la tierra con ayuda de su familia ...";
b) Si el propietario dirige personalmente la empresa agrícola de modo habitual, es responsable de la gestión financiera y aquella se encuentra registrada a su nombre para los efectos del cumplimiento de las leyes tributarias y laborales. Si el predio pertenece a una persona jurídica, es entendido que la dirección personal y la responsabilidad de la

gestión financiera deberá cumplirse por uno de los socios ...".

El artículo 2 del Decreto Ley Nº22388 de 19 de Diciembre de 1978, indica:
"Para efectos de probar la conducción directa de los predios rústicos mayores de 15 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego en la Costa y de 5 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego o sus equivalentes en tierras de cultivo de secano y pastos naturales en la sierra, serán exigibles solamente los requisitos siguientes:
a) Ser propietario; (...)
c) Tener la dirección y la responsabilidad económica de la empresa".

Finalmente, el artículo 1 del Decreto Ley Nº22747 de 13 de Noviembre de 1979, dictado meses después de haber sido sancionada la Constitución vigente, expresa:

"Para los efectos de la aplicación de la Legislación Agraria, se entiende que un predio rústico es conducido o explotado directamente si el propietario tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa agrícola".

Las normas citadas, no hacen sino confirmar el alcance usual que el legislador ha dado al concepto "conducción directa".

E) Es incuestionable que existe contraposición entre el primer y segundo párrafo del artículo 157 de la Constitución y que no cabe una interpretación literal de la norma, ya que en este supuesto, "a la regla se le debe atribuir el significado, que resulta del significado propio de las palabras consideradas en su conexión" (4), lo que en el caso particular que nos ocupa no es factible, por cuanto no nos conduciría a ninguna solución.

Ahora bien, las reglas de hermenéutica jurídica imponen la obligación, en el caso de que coexistan dos normas vigentes incompatibles entre sí, de encontrar la conciliación, esto es, la posibilidad de su coexistencia. Debe buscarse, pues, eliminar la contradicción.

Tal conciliación resulta posible a mi entender, si se toman en cuenta los antecedentes de la norma y el contenido que se ha atribuído invariablemente al concepto "conducción directa". De este modo se da a la norma un alcance restrictivo, menos amplio del que pudiera derivarse de su texto, corrigiéndose el exceso verbal que contiene.

Si el primer párrafo del artículo 157, favorece con la garantía del derecho de propiedad privada sobre la tierra sólo a los propietarios que la conducen directamente, no tiene sentido admitir que la conducción directa de la tierra pueda estar a cargo de un poseedor no propietario, pues a éste de ningún modo puede garantizársele el derecho de propiedad del que no es titular.

Bien puede atribuirse, por tanto, a una confusión conceptual del constituyente de 1979, el empleo de la frase "poseedor legítimo e inmediato" en lugar de "propietario", a pesar de que la regla es que la norma jurídica emplee los términos en su significado técnico. El uso

erróneo de esa frase, impide otorgar valor vinculante a la definición contenida en el segundo párrafo del artículo 157 de la Constitución, no obstante que, normalmente, las definiciones aclaran los alcances y el sentido de las normas y condicionan la aplicación de éstas, en tanto y en cuanto las mismas deben entenderse en función de aquéllas.

Por consiguiente, en mi opinión, es posible conciliar el primer y segundo párrafo del artículo 157, atribuyendo al segundo un alcance restrictivo, dada la función que cumple dentro de la estructura del artículo en su integridad. Dicha función es la de definir el concepto de conducción directa de la tierra que sirve de fundamento a la garantía que el Estado otorgue al derecho de propiedad sobre la tierra. Así entendido, el concepto de conducción directa sólo puede estar vinculado al sujeto al cual se le garantiza tal derecho, es decir, al propietario de la tierra.

4. CONCLUSION.

Sobre la base de lo expuesto, afirmo que es factible la conciliación del primer y segundo párrafo del artículo 157 de la Constitución, debiéndose entender, por lo tanto, que hay conducción directa cuando el propietario tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa.

En este orden de ideas, concluyo sosteniendo que no es posible admitir como conducción directa, para los efectos de la legislación agraria nacional, la intervención de un arrendatario en la dirección y responsabilidad de una empresa agrícola.

NOTAS

1) Artículo 824 del Código de 1936: "Es poseedor el que ejerce de hecho los poderes inherentes a la propiedad o uno o más de ellos".

2) Artículo 832 del Código Civil de 1936: "La posesión es de buena fe cuando el poseedor cree en su legitimidad, por error de hecho o de derecho sobre el vicio que invalida su título".

3) Artículo 825 del Código de 1936: "El poseedor temporal en virtud de un derecho es poseedor inmediato, correspondiendo la posesión mediata a quién le confirió el derecho".

4) Messineo, Francesco, Manual de Derecho Civil y Comercial, Tomo I, pág. 98.

ANEXO

ANTECEDENTES DEL ARTICULO 157 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU

1.- PONENCIA DE LA COMISION ESPECIAL Nº10 - REGIMEN AGRARIO (7 DE DICIEMBRE DE 1978).

"Artículo 2.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma asociativa o individual, directamente conducida y usada en armonía con el interés social, con las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes. (...)".

(Fuentes: Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente, Anexos y Ponencias.
Publicación Oficial, Lima, s.f., Tomo II, pág. 223).

2.- EXPOSISION DE MOTIVOS DE LA PONENCIA

"Con el carácter fundamental se garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra, sea en forma asociativa como individual, y se aleja el temor a la estatización indiscriminada, que ha sido causa del fracaso de la agricultura en muchos países y se devuelve al agricultor individual o asociativo la garantía sobre la propiedad de la tierra, estableciendo una definición filosófica y de principios sobre la propiedad rural, convirtiendo al hombre del campo en dueño de sus decisiones y su destino, a condición de que el derecho de propiedad sea empleado en armonía con el interés social y que la propiedad rural sea conducida directamente".

(Op. cit., Tomo II, pág. 221).

3.- APROBACION EN COMISION PRINCIPAL DE CONSTITUCION (23 DE ENERO DE 1979)

"Artículo 2.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma asociativa o individual, directamente conducida y usada en armonía con el interés so-

cial, con las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes (...)."

(Fuente : Comisión Principal de Constitución. Actas de las Sesiones. Publicación Oficial, Lima s.f., Tomo I, pág. 147).

4.- ANTEPROYECTO DE CONSTITUCION.

"Artículo 150.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma asociativa o individual, directamente conducida y usada en armonía con el interés social, con las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes (...)".

(Fuente: Diario La Crónica, Lima, Domingo 18 de febrero de 1979, pág. 7).

5.- APROBACION EN COMISION PRINCIPAL DE CONSTITUCION (22 DE MARZO DE 1979).

El texto transcripto en el punto anterior fue aprobado sin modificaciones.

(Op. cit. Tomo I, pág. 297).

6.- PROYECTO DE CONSTITUCION (27 DE MARZO DE 1979).

"Artículo 146.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma asociativa o individual, directamente conducida y usada en armonía con el interés social, con las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes (...)."

(Op. cit., Tomo II, pág. 295).

7.- APROBACION EN COMISION PRINCIPAL (15 DE MAYO DE 1979).

"Artículo 146.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma asociativa, cooperativa, comunal o individual directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y con las limitaciones que establecen las leyes (...)".

(Op. cit. Tomo I, pág. 427 a 429).

8.- DEBATE EN EL PLENO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE (15 DE MAYO DE 1979).

"Artículo 146.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma asociativa, cooperativa, comunal o individual directamente conducida por sus propietarios en armonía con el interés social y con las limitaciones que establecen las leyes (...)"

(Fuente: Diario de los debates de la Asamblea Constituyente. Publicación Oficial, Lima, s.f., Tomo VII, págs. 150 y 151).

9.- DISCUSION Y APROBACION DE AGREGADO EN LA COMISION PRINCIPAL (21 DE JUNIO DE 1979).

"Artículo adicional 146-A.- Hay conducción directa cuando el poseedor legítimo e inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad económica de la empresa".

(Op. cit., Tomo I, págs. 561 y 562).

10.- APROBACION EN EL PLENO DE LA ASAMBLEA (21 DE JUNIO DE 1979).

El texto transcripto en el punto anterior fue aprobado sin modificaciones.

(Op. cit., Tomo VIII, pág. 284).

11.- PROYECTO DE LA COMISION DE REDACCION DEBATE Y APROBACION (5 Y 6 DE JULIO DE 1979).

"Artículo 157.- El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otra forma asociativa, directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes.

Hay conducción directa cuando el poseedor legítimo o inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa. (...)".

(Op. cit., Tomo VIII, pág. 467).

Carlos Alberto Gonzales

LA FUNCION SOCIAL Y LOS DERECHOS HUMANOS, ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La Función Social en el Derecho

La Teoría de León Duguit

La expresión "función social" ya utilizada en el siglo pasado por Augusto Comte aparece en el derecho íntimamente ligada a la concepción de León Duguit, que elaboró toda una teoría vinculada con la "Regla objetiva del derecho" y con el "Funcionalismo Social" como característica del nuevo sistema jurídico, rechazando toda concepción metafísica relacionada con la noción del derecho subjetivo. Para Duguit sólo el derecho objetivo, la regla jurídica, se impone a los mismos gobernantes, fijándoles sus deberes y limitando sus acciones, y se impone también a los gobernados, a los hombres que viven en sociedad (1).-

Para este jurista el funcionalismo social caracteriza el nuevo sistema jurídico "en todas las sociedades americanas y europeas que han llegado a un mismo grado de cultura y civilización", sistema fundado en "la noción de la función social", de allí su afirmación de que "El hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco. Pero todo individuo tiene en la sociedad una cierta función que cumplir, una cierta tarea que ejecutar. Y ese es precisamente el fundamento de la regla de derecho que se impone a todos, grandes y pequeños, gobernantes y gobernados(2). Sostiene también que "el sistema jurídico de los pueblos modernos tiende a establecer sobre la comprobación del hecho de la función social, imponiéndose a los individuos y a los grupos" y agrega que "el sistema jurídico civilista era de orden metafísico; el nuevo sistema que se elabora es de orden realista" (3).-

La Teoría de Duguit tiene una trascendental relevancia en cuanto a la propiedad mobiliaria e inmobiliaria, concebida dentro del sistema capitalista. La transformación que a su criterio se advierte en esta área del derecho le lleva a afirmar que la propiedad "deja de ser un derecho del individuo, para convertirse en una función social". Nos encontramos frente a la total negación del derecho subjetivo y a la afirmación de que la propiedad es "la función social del tenedor de la riqueza" (4).-

Su criterio sobre la propiedad se clarifica cuando afirma que "el detentador de capitales a-

parece de más en más, y sobre todo después de la guerra como un productor social investido de una función social, que implica una serie de cargas que le impone directamente la ley, la cual al mismo tiempo impone a todos los demás una serie de prohibiciones a fin de permitir al capitalista cumplir su función social de productor" (5).-

Advertimos que dentro de la teoría de Duguit, la propiedad no es un derecho aún cuando éste la protege y garantiza al propietario su libertad, con el propósito de que cumpla con la función social que le corresponde por el simple hecho de poseer este bien. Según el autor, la propiedad se socializa, pero niega que por ello desaparezca la propiedad individual. "Yo no digo, ni he dicho jamás, ni jamás he escrito que la situación económica que representa la propiedad individual desaparece o debe desaparecer. Digo solamente que la noción jurídica sobre la cual descansa su protección social, se modifica" (6).-

La concepción de Duguit tiene importacia por ser en alguna medida pionera en la materia, aún cuando podamos no convenir con su teoría de la "regla objetiva del derecho" y del "funcionalismo social". Por lo demás su tesis sobre la propiedad como función social y su estudio sobre las transformaciones del derecho privado lo han llevado a sostener criterios que resultan a nuestro parecer inaceptables, tales como que "el individuo no es un fin sino un medio", comparándolo con "una rueda de la vasta máquina que constituye el cuerpo social, de modo que cada uno de nosotros no tiene razón de ser en el mundo más que por la labor que realiza en la obra social" (7).-

Numerosos autores han criticado la doctrina de Duguit, a la que le atribuyen, a pesar de sus afirmaciones en contrario, estar sentando un criterio metafísico, que no obstante su aparente positivismo, se identifica más con las ideas del jusnaturalismo. (8).-

Resulta en realidad difícil negar la existencia de los derechos subjetivos "en el sentido de poderes jurídicos acordados por el derecho objetivo a fin de tutelar intereses humanos" y, como lo ha sostenido Alberto Spota, salvo el caso en que se estructure un ordenamiento legal en base de deberes y de funciones que deban ser cumplidas, no existe otra posibilidad para el intérprete que considerar al derecho como norma agendi y facultas agendi (9).-

A pesar de las discutibles opiniones de Duguit, la verdad es que su teoría sobre la función social tuvo amplia difusión entre los estudiosos y se convirtió en gran medida en fuente de inspiración aún para aquellos que enunciaban puntos de vista que contradecían las elaboraciones jurídicas que fundaban su doctrina. Téngase en cuenta que los principios individualistas que inspiraron el Código de Napoleón comenzaron a ceder ya a principios de este siglo, y que acontecimientos como la primera guerra mundial, la revolución soviética y la revolución mexicana produjeron una enorme transformación en el mundo, que tuvo repercusiones en la concepción jurídica del dominio, sin olvidar por supuesto los indudables aportes de las doctrinas socialistas en sus distintas expresiones. Vale la pena recordar que la Constitución Mexicana de 1917 consagra una norma según la cual la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (10); y que la Constitución de Weimar de 1919 en su Art. 153 expresa-

ba: "La propiedad obliga. Su uso debe estar a la vez al servicio del bien común".-

Las elaboraciones doctrinales sobre la "función social", particularmente de la propiedad, originaron puntos de vista divergentes, que han ido desde negarle posibilidad jurídica, en tanto se tome la idea de función social como vínculo (11), que estaría en contradicción con la afirmación del derecho como libertad, hasta la tesis extrema de Duguit que ya hemos analizado.-

Creemos interesante señalar que una parte de la doctrina, sin negar la existencia de la propiedad como derecho subjetivo, ha afirmado que la propiedad, llamada a cumplir una función social, es aquella que debe ser considerada como institución jurídica. Santoro-Passarelli al adherir a ésta tesis afirma que la propiedad "puede y debe cumplir una función social porque el ordenamiento jurídico puede, sin desnaturalizar la propiedad como derecho subjetivo, no sólo poner límites fuera del derecho de propiedad, sino también unir a este derecho.....deberes cuya inobservancia constituye una violación para la que está prevista una sanción (12).-

La doctrina precedente ha sido a su vez objeto de críticas, por la imprecisión del significado de la palabra "institución", y además por ser muy difícil sostener que la pluralidad de situaciones que reciben el nombre de "propiedad" se reduce a una institución única (13).-

Debemos señalar también la teoría que fundamenta la función social vinculada con el "abuso del derecho" (14).-

En la legislación de América Latina encontramos antecedentes de gran importancia en cuanto a la función social de la propiedad, a partir de la época colonial, pues ya las leyes de Indias imponían la obligación de hacer producir la tierra e inclusive, en algunos casos se sancionaba con la pérdida del "repartimiento" la falta de acatamiento a esta disposición legal. Si hacemos un análisis de ésta legislación habremos de encontrar distintas leyes que imponían obligaciones a los beneficiarios de los "repartimientos" de las tierras y en especial dentro del Título XII del Libro Cuarto de la Recopilación.

Durante el siglo pasado también se dictaron leyes en América Latina que en algún sentido vinculaban la propiedad de la tierra con la función social, aún cuando no se utilizara la expresión. Existen algunas normas muy importantes, por ejemplo, en la legislación colombiana, que culminó este siglo, con la sanción de la Ley 200 de 1936, que al caracterizar la posesión, desarrolló, de manera excelente, el concepto enunciado por la constitución del mismo año sobre la función social de la propiedad.

Estos datos y los que encontramos posteriormente en diversas Constituciones, hubieran permitido una construcción doctrinaria muy rica y propia de latinoamérica sobre la función social de la propiedad. No obstante, la literatura jurídica, aún la de autores de esta parte del mundo, ha recibido mayor influencia de los juristas europeos que de las propias construcciones legales del pasado de nuestros países, cuyo estudio tantas veces se olvida.

LA FUNCION SOCIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL

Muchas han sido las construcciones doctrinales que han estado en una posesión intermedia, y la elaboración del derecho positivo que encontramos en el Derecho Constitucional comparado, se orienta a considerar la función social, por una parte, como una limitación a los derechos del propietario, y por otra, como generadora de obligaciones que están a cargo del titular del dominio. La ya citada Constitución de Weimar es muy clara, y la norma la volvemos a encontrar en la ley fundamental de la República Federal de Alemania de 1949, cuyo artículo 14.2. dispone: "La propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien de la generalidad".-

La Constitución Italiana de 1947 expresa que "la propiedad privada es reconocida y garantizada por la ley, la que determina sus modos de adquisición y goce, así como sus limites, a fin de asegurar su **función social** y de hacerla accesible a todos" (Art. 42).-

La Constitución Española de 1978 preceptúa en su Art. 33: "1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. la **fuación social** de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes....".-

Debemos mencionar igualmente que la mayoría de las Constituciones de América Latina vincula la propiedad con la función social. Creemos que en primer término debemos citar a la Constitución Colombiana que directamente identifica la propiedad con la función social al disponer que: "la propiedad es una **función social** que implica obligaciones" (15).-

La Constitución Paraguaya de 1967 "garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán fijados por la ley atendiendo a su **función económica y social**" (Art. 96). Ya la Constitución de 1940 garantizaba la propiedad privada aclarando que su "contenido y límites serán fijados por la ley atendiendo a su **función social** (Art. 21).-

La Constitución de Venezuela de 1961 dispone que "en virtud de su **función social** la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general" (Art. 99).-

La Constitución Argentina de 1949 disponía en su Art. 38 que "la propiedad tiene una **función social** y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común". Al derogarse esta Constitución y entrar nuevamente en vigencia la de 1851, fué eliminada la disposición mencionada. La Constitución vigente nada expresa sobre la función social de la propiedad o el interés social.-

Otras Constituciones vinculan la propiedad con el "interés social".-

La Constitución de Costa Rica establece que "por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miem-

bros, imponer a la propiedad limitaciones de **interés social** (Art. 45).-

La Constitución del Perú de 1979 indica que "la propiedad obliga a usar los bienes en armonía con el **interés social**" (Art. 124).-

Del análisis de las mencionadas Constituciones y de otras, podemos concluir que la **función social** se ha incorporado como un instituto que acompaña al derecho de propiedad y se hace extensivo, en algunos casos, a otros tal como podemos advertirlo en el texto de la Constitución Española que se refiere a la función social del derecho a la herencia.-

En los artículos constitucionales que hemos transcrito se advierten diferencias en cuanto al sentido que tendría la **función social** dentro de la propiedad. En este aspecto hemos visto que la Constitución Colombiana dispone que "la propiedad **ES** una función social" en tanto que otras se limitan a **ATRIBUIRLE** una función social. Entre éstas últimas ya citamos a la Constitución Italiana de 1947; a la Española de 1978; a la Paraguaya de 1967; a la Venezolana de 1961 y a la Argentina de 1949 (derogada). En este mismo sentido podemos mencionar otras constituciones como la de Guatemala, Panamá, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Chile.-

Lo importante y común que podemos encontrar en las Constituciones es que la **función social** constituye una limitación al derecho de propiedad regulado por el Código de Napoleón y por todas las tesis sustentadas por el liberalismo individualista, cuya influencia se hizo sentir y predominó hasta la aparición de las concepciones sociales del derecho. Además de esta limitación, la función social significó la existencia de obligaciones a cargo del titular del derecho.

HACIA UN CONCEPTO DE LA "FUNCION SOCIAL"

Resulta incuestionable y lo estamos viendo en este trabajo, que el concepto de la **función social** se ha aplicado fundamentalmente al derecho de propiedad, y en la literatura jurídica es el que ha sido objeto de mayor investigación y el que se ha incorporado con más frecuencia a la legislación.-

No existe un concepto unívoco sobre la "función social", pero podemos encontrar rasgos comunes que identifican las conceptualizaciones que se han hecho acerca de este instituto. Recordemos lo que acabamos de señalar acerca del sentido que dan las Constituciones a la "función social".-

Para una mayor claridad consideramos conveniente mencionar algunos conceptos que encontramos en la doctrina. Se ha sostenido que es el "instrumento a través del cual, una sociedad que reconoce la propiedad privada de los bienes, trata de dar a ésta un juego adecuado en la composición de intereses entre la comunidad y el particular" (16).-

Se ha afirmado también que la "función social" se dirige "primordialmente a la realización del interés de la comunidad, tratando de dirigir la voluntad del titular a la realización de fines supra-individuales, bajo la pena de una eliminación o de una paralización del interés individual".-

En realidad la **función social** ha significado una transformación en el derecho de propiedad.-

Tomada la cuestión en relación con los derechos subjetivos, la **función social** constituye una característica y una carga que se le atribuye a determinados derechos (como el derecho de propiedad y el derecho a la herencia) con el propósito de resguardar intereses sociales y hacer compatible los intereses individuales con los de la comunidad.-

Creemos fundamental esta compatibilización de derechos, pues en tanto se admita la existencia de derechos subjetivos, éstos no pueden ser de tal naturaleza que perjudiquen a la sociedad.-

La Función Social, el Derecho Agrario y los Derechos Humanos

El tema tiene relevancia especial para el Derecho Agrario y para los Derechos Humanos, económicos, sociales y culturales. Si hacemos un estudio de los principales institutos del Derecho Agrario, podemos advertir que ellos requieren fundamentalmente esa armonización de intereses, dando por supuesto preeminencia al interés social, pues en definitiva se busca la protección de toda la comunidad.-

La realidad de América Latina demuestra cómo la primacía de ciertos sectores minoritarios, la ausencia de normas legales adecuadas y de una política consecuente con los intereses de las clases populares, originan un estado de violación permanente de los derechos humanos, cuestión ésta que se vincula a su vez, especialmente en el plano económico, con la situación internacional, que afecta a los países del tercer mundo.-

Sin desconocer la complejidad de las causas que motivan la violación de los derechos humanos y refiriéndonos concretamente a los de carácter social, económico y cultural, podemos encontrar que la "función social" aplicada correctamente a los institutos del Derecho Agrario puede constituirse en un aporte invalorable para su defensa.-

La "función social" con un sentido más general, puede ser considerada como una actividad desarrollada en favor de los integrantes de una comunidad o de un sector necesitado de la sociedad, que puede incluir una limitacion de los derechos subjetivos con el propósito de resguardar intereses sociales o como una carga para el titular de un derecho, generadora de obligaciones que revierten en favor de la sociedad en general o de sectores de ella. Podemos comprender, en consecuencia, que la función social tiene indudable significación en la defensa de los Derechos Humanos.-

No pretendemos en este trabajo abarcar todos los aspectos de la relación que puede existir entre "función social" y "derechos humanos". Nuestro interés es destacar la importancia de la función social en el Derecho Agrario, para los Derechos Humanos, económicos, sociales y culturales; y motivar una profundización de los estudios sobre la materia, teniendo especialmente en cuenta que América Latina, a pesar de la consagración constitucional de la "función social" como característica del derecho de propiedad no ha logrado solucionar el problema de la tierra en otras realidades, para las cuales la aplicación correcta de la "función social" contribuiría a superar las violaciones de los Derechos Humanos.-

Esta situación subsiste no obstante las disposiciones consagradas en la mayor parte de las Constituciones de América Latina, a las que hemos hecho referencia, que atribuyen a la propiedad una "función social" o inclusive como en el caso colombiano, la identifican con esto.

El estudio de la legislación comparada de América latina sobre Reforma Agraria nos demuestra que existen profundas contradicciones en cuanto a la aplicación legislativa del concepto de "función social" . Mientras algunas leyes latinoamericanas disponen que la "función social" obliga al titular de un inmueble rural a explotarlo en forma personal y racional, otras legislaciones como la paraguaya consideran que basta con que el propietario realice en el inmueble una inversión en mejoras permanentes equivalente al 50% del valor fiscal de la tierra, y cumpla con las normas vigentes en materia de conservación de recursos naturales renovables.-

Al margen de la legislación vigente, la verdad es que la situación de América Latina, y muy especialmente en las áreas rurales, constituye una violación flagrante de los Derechos Humanos, sociales, económicos y culturales consagrados en distintos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.-

Pero la debida aplicación de la "función social" no puede limitarse al derecho de propiedad, ni a la tierra rural.-

Son numerosos los institutos del Derecho Agrario en los cuales la "función social" habrá de permitir que cumplan con el rol que verdaderamente les corresponde, y en tal sentido podemos citar al crédito agrícola, a la comercialización de los productos del agro, a las organizaciones campesinas y en general a las instituciones que ya sea en doctrina o de acuerdo con la legislación de cada país, pueden considerarse como integrantes del Derecho Agrario.-

Un estudio doctrinario sobre la cuestión nos lleva a establecer diferencias en el sentido que tiene la "función social" en cada uno de estos institutos; y ello surge al considerar los distintos criterios enunciados en torno al significado de la "función social". Así, cuando se la aplica al derecho de propiedad, resulta incuestionable que aparece, como ya lo hemos des-

tacado, como una limitación en los derechos tradicionales del propietario y como creadora de obligaciones a su cargo. Todo ello atendiendo a los intereses de la comunidad, y como una forma de armonizar el derecho subjetivo con los intereses sociales. En otros casos la "función social" se presenta como esa "actividad" desarrollada en beneficio de la sociedad o de sectores que requieren de una mayor protección. En ambas situaciones sin embargo podremos detectar la presencia de derechos humanos. No se nos escapa que la "función social" resulta muchas veces un tema muy ambiguo y prueba de ello son los distintos enfoques legislativos que ha tenido su regulación, pero esa ambigüedad no impide apreciar que en la "función social", al igual que en los derechos humanos, existe la búsqueda de un ideal que pretende liberar al hombre de determinados males que le aquejan.

Si analizamos algunos derechos humanos, como el derecho al trabajo y a una remuneración equitativa; el derecho a la alimentación, vestido y vivienda; el derecho a un nivel adecuado de salud física y mental; el derecho a la educación y a la vida cultural; el derecho a la propiedad individual y colectiva, por citar sólo algunos de los más fundamentales derechos económicos, sociales y culturales, hallaremos que la función social relacionada con las instituciones del Derecho Agrario, cumple o mejor sería decir, debiera cumplir el rol de proteger estos derechos. En muchos casos la legislación lo indica claramente. Por tomar un ejemplo, veamos la ley española de Reforma y Desarrollo Agrario, que dispone que el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas, cualquiera sea la naturaleza pública o privada de su titular, obliga a que la tierra sea explotada con criterios técnico-económicos: que en las fincas se realicen las transformaciones para la más adecuada explotación de los recursos naturales; que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones dignas, etc. Disposiciones similares se encuentran en otras leyes de reforma agraria. Fácilmente puede comprobarse que en el régimen de la propiedad agraria, la función social se identifica con derechos consagrados como ideal de la humanidad. Ello en gran parte del derecho positivo y en la doctrina y no obstante las contradicciones que anteriormente destacaremos. Quizá no exista tanta facilidad de analizar el tema, desde el punto de vista jurídico, cuando estudiamos la función social, aplicable a otras instituciones vinculadas con la rama del derecho que nos interesa. Pero en todos los casos, aparecen los derechos humanos, económicos sociales y culturales como ideal próximo a la función social.

La Función Social, Los Derechos Humanos, Económicos y Sociales y los Derechos Humanos Civiles y Políticos.

Al estudiar la función social, la hemos vinculado con los derechos humanos económicos y sociales. Sin embargo, el tema nos obliga a hacer una referencia a la vinculación entre estos derechos y los de carácter civil y político. La íntima relación entre unos y otros resulta innegable y América Latina da un ejemplo de cómo las violaciones a los derechos humanos civiles y políticos imposibilita en gran medida la defensa de los de naturaleza económica y social.

No puedo dejar de referirme al caso paraguayo, cuyo sistema político constituye el prin-

cipal impedimento, no sólo para la vigencia de los derechos humanos civiles y políticos sino también para los demás, que constituyen parte de este estudio.

Las represiones a las organizaciones políticas y a las organizaciones sociales constituyen fundamentalmente una barrera que por un lado impide el cumplimiento de las normas de derecho positivo que en alguna medida pudieran significar una protección de derechos económicos y sociales y entre estos los que se vinculan con la función social de la propiedad, consagrada como ya hemos visto en la Constitución paraguaya.

Un estudio del caso paraguayo en materia de propiedad y tenencia de la tierra constituye la más cabal expresión de cómo en un país de América Latina las normas legales, comenzando por la propia Constitución Nacional pueden ser dejadas totalmente de lado y cómo la ausencia de libertades públicas y la persecución a los sectores populares interesados imposibilitan que el pueblo pueda obtener a través de reclamos, la vigencia de la ley. Sin duda alguna la ausencia de un estado de derecho torna totalmente ilusoria la vigencia de los derechos humanos y la negación de los de carácter civil y político incide en la violación de los de naturaleza social y económica.

Estas razones nos obligan a sostener que en los estudios de temas de tanta trascendencia, que siendo de carácter jurídico interesan a la situación real de nuestros países, no puede soslayarse en modo alguno el sistema político imperante que muchas veces constituye la razón fundamental por la cual no tienen vigencia los derechos humanos, sin desconocer por ello otros factores como los de carácter internacional que juegan igualmente un rol de trascendental importancia.

Conclusiones

El tema de la función social y los derechos humanos requieren de mayores estudios y de una profundización doctrinaria que esperamos pueda realizarse en el futuro. Sin embargo tenemos un criterio que puede ayudar en toda reflexión: la función social en las instituciones del derecho agrario, sea que se la considere generadora de obligaciones para el titular del derecho o estableciendo límites al derecho subjetivo o como actividad encaminada a la protección de sectores sociales o de la sociedad en general, debe constituir un medio a través del cual se busque el ideal de hacer efectivos los derechos humanos. La legislación internacional y el creciente interés que despierta el estudio de estos derechos, constituyen un aliciente y una ayuda que servirán para enriquecer al derecho agrario.

INDICE DE LLAMADAS

(1) León Duguit.- "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón", pág. 23 y sgtes. Ver en Alberto G. Spota.- "Tratado de Derecho Civil" Tomo I, Parte General Vol. 1.-Editorial Depalma, Buenos Aires, 1977, pág. 173.-

(2) León Duguit, Op. Cit, ver en Alberto G. Spota, Op. Cit. pág. 176 y sgtes.

(3) León Duguit.-"Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón" Madrid, 1912, pág. 23.-

(4) Alberto G. Spota.- Op. Cit. pág. 178.-

(5) León Duguit. "Traite de Droit Constitucionnel" Tomo 1, Segunda Edic. pág. 267.-

(6) León Duguit.- "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado.... (Op. Cit.) págs. 38 y sgtes.

(7) León Duguit.- Op. Cit. pág. 177.-

(8) Alberto G. Spota, Op. Cit. pág. 242 y 243.-

(9) Alberto G. Spota, Op. Cit. pág. 244.-

(10) Artículo 27 de la Constitución Mexicana.-

(11) Vicente L. Montes. "La Propiedad Privada en el Sistema del Derecho Civil Contemporáneo" Editorial Civitas S.A. Madrid 1980, Pág. 187.-

(12) Santoro Passarelli.- "Propireta e Lavoro in Agricoltura" en Iustitia, 1953, pág, 171 y sgtes. Citado por Vicente L. Montes, Op. Cit. pág 189.-

(13) Op. Cit. pág. 178.-

(14) Josserand.- "De L'esprit de Droits et de Leur Relativite.- Theorie dite de L'abus des Droits" .- Paris, 1927, pág. 315 y sgtes.

(15) Art. 30 de la Constitución colombiana, que corresponde al acto legislativo Nº 1 de la modificación de la Constitución de 1936.-

(16) R. Nopolo, citado por Vicente L. Montes, Op. Cit. pág. 185.-

Juan José Sanz Jarque

LA FUNCIONALIDAD DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y SINTESIS DEL ESTADO Y REGIMEN QUE LA MISMA PRESENTA EN ESPAÑA

SUMARIO

1- Funcionalidad de la propiedad de la tierra.

2- Síntesis del estado que la propiedad de la tierra presenta en España.

2.1- Titularidad dominical.

2.2- Formas de tenencia.

2.3- Estructura de la propiedad y tenencia.

3- Régimen

1- Funcionalidad de la propiedad de la tierra.

Desde hace algunos años venimos reiteradamente insistiendo en la doble idea, de que es la propiedad de la tierra la figura mágica sobre la que se asienta toda la materia agraria, la empresa y todas las relaciones jurídico-agrarias; y que de su justa y adecuada regulación o construcción jurídica depende la feliz solución de la cuestión agraria, esto es, la subsistencia y alimentación suficiente de los pueblos, el crecimiento y desarrollo de los mismos y la paz social.

Hoy nos agrada mucho participar en este Congreso Internacional sobre "Derecho Agrario y Derechos Humanos", aceptando la invitación tan generosa que agradecemos, de las Universidades Lima y de Cuzco y de las demás personas y entidades organizadoras del evento, para recordar y remitirnos a la concepción de la "funcionalidad de la propiedad de la tierra" tan repetidamente expuesta en anteriores trabajos (1); actualizada y fortalecida felizmen-

te como veremos eso sí, por el renacimiento del estudio y de la importancia universal que en el mismo sentido se da a la institución y derecho de la propiedad (1'); y particularizado todo ello sin más valor ni pretensión que el informativo, con la síntesis del estado y régimen que la propiedad de la tierra presenta hoy en España.

1.1- **Es la propiedad de la tierra**- hemos dicho- el más amplio, autónomo y soberano poder que se tiene sobre superficies aptas para el cultivo, en función de la producción, de la estabilidad y del desarrollo, al servicio armónico de sus titulares y de la Comunidad.

Antes que estático, negativo y excluyente, cual se ha manifestado en otras épocas, se nos presenta la propiedad de la tierra, conforme a las exigencias de nuestro tiempo, como un poder dinámico, positivo o participante, esto es, funcional, que atribuye facultades y deberes y limitaciones a sus titulares, ello -aquí la novedad- no sólo en su ejercicio hacia fuera, sino también hacia dentro, es decir en su propia estructura, para hacer posible la consecución de los frutos de todo orden, y no sólo materiales y económicos, que la propiedad ha de producir, en beneficio de sus propietarios y de la Comunidad.

La funcionalidad es pues en la sociedad de nuestro tiempo la nota más característica del derecho de propiedad de la tierra. Sirve de módulo para el ejercicio y normativa de esta, y de su efectividad dependerá siempre la eficacia de la propiedad y de la empresa; porque en realidad, la empresa agraria, al igual que la empresa en general, "no ha de poder sustraerse a los condicionamientos impuestos por el mundo en que está inmersa, ya sean económicos, sociales, políticos, incluso morales" los cuales, en verdad, han de ser los que en cada momento matizarán el propio alcance, extensión y peculiaridades de la funcionalidad misma.

La propiedad de la tierra en esta concepción es, como siempre lo fue, una relación natural que se establece entre la materia y el hombre; una relación de subordinación entre el objeto dominado, apropiado, en el caso de la tierra, y el dueño o propietario, al servicio de éste y de la comunidad.

Estamos ante la relación jurídica tipo o base, en movimiento y vida, sobre la que se constituye la llamada materia agraria y en consecuencia ante la base o plataforma sobre la que en cada caso se define, construye y desarrolla la empresa agraria.

Respecto a su naturaleza, la propiedad de la tierra es el más originario, amplio, autónomo y soberano poder o derecho, que los hombres pueden ejercer sobre superficies delimitadas del área terrestre aptas para su aprovechamiento o cultivo.

La superficie agraria, esto es, la tierra de cultivo, cultivada o no, la finca, es el elemento objetivo y caracterizador de la propiedad agraria. Se trata de un derecho que nace con el hombre y con la sociedad, cual instrumento necesario para la subsistencia, desenvolvimiento, desarrollo y efectiva libertad de los mismos. Comprende el máximo de facultades que puede ejercer el hombre, cada hombre o grupo de hombres, esto es su titular, sobre las su-

perficies delimitadas o fincas en que recae. Se caracteriza porque el poder que implica recae directamente sobre la cosa y es independiente de cualesquiera otros derivados del mismo, los cuales quedan absorbidos por aquel a la extinción de estos.

Al igual que todo tipo de propiedad, la propiedad de la tierra es un derecho emanado "de la misma naturaleza" y otorgado "por el mismo Creador a los hombres"; "un hecho social propio de todos los tiempos y pueblos civilizados que surge y se desenvuelve con la civilización y sobre el que está fundada la civilización toda".

En su origen es un poder casi sagrado sobre la tierra en que se vive, inherente a la persona y anterior al Estado; y que sirve al hombre y a cada grupo de hombres o comunidades, como instrumento básico para su sustentación y desarrollo, a la vez que como garantía de su efectiva libertad.

. **Sin poder adentrarnos en su fundamento**, este es múltiple: filosófico, sociológico, legislativo, histórico y aún constitucional, como ocurre en España conforme a la interpretación del contenido de los artículos 33, 53 y 130 entre otros de nuestra Constitución de 1978; los cuales aunque no hablan de la funcionalidad, sí de su "función social", de la "utilidad pública", del "interés social", del "contenido esencial" y de la "modernización y desarrollo" de "la agricultura de la ganadería" y en especial de "las zonas de montaña".

En cuanto a los efectos de esta concepción, la misma no sólo condiciona el ejercicio de la propiedad a sus titulares sino también la estructura de ella en todos sus elementos y aún su régimen. De igual modo, condiciona la estructura y el régimen de la empresa. En todo ello radica precisamente la peculiaridad o novedad de la teoría de la funcionalidad como manifestación y exigencia última de la vida real, en armonía con el fundamento y la naturaleza esencial del clásico y siempre actual derecho de propiedad.

En consecuencia al igual que la propiedad, como derecho inviolable e inherente a la persona, es o debe ser constitucionalmente protegida por el Estado, así el Estado debe también procurar contínuamente es decir cada día, mediante una oportuna acción legislativa y de gobierno, la adecuada actualización y normalización de la propiedad de la tierra para que en todo momento sea esta un derecho apto al cumplimiento de su fin, poniendo en armonía el interés individual o personal de cada propietario, con el de la comunidad actual y de futuro, en cuya efectividad descansa la esencia de la justicia y del bien común. Las normas y medidas a aplicar serán las que en cada caso exijan las circunstancias de lugar y tiempo, respetando siempre su contenido esencial.

Así por ejemplo, siguiendo el esquema de la estructura básica de la propiedad de la tierra, como derecho subjetivo, esto es, como relación jurídica básica sobre la que se asienta la moderna empresa agraria, la funcionalidad hace que sin menoscabo de las facultades esenciales de la agricultura individual y familiar de carácter tradicional,se vaya transformando sin menoscabo de su esencia en agricultura profesional, asociativa, con cooperativas y con

servicios, tan amplios y extensos como la voluntad de los interesados quieran hacerlo que la agricultura minifundista o latifundista se transforme, se proceda, en agricultura moderna, salvando los vicios que la esclavizan; y que el cultivo y aprovechamiento de las tierras sea el racional y obligatorio conforme a la naturaleza de las fincas, en armonía con las circunstancias de lugar y tiempo, asegurando la estabilidad de las explotaciones con la tenencia y agro-industria directa que permita el pleno desarrollo empresarial agro-pecuario-forestal y la modernización y urbanización del medio rural.

1.2- **El concepto funcional de la propiedad de la tierra**, según venimos reiterando, entendemos que es hoy **felizmente potencial con el reconocimiento universal que se proyecta de la institución y el derecho de la propiedad.**

En este sentido es significativa, la magistral exposición que acaba de hacer el profesor y tratadista español **Luis Diez Picazo** en el prólogo al libro **EL TERRIBLE DERECHO**- Estudios sobre la propiedad privada, de STEFANO RODATA, editado por Civitas-monografías-Madrid 1987.

Afirma **Diez Picazo** inicialmente, tras acusar el paréntesis el tema del derecho de propiedad seguía sufriendo, ser este derecho "uno de los pilares -tal vez el pilar único- del Derecho privado y del entero ordenamiento jurídico". Y descubre haberse producido ya " un renacimiento de la cuestión de la propiedad o "el final de un eclipse" como afirma RODOTA a quien traduce.

Mas la novedad de **Diez Picazo** en esta tan genial y oportuna exposición, está no sólo en el descubrimiento del renacer que manifiesta, sino en afirmar con la brillantez y autoridad académica que le caracterizan, que tal renacimiento del derecho de propiedad se hace "con un nuevo aire y con un nuevo estilo" apuntando como testimonio de ello y para nuestra reflexión, los siguientes temas:

"a) **El primero de ellos es el de la polémica entre unidad: pluralidad en materia de derecho de dominio.**"

Cierto que en los antecedentes inmediatos a nuestro tiempo se había construído un modelo unitario de propiedad, abstracto e intemporal, recogido en todos los códigos derivados en gran parte del Napoleónico, en el siglo pasado, que atribuían y atribuyen a la propiedad, al propietario, las facultades esenciales de gozar, disponer y reivindicar, absolutamente, o sin más limitaciones que las establecidas por las leyes o reglamentos, según las diversas redacciones de cada uno. Pero cierto también, que ese modelo uniforme y abstracto de propiedad, aplicable a todas las clases de propiedades, había sido construído o derivado del principal modelo histórico y clásico de la propiedad de la tierra; reconocía a la existencia de otras propiedades "especiales en su propia terminología, como la de las aguas, minas, industria e intelectual; y ha admitido de hecho que se haya podido adaptar, flexiblemente, a cada una de las diferentes clases de propiedad por la naturaleza del objeto y su destino se han manifestado después, como por ejemplo, la mobiliaria en sus diversas formas la de inmuebles urbanos y rústicos y aun en muchos casos como ocurre con la tierra, adaptando su régimen, mediante normas especiales a los diversos usos y destino de la misma: forestal,

regadíos, de colonización, concentración parcelaria, unidades agrarias y mínimas de cultivo, estatuto de la explotación familiar, etc; hasta poder decir que el destino de las fincas, conforme a las exigencias de las circunstancias, ha venido sucesivamente condicionando y adecuando el régimen de la propiedad en cada caso.

"El concepto unitario de propiedad -dice Diez Picazo- deja paso a la idea de la diversidad de propiedades, ya que según sea la naturaleza del objeto, la situación jurídica habrá de tener un contenido diferente. No se pueden aplicar las mismas ideas directrices, o los mismos esquemas, al régimen de propiedad mobiliaria que a la inmobiliaria, a la propiedad urbana que a la rústica y así sucesivamente. Hay, según ello, diferentes "estatutos de propiedad".

b) **El segundo de los temas "es el relativo a la función social de la propiedad".**

Nosotros llamamos funcionalidad en semejante sentido, porque el concepto y contenido de la función social de la propiedad ha ido dirigido siempre o principalmente, al elemento subjetivo o titular de la relación jurídica de propiedad y no al objeto al contenido y efectos subsiguientes de la misma, como se precede con la funcionalidad. Era aquella idea de la llamada "Doctrina social de la Iglesia" hoy felizmente en claros y vigorosos cauces de revitalización, recogida en las encíclicas y mensajes pontificios dirigidos a que los propietarios fueran cuantos más mejor, así en los bienes de consumo como en los de producción a fin de garantizar la libertad de los hombres, pues la propiedad hace libres, y logra o permite la estabilidad social y política de los pueblos, mediante una eficaz acción de justicia social.

Nada tenemos que decir nosotros a la expresión lingüística nos es igual función social que funcionalidad, si el contenido es el mismo o esencialmente semejante.

Diez Picazo dice algo con lo que estamos absolutamente identificados: "Hablar de una función social de la propiedad significa, por lo menos, justificar que los poderes del propietario se encuentran limitados; que son legítimas las intervenciones o incisiones legislativas en las cuales estos límites se introducen; que al mismo tiempo que límites en los poderes dominicales existen también obligaciones positivas y negativas a cargo del propietario; que junto al interés del propietario, el gran número de propiedades concitan otros intereses, igualmente respetables y dignos de tutela". "La función social es, por consiguiente, una constricción de los poderes dominicales y una forma de ejercicio de éstos; el ejercicio más adecuado por la obtención de las finalidades que el legislador ha previsto.

c) **Y otro tema -siguiendo el referido autor- "es el relativo a la protección constitucional de la propiedad".** Nuestra Constitución, como ya hemos apuntado, decide esta protección en el art. 33, según el cual "se reconoce el derecho a la propiedad privada", se señala que la función social delimitará el contenido del derecho de acuerdo con las leyes y se establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos si no por causa justificada de interés público o interés social mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes. Considera este derecho en el ámbito

de los derechos y deberes del Cap II- Tit I de la misma, que vincula a todos los poderes públicos, debiendo regular el ejercicio del mismo "sólo por ley" y respetando "en todo caso" su "contenido esencial".

¿Y cuál es este, su contenido esencial? Por nuestra parte está claro: el derivado del concepto, naturaleza y fundamento inicialmente expuestos, en las facultades universal y continuadamente reconocidas y aceptadas por la comunidad política; si bien se trata de una cuestión que puede convertirse en tremendamente polémica y controvertida.

2- Síntesis del estado que la propiedad de la tierra presenta en España.

2.1- Titularidad dominical.

La tierra, en el sentido de territorio, como asiento de la comunidad política del pueblo español, de España, en sus 504000 km2 - 50 millones de hectáreas- está toda ella ocupada; no hay "res nullius". Las superficies que no pertenecen a particulares en propiedad privada, individual, indivisa o comunitaria, pertenecen necesariamente al Estado o a los diversos entes públicos del mismo. (Arts 338-345 C.c; 132-2 C.E; Ley del Patrimonio de Estado de 1964; ley del Patrimonio Nacional de 1983; del Patrimonio forestal-ICONA 1941-1971; IRYDA de 1971; y Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986 de Régimen Local, entre otras.

Refiriéndonos a las superficies agro-pecuario-forestales, pues la urbana tiene régimen propio (Ley del Suelo de 1976) su titularidad puede ser como exponemos a continuación.

Pueden ser titulares de la propiedad, por lo tanto, lo mismo los entes o personas públicas que las personas privadas, pero aparecen características y connotaciones distintas precisamente por el carácter público del titular.

La titularidad dominical del Estado -como la de los restantes entes públicos- se ejerce sobre dos tipos de bienes de distinta naturaleza: sobre bienes demaniales y sobre bienes patrimoniales.

Son demaniales -o de dominio público- aquellos en que ocurren los tres siguientes elementos: 1)su titular es una persona jurídica pública (Estado, Provincia, Municipio); 2) se destinan a finalidades públicas (uso público o servicio público); 3) se encuentran sometidos a régimen de Derecho público. Y presentan, además, los siguientes caracteres: a) son inalienables; b) imprescriptibles; c) inembargables; d) respecto de ellos la Administración tiene facultades de recuperación, deslinde, regulación y sanción; e) están exentos de la obligación de tributar.

Son patrimoniales aquellos otros bienes que tengan naturaleza patrimonial, esto es, aquellos que proporcionan alguna renta al Estado, sin ser inembargables, inalienables o imprescriptibles; su régimen jurídico es similar al de los bienes patrimoniales de los particulares (arts. 340 y 344 del Código civil), con ciertas limitaciones que impone la naturaleza pública de su titular (2).

Una parte importante de las superficies de titularidad pública se encuentra asignada a determinadas Instituciones públicas, cuya constitución, fines, objetivos, patrimonio, etc., queda determinado por la ley que los crea. Destacan ampliamente en este sentido el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

Los entes locales -Provincia, Municipio-, al igual que el Estado, pueden ser también titulares de la propiedad de bienes de naturaleza agraria, teniendo siempre igualmente estos bienes el carácter de públicos, y bajo la doble conceptuación de bienes demaniales o bienes patrimoniales.

En los bienes pertenecientes a los municipios, hay que distinguir entre bienes comunales y bienes de propios. La propiedad comunal surge en España de modo fundamental como consecuencia de las acciones repobladoras en los primeros tiempos de la Reconquista, con las asignaciones de tierras de modo colectivo. Lo desconocido es su transformación en bienes comunales partiendo de los antiguos bienes del común de vecinos, debiéndose quizás a la tranformación de los rudimentarios municipios iniciales -simples agrupaciones sociales de individuos- en "universidades" dotadas de personalidad jurídica, sustituyendo a aquellas agrupaciones indiferenciadas en buena parte de sus derechos y obligaciones (3).

El siglo XIX prestó atención inusitada a estos bienes comunales; las legislaciones desamortizadora, fiscal, de montes municipal, tuvieron frecuentemente por objeto estos bienes. El concepto de bienes comunales -tal como aparece en esta legislación, que se mantiene vigente- es que lo son todos los bienes sobre los que tenga lugar un aprovechamiento común o vecinal gratuito, mientras que son propios aquellos otros de los que se obtiene, por estar arbitrados, una renta o beneficio para el común de los vecinos o la corporación municipal. Su titularidad, según la doctrina más universalmente aceptada, que parece avalada además por la legislación en vigor, corresponde al Ayuntamiento.

La propiedad privada de los particulares presenta también un amplio abanico de situaciones posibles.

Las personas físicas o naturales pueden ser titulares del derecho de propiedad de la tierra, constituyendo la propiedad privada el régimen ordinario o común, regulado de forma principal por la Constitución, el Código civil y la Ley Hipotecaria. También por la normativa foral donde existe.

Cuando el sujeto o titular de la relación jurídica de propiedad es un ente colectivo privado, aparecen las diversas formas de titularidad asociativa.

Puede tratarse de sociedades civiles, frecuentes en campo, si los herederos deciden mantener indivisa la propiedad; no es frecuente que se constituya con formalidades legales, sino que se continúa en común el cultivo o aprovechamiento de las fincas, en cuyo caso carecen de personalidad jurídica y se rigen (art. 1669 del Código civil) por las disposiciones relativas a la comunidad de bienes.

Las comunidades de bienes son formas asociativas reguladas principalmente por los arts. 392 a 406 del C.C. salvo pacto normas consuetudinarias o sucesorias de familia.

Existen también sociedades mercantiles, aunque con carácter bastante excepcional para el cultivo de tierras exclusivamente, siendo más frecuentes aquellas que se proponen como fin una industria agraria, poseyendo y explotando a la vez también, bien de forma directa o por medio de contrato, fincas rústicas.

Puede ocurrir igualmente que los titulares del derecho de propiedad sean entes asociativos agrarias, tales como cooperativas agrarias, o sociedades agrarias de transformacion o sociedades anónimas laborales, cada una de las cuales cuenta con su normativa específica..

Pero también otras personas jurídicas privadas, a las que, por sus especiales caracteres, condiciones u objetivos la legislación atribuye o reconoce de interés o utilidad pública, pueden ser y son de hecho titulares del derecho de propiedad de la tierra. Entre ellas entendemos de interés las fundaciones privadas y las comunidades.

Aparecen por tanto estas instituciones como un pequeño subconjunto de titulares de propiedad de bienes agrarios situados entre dos grandes bloques o subconjuntos de propietarios de otra naturaleza o condición jurídica: los Entes públicos, relativamente poco numerosos en el conjunto, pero propietarios de superficies de elevada extensión, y en los que concurren características y regulaciones especiales derivadas de la naturaleza pública del titular; y el conjunto de propietarios privados o particulares, tanto personas físicas como personas jurídicas, titulares de propiedad de superficies igualmente muy extensas, bajo regulación del Derecho común.

Resumiendo la anterior exposición en un breve esquema, tendríamos la siguiente presentación:

TITULARES DE LA PROPIEDAD:

- Personas públicas
  - Estado
    - Dominio público
    - Bienes patrimoniales
  - Provincia
    - Dominio público
    - Bienes patrimoniales
  - Municipio
    - Bienes comunales
    - Bienes de propios
  - Otros Entes públicos (ICONA, IRYDA)
- Personas privadas
  - Personas Jurídicas
    - Entes privados, de interés público
    - FUNDACIONES PRIVADAS
    - Entes asociativos
    - Agrupaciones contractuales
      - Sociedades civiles
      - Comunidades de bienes
      - Agrupaciones de hecho
    - Entidades asociativas agrarias
      - Cooperativas
      - Sociedades agrarias de transformación
      - Sociedades anónimas laborales
    - Sociedades mercantiles
  - Personas físicas
    - Titulares individuales

A la vista del anterior esquema resulta evidente que cabe un análisis estructural de la propiedad a diversos niveles.

Cabe un estudio de la estructura de la propiedad teniendo en cuenta el conjunto entero de titulares, naciendo así una estructura general de la propiedad, que suele ser precisamente el enfoque que habitualmente se practica en los escasos análisis de la propiedad existentes (4)

Pero igualmente son posibles estudios sectoriales, de cada uno de los subconjuntos. Es posible un estudio de la estructura de la propiedad pública o de la propiedad privada; y descendiendo a colectivos de propietarios más reducidos, cabe un estudio analítico estructural de la propiedad de las fundaciones privadas y de las comunidades de montes de orígen vecinal, muy generalizadas en todo el país (5).

En cada uno de estos niveles, las relaciones estructurales resultantes se presentarán con características y matices específicos, derivados unos de la propia naturaleza de los titulares, otros de las finalidades u objetivos que el titular pretende, otros dimanantes del devenir histórico.

Pero interesa también, de forma especial, dejar constancia de que las relaciones estructurales dimanantes de la titularidad de la tierra, son distintas y tienen otro sentido que las que resultarán teniendo en cuenta otro fenómeno conectado con la titularidad, la tenencia de la tierra. La titularidad tiene un contenido fundamentalmente jurídico, mientras que la tenencia ha de contemplarse desde un punto de vista esencialmente económico y empresarial agrario. Por supuesto, titularidad y tenencia de la tierra son dos fenómenos íntimamente conectados, como lo están las estructuras a que dan lugar, pero nacen de conceptos claramente distintos, con relaciones de dependencia entre ambos.

2.2- Formas de tenencia.

El término "tenencia" significa gramaticalmente ocupación y posesión actual de una cosa. Tenencia de la tierra, por tanto, equivale a ocupación y posesión de la tierra, llevando inherente, como es natural, la dinámica de la naturaleza y destino del suelo agrario, para cultivo o aprovechamiento de los frutos de la tierra y una cierta organización de los elementos necesarios para estos fines. En este sentido equivale a la palabra "llevanza", de uso tradicional en muchas zonas de España para indicar el modo como un agricultor incorpora a su hacienda o empresa agraria las tierras que cultiva. (6)

Por sistemas de tenencia se entienden los diversos modos o métodos de tenencia, diferentes en el tiempo; también se suele aplicar el término a los propios modos o formas de tenencia, que han sido muy variables y diferentes a lo largo de la historia.

En nuestro tiempo presente, el agricultor, o el título de una empresa o explotación agraria, bien sea persona física o bien ente asociativo, puede llevar o tener la tierra que culti-

va o aprovecha en propiedad -si es propietario de toda la tierra que cultive-. Pero también puede tener o llevar tierra de la que no es propietario, haciéndola pasar por su empresa o explotación mediante algún contrato agrario, como arrendamiento -adquiriendo el uso de las fincas por un plazo determinado y precio cierto-, o aparcería -si adquiere el uso temporal a cambio de una parte alícuota de los aprovechamientos-; o bien disfruta de las fincas en usufructo con obligación de conservar su forma y sustancia, o bienes concesionarios de tierras pertenecientes al Estado o a entidades públicas; o bien lleva tierras de otro, sin pago de merced, bajo la tolerancia o no del titular del dominio; etc.

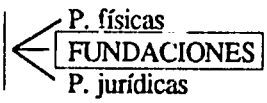
Por el modo de ejercitarla, cabe distinguir tenencia personal y directa, personal y directa y con asalariados; personal con asalariados; contratando servicios y obras a terceros; tenencia con integración societaria o cooperativa y por la extensión del ejercicio, tenencia profesional como agricultor profesional, y tenencia no profesional, como agricultor a tiempo parcial.

Resumiendo esquemáticamente las formas de tenencia en vigencia en nuestra sociedad actual, tendríamos el siguiente esquema, referido al ámbito del poder que supone el derecho de propiedad:

TENENCIA DE LA TIERRA:

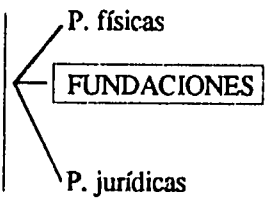
a) Formas **puras**:

- Tenencia directa: Agricultor o empresario propietario de toda la tierra que cultiva (D)



- Tenencia indirecta: Agricultor o empresario no propietario o titular de la tierra que cultiva:

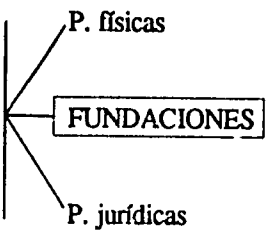
Arrendatario (Ar)
Aparcero (Ap)
Comunal (Mn)
Concesionario (Cn)
Precarista (Pr)
Etc.



b) Formas combinadas:

- Tenencia mixta: Agricultor o empresario en parte propietario y en parte no propietario de la tierra que cultiva

D - Ar
D - Ap
D - Mn
D - Cn
D - Pr
D - Ar - Ap
D - Ar - Mn
D - Ar - Cn
D - Ar - Pr
Etc.



(Todas las posibles combinaciones)

Todas estas formas se encuentran recogidas en nuestro Derecho positivo, constituyendo un extenso abanico de posibilidades para articular el ejercicio de la propiedad de la tierra.

La forma de tenencia directa es la situación de plenitud en el ejercicio de la propiedad de la tierra, y en ella tienen cumplimiento las finalidades inherentes a este derecho de propiedad sobre superficies agrarias y a la empresa que sobre ellas se constituya.

Las formas indirectas siempre tienen carácter temporal o transitorio, bien porque son a plazo fijo, bien porque tiendan a constituirse en propiedad con el uso profesional continuado de la tenencia.

Interesa recalcar aquí, para situarnos en una perspectiva de paralelismo o comparación con la clasificación de titulares de la propiedad efectuada en el anterior punto, que en pura abstracción, cualesquiera de aquellos titulares puede constituirse en tenedor o llevador de superficies agrarias bajo cualquiera de las formas de tenencia del precedente esquema, siempre que se constituya, claro está, en empresario agrario o titular de una explotación agraria.

La mayor parte de las personas jurídicas públicas, precisamente por serlo y aún a pesar de ser titulares de propiedad de superficies agrarias, apenas se sentirán tentadas a constituír empresas o explotaciones agrarias. (7)

Naturalmente, esta propensión será mucho mayor en las entidades asociativas -plena incluso en algunas- por cuanto nacen precisamente para actuar en el sector agrario, para ejercitar actividades agrarias.

Entre los propietarios personas físicas resulta muy difícil establecer ninguna regla de comportamiento general. Numerosos pequeños propietarios siguen manteniendo la titularidad de la propiedad de sus reducidas haciendas, sin formar ya parte del medio rural, del que han salido. Razones económicas de coyuntura, las leyes del mercado, los umbrales de rentabilidad, los han situado en la disyuntiva de mantenerse en el campo o de salir a ejercer su actividad en otros sectores económicos.

Y aparecen también típicamente las personas jurídicas privadas de interés público, como las fundaciones. También están muy generalizadas por todo el país y con diversos nombres las llamadas sociedades de montes de origen vecinal que tienen su origen en la Desamortización del siglo pasado como medidas de autodefensa de los vecinos de los pueblos contra la venta de bienes municipales.

Se aprecia, por tanto, el carácter complementario de ambos esquemas. La comprensión de la titularidad de la propiedad -visión principalmente jurídica- se ha de completar con la comprensión de la tenencia - visión predominantemente económico-empresarial-. No se comprenden separadas. La titularidad, la propiedad de la tierra, conduce a la tenencia, puesto que el mismo derecho lleva incorporado el cumplimiento del destino o vocación natural del suelo agrario

2.3- Estructura de la propiedad y estructura de la tenencia de la tierra

La tenencia y la titularidad o propiedad de la tierra admiten ser contempladas desde dos puntos de vista. En sí mismas, en cada caso particular, hacen referencia a hechos singularizados, a sucesos individuales de la relación hombre-tierra; pero como sistemas, como estructuras, denotan fenómenos sociales de extraordinaria transcendencia en la vida de las comunidades humanas, en las áreas económica, sociológica y política, con efectos profundos y duraderos en la estructura social de la colectividad.

La estructura de la propiedad de la tierra condiciona la estructura de la tenencia. Ambas se hallan en planos distintos, pero también en niveles diferentes: la de la propiedad se encuentra en un nivel más profundo y soterrado, más latente y oculta que la estructura de la tenencia de la tierra; ésta es la planta que se vé, aquélla la raíz que la sustenta.

La estructura de la tenencia de la tierra en España, precisamente por su carácter fundamentalmente económico-empresarial, es en el presente suficientemente conocida, o al menos mucho más conocida que la estructura de la propiedad de la tierra. Y ello tanto en sus dimensiones generales, regionales, provinciales e incluso municipales. Los Censos Agrarios de 1982, 1972, 1962 (y sus precedentes inmediatos las Encuestas Agropecuarias de 1953 y 1956) han venido acumulando información suficientemente rica, pero sobre todo periódica, para conocer la estructura de la tenencia de la tierra en nuestro país y sus alteraciones o ritmos de evolución en el tiempo (8).

En torno a la tenencia de la tierra proporcionan información sobre el número y superficie de las explotaciones y su grado de parcelación, sobre superficie labrada y no labrada,

sobre la condición jurídica del empresario, sobre el régimen de tenencia, sobre el trabajo en la explotación.

No ocurre lo mismo respecto de nuestro conocimiento de la estructura de la propiedad.

El Catastro de la Riqueza Rústica es la principal y más antigua fuente para conocer la propiedad -data su inicio de 1906-, teniendo como fin obtener datos exactos para basar en ellos la tributación sobre la propiedad rústica (9), aunque no se terminó en su mayor parte hasta 1959, fecha en que figuraban catastradas cerca de 45 millones de hectáreas. Sus resultados se han ido publicando de forma bastante asistemática, pero sobre todo desde el punto de vista en que aquí nos movemos, adolecen de modo principal, de no distinguir entre propiedad pública y propiedad privada, tendiendo a exagerar el número de propietarios, al basarse en la demarcación municipal y por lo tanto computando al propietario de fincas en varios municipios tantas veces como municipios donde las posee; y la falta de una clasificación más matizada de propietarios, que por otra parte clasifica por líquido imponible, no por superficies, caracteres que, no obstante, le privan de ser la fuente fundamental para conocer la estructura de la propiedad de la tierra.

Son conocidas las aportaciones de García Badell, especialmente la realizada en 1959 (10) abarcando unos 45 millones de hectáreas - además de datos sobre Navarra y Alava, con catastros independientes, faltaba catastrar en aquel momento unos 3,7 millones de hectáreas-, resultando la propiedad estudiada de unos 42,700.000 hectáreas, que continúa proporcionando la mejor visión sobre la estructura de la propiedad, fundamentalmente porque abarca prácticamente todo el país y porque permite en buena medida una comparación con la distribución de la tenencia de la tierra.

Resulta un número de propietarios de 5.989.637, lo que representa una media por propietario de unas 7,14 hectáreas tan sólo. Establece también el número de propietarios por provincia, con la superficie afectada de cada una, los totales de propietarios y la superficie media que corresponde a cada uno.

De su análisis resulta la siguiente distribución general :

Distribución de la superficie agraria y del número de propietarios según el tamaño de la propiedad, en 1959

Tamaño de la propiedad	Propietarios		Superficie ocupada	
Ha.	Nº	%	Nº	%
Menos de 1...	3.128.953	52,24	1.808.747	4,23
De 1 a 5	1.805.012	30.14	2.707.518	6,33
De 5 a 10	552.655	9,23	3.592.257	8,40
De 10 a 50 ...	401.922	6,71	8.038.440	18,79
De 50 a 100..	49.812	0,83	3.735.900	8,74
Más de 100...	51.283	0,85	22.881.100	53,51
TOTAL...	5.989.637	100,00	42.763.962	100,00

Fuente: GARCIA BADELL

Esta distribución pone de manifiesto una muy desigual distribución de la propiedad rústica en España: el 52,4% de los propietarios, los de propiedades menores a una hectárea, poseen tan sólo un 4,23 % de la superfice agraria total; mientras que los propietarios de más de 100 hectáreas, que representan solamente el 0, 86 % de los propietarios, poseen el 53,5 % de la superfie agraria total.

Pero en esta distribución se engloban propiedad privada y propiedad pública, y desde luego no tiene en cuenta las diversas matizaciones que caben tanto entre los titulares personas públicas como entre los propietarios privados.

Además, la propia forma de obtención de los datos catastrales, circunscritos administrativamente por las demarcaciones municipales y provinciales, impone la conclusión de que el número de propietarios es superior al número real, sin que sea posible determinar esta diferencia, y sin que tampoco este hecho contribuya a explicar mejor la enorme diferencia entre el número total de propietarios y el número de explotaciones agrarias en aquel momento, que eran menos de la mitad, según los datos del Censo Agrario de 1962.

Este análisis lleva a caracterizar la estructura de la propiedad de la tierra en España por las siguientes notas generales:

a) Una muy desigual distribución de la riqueza rústica.
b) Un elevadísimo número de propietarios, con posesiones agrarias de muy reducido ta-

maño; a la vez, un reducido número de propietarios de grandes extensiones de suelo agrario.

c) Reducida importancia del grupo representativo de la propiedad mediana.

En el mismo sentido apunta otro conjunto de datos obtenidos de la Revisión de Bases imponibles de la Contribución Rústica y Pecuaria, en 1966. Pero es mucho más pobre en la información que nos interesa, por cuanto agrupa a los propietarios no por el tamaño de su propiedad, sino por la base imponible resultante, y sólo en tres categorías. Por nuestra parte, comparamos la cifra total de propietarios en dicha Revisión con el número de empresarios agrarios según el Censo de 1972, para contrastar, aún de forma elemental y bajo el supuesto de que la distancia de fechas no introducirá alteraciones sustanciales, las diferencias entre propiedad y tenencia, entre propietarios y tenedores.

Nº total de propietarios		6,435.871
Con base imponible:		
- inferior a 5.000 Pts	5.523.908	
- entre 5.000 y 100.000 Pts..	889.379	
- mayor de 100.000 Pts.....	22.584	
Nº de empresarios agrarios en 1972		2,571.059

$$\frac{\text{Nº de propietarios}}{\text{Nº de empresarios}} = 2{,}5$$

Destaca el número total de titulares o propietarios, casi superior en medio millón a los recogidos en el anterior estudio de García Badell.

Pero no consigna superficies de cada una de las tres categorías de propietarios, subdivisión por otro lado muy insuficiente, además de incorporar los caracteres económicos y agronómicos de las propiedades. Confirma tan sólo la existencia de un elevadísimo conjunto de pequeños propietarios.

Adolece, pues, de mayores deficiencias aún que la clasificación anterior.

La estructura de la tenencia, en cambio, es fenómeno mucho más conocido, y sobre todo conocemos mejor los matices y detalles que aquí nos interesan.

El Censo Agrario de 1982, contiene, en cuanto a la tenencia de la tierra, una información más rica y depurada que los anteriores. Interesan especialmente, las clasificaciones de las explotaciones según el régimen de tenencia y según la condición jurídica del empresario.

En cuanto al régimen de tenencia, la información censal presenta en primer lugar una clasificación de la superficie agraria según el modo como es aprovechada o cultivada, los resultados generales son, en resumen, los siguientes:

Superficie según modo de tenencia

	Superficie	%
En propiedad.....	32.888.067	74,22
En arrendamiento.....	5.853.920	13,21
En aparcería.....	1.484.198	3,35
En régimen comunal ..	206.815	0,47
En otros regímenes.....	3.878.767	8,75
	44.311.767	100.00

Se deduce el predominio de la superficie explotada en propiedad (74,22 %), en cuyo porcentaje se incluye la mayor parte de la propiedad pública. Los modos indirectos principales son arrendamiento y aparcería (16,56 %), pero subsisten también otros numerosos modos (explotación gratuita, fideicomisos, litigio, precario, censo, foro etc.) bajo cuyas formas se explota o cultiva un 8,75 % de la superficie agraria.

En cuanto a la distribución o estructura de la tenencia, la información censal de 1982

permite establecer el siguiente resumen:

	EXPLOTACIONES		SUPERFICIES	
	Nº	%	Ha	%
Formas puras				
-Tenencia directa:				
-sólo propiedad	1.791.920	76,44	27.709.422	62,53
-Tenencia indirecta:				
-sólo arrendamiento	95.356	4,07	1.911.249	4,31
-sólo aparcería	25.521	1,09	505.135	1,14
-sólo régimen comunal	6.658	0,28	29.738	0,07
-sólo otros regímenes	23.888	1,02	2.989.904	6,75
Formas combinadas				
-Tenencia mixta				
- 50% propiedad	218.289	9,31	5.095.192	11,50
- 50% arrendamiento	114.167	4,87	3.801300	8,58
- 50% aparcería	25.920	1,11	877.774	1,98
- 50% régimen comunal	9.346	0,40	111.686	0,25
- 50% otros regímenes	8.111	0,35	812.153	1,83
- ningún régimen	24.836	1,06	468.216	1,06
	2.344.012	100,00	44,312269	100,00

El predominio de la Tenencia directa, esto es, agricultor que explota sólo tierras propias, es la nota principal (76,44 % de lás explotaciones) ; predominando después la tenencia mixta (17,10 % de las explotaciones). Pero en cuanto a superficie aprovechada se destaca la importancia que los contratos agrarios suponen para muchos empresarios agrarios ya que los empresarios tenedores indirectos y mixtos (23,5 %) aprovechan o cultivan un 33,47 % de la superficie agraria.

Respecto de la condición jurídica de los empresarios agrarios, o tenedores de superficies rústicas, se deducen en forma general las siguientes cifras y relaciones:

Condición jurídica de los empresarios agrarios

	Nº	%	superficie	%
Persona física	2.342.926	98,64	29.346181	66,2
Sociedad	6.239	0,26	1.956.029	4,4
Ente Municipal	7.182	0,30	5.527.527	12,4
Ente Público	6.297	0,26	4.648.924	10,4
Comunal	6.578	0,28	2.125.142	4,8
S.A.T	2.147	0,09	432.745	0,9
Cooperativas	631	0,03	117.905	0,2
Otras condiciones	3.345	0,14	157.317	0,3
	2.357.327	100,00	44.311.769	100,0

La mayor parte de los empresarios agrarios son personas físicas (en 98,64 %) que, con todo, explotan sólamente algo más de la tercera parte de la superficie agraria española la (6,22%). Es muy destacada la proporción de superficies agrarias poseídas por entes públicos (27,36 %), sobre una parte de las cuales se constituyen explotaciones comunales (comunidades de vecinos, o vecinos agrupados). Es importante también la parte de sociedades (anónimas, limitadas, etc.) no muy numerosas, pero con explotaciones agrarias que suman casi 2 millones de hectáreas (4,41 %).

Las restantes condiciones tienen escasa relevancia, tanto en número como en extensiones. Pero hay que destacar la última condición de la subdivisión. En ella se incluyen como empresarios agrarios las personas jurídicas no clasificables en los apartados anteriores que tengan a su cargo una explotación agraria, como la Iglesia, los establecimientos de instrucción y beneficiencia, las fundaciones, comunidades, sociedades y juntas de montes, etc.

3- Régimen

Ya hemos dicho anteriormente, como el sistema unitario de la propiedad recogido por nuestro Código Civil de 1889, había sido dulcificado progresivamente con una normativa especial que ha venido adecuando el régimen general de la propiedad al especial exigido por el objeto de la misma, según el destino de este, en armonía con las circunstancias de lugar y tiempo.

Limitándonos a la propiedad rústica, no a otra, con su normativa propia como la urbana, por ejemplo, con su ley del Suelo de 1956, y en particular a la agraria cuya estructura respecto a su titularidad y tenencia ya hemos expuesto, interesa decir para dar una idea genérica de su régimen, dado que sería pretencioso intentar hacer en este momento un estudio más extenso del mismo, lo siguiente:

1º- Que el **régimen de la propiedad del C.c. de 1889** con el de Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, es en principio aplicable a la propiedad agraria de todo el territorio nacional, con las salvedades que las normas de derecho foral establecen allí donde existen (art. 149-8 de la C.E. y Compilaciones de Derecho Civil foral de Cataluña, Baleares, Aragón, País Vasco y Galicia).

2º- Que en general, toda **la moderna legislación agraria** española, que constituye la fuente principal de nuestro moderno Derecho Agrario, está inspirada y encierra en su contenido la concepción expuesta de la funcionalidad, y contiene en virtud de ello, los **tres objetivos** principales que la informa: **Uno, la protección al agricultor como profesional de la agricultura** y destinatario y protagonista principal de la cuestión agraria (la profesionalidad, el acceso a la propiedad y la agricultura asociativa son finalidades persistentes); **dos, la promoción y protección de la producción**, al servicio de la rentabilidad empresarial agraria, del consumo y de la estabilidad y desarrollo social; y **tres, el equilibrio ecológico** y conservación de los recursos naturales fluentes (habitat, agua, bosques, caza, etc...).

En todas las leyes agrarias españolas, cabe encontrar explícita o implícitamente algunos de estos tres objetivos, que condicionan, limitan y proyectan hacia la consecución de los mismos, el régimen establecido de la propiedad, en razón a la funcionalidad tan repetida de la misma.

Sin poder ni siquiera hacer una enunciación de las leyes principales y vigentes, nos remitimos a la exposición inicial que hacemos de las mismas en nuestro **Derecho Agrario: general, autonómico y comunitario** (Ed. Reus-Madrid 1985).

3º Que como **regímenes especiales y típicos** de la propiedad agraria en España inspirados en la referida concepción de la funcionalidad, cabe señalar específicamente los siguientes:

a) **El de la propiedad forestal.** Se rige por la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y su reglamento del 2 de febrero de 1964. Afecta a cerca del 45% de la superficie del país. Su objetivo es la conservación y aprovechamiento racional de la riqueza forestal y afecta las clásicas facultades dominicales del aprovechamiento y goce los bosques y de la disponibilidad de los mismos, respecto de lo cual existe una específica intervención administrativa

Cabe también citar en este punto, la nueva Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 y el Reglamento de 11 de abril de 1986 que aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico.

b) **El de la propiedad de colonización o "explotaciones familiares" del IRYDA.** Se rige por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973. Afecta a las adjudicaciones de tierras y explotaciones agrarias, principalmente de nuevos regadíos, hecha

por el IRYDA, en el número de unos 45.000 colonos o concesionarios y una extensión global aproximada de 1,5 Millones de Has. transformadas en regadío. En su régimen especial, es necesaria la inscripción en el Registro de la Propiedad, el cultivo directo la indivisibilidad e inembargabilidad de la finca y un régimen sucesorio propio para garantizar su continuidad. La ley afecta al régimen ordinario respecto de las posibles expropiaciones por razones de interés social en favor del IRYDA para el cumplimiento de sus propios fines.

En este punto es de citar también la Ley de Fincas manifiestamente mejorables de 16 de diciembre de 1979 que prevé un régimen especial para la adjudicación de las fincas y derechos que se adquieren y se expropian conforme a la misma, fundado muy expresamente en la concepción referida de la funcionalidad, que obliga a un plan mínimo de mejoras y de actividad empresarial.

c) **La propiedad de concentración parcelaria.** Se rige por la referida Ley de Reforma y Desarrollo agrario. Afecta a las superficies de minifundio concentradas en una extensión de unos 3 millones de Has, y en trámite de concentración hasta 8 millones. Las primeras con un estatuto jurídico propio, caracterizado por la necesaria inscripción y vida registral de las fincas de reemplazo adjudicadas a cada propietario y por la indivisibilidad de las mismas por debajo de las unidades mínimas de cultivo. Las segundas por la vinculación de la propiedad que se concentra al procedimiento de concentración, que lleva inherente la obligación de soportarlo y algunas limitaciones en las facultades ordinarias del dominio. La adjudicación de las nuevas fincas de reemplazo, por su especial estatuto jurídico propio, suponen para cada propietario una adjudicación "ex novo" respecto de las parcelas que aportaron a la concentración.

Con finalidad semejante a la de la concentración parcelaria y para una mejor estructura de las explotaciones agrarias, la Ley de Reforma y Desarrollo agrario regula también la **permuta forzosa de las fincas rústicas**, de pequeñas dimensiones enclavadas entre otras de mayor superficie, siempre que las primeras no tuvieran autonomía e independencia económica propia (art. 261 y ss de la Ley).

d) **Las explotaciones familiares agrarias sujetas al estatuto especial creado por la ley de 24 de diciembre de 1981.** Tienen carácter voluntario para quienes libremente las establecen, en general los padres y el hijo colaborador o cooperador en la explotación que ha de sucederle. Se constituyen sobre un conjunto de bienes, fincas, instalaciones agropecuarias, ganados, máquinas, aperos, arrendamientos, etc, organizados empresarialmente en una unidad económica para la producción agraria. Han de explotarse "personalmente" por el titular y su familia, con limitación del personal asalariado y constituir el "medio de vida principal de familia". Para su constitución y desenvolvimiento, el Estado facilita determinados beneficios y ayudas de carácter crediticio fiscal, técnico etc...

Sus peculiaridades están en ciertas limitaciones para disponer de los bienes de la explotación y de la explotación misma en su unidad, en actos inter vivos y mortis causa, a fin

de conservar la explotación, para lo cual regula la ley la posibilidad de pactos sucesorios a tal fin.

e) Por último en esta exposición panorámica sobre la materia cabe hacer referencia al **régimen de tenencia establecido por la Ley de Arrendamientos rústicos de 31 de diciembre de 1980** (13). Afecta indudablemente al régimen de la propiedad de la tierra, hasta el punto de poder decir que la nueva ley de Arrendamientos Rústicos implanta un nuevo régimen, en armonía con el principio de la funcionalidad, porque esta ley es mucho mas que una ley de arrendamientos, dado que regula el contrato como tal, la relación arrendaticia y la institución de los arrendamientos, establecieron un régimen especial modificativo del de la propiedad ordinaria, incluso hasta afectar a la estructura de la misma, por lo que podríamos decir que estamos ante una pequeña ley de reforma agraria.

Pretende la estabilidad de la explotación arrendaucia en favor del arrendatario que debe ser profesional de la agricultura, con plazo mínimo de seis años, con prórrogas sucesivas de tres hasta quince años y facilitándole el posible acceso a la propiedad en determinados supuestos.

En favor del propietario, la ley establece la posibilidad de revisar, actualizar y exonerar la renta en determinados supuestos y puede recuperar la finca para su cultivo personal al final de cada prórroga. La ley de Arrendamientos regula a la vez el llamado arrendamiento parciario, que identifica en su régimen con el arrendamiento, y la aparcería, en cuyo régimen prevalece principalmente la costumbre. Establece también una jurisdicción propia para resolver los conflictos que surjan sobre la materia, regulando las Juntas Arbitrales de Arrendamientos rústicos y una tramitación preferente en determinados supuestos (arts 121 y 135), lo cual encierra un supuesto práctico de **fuero agrario.**

f) Y para terminar, interesa hacer constar la novedad que sobre la materia plantea en España el llamado Estado de las Autonomías, surgido del cambio político y de la Constitución de 1978.

En virtud de las facultades que algunas de las 17 Comunidades Autónomas se han atribuído en sus Estatutos, se han promulgado las siguientes **leyes agrarias autonómicas** que afectan al sistema o régimen de la propiedad de la tierra en sus respectivos territorios autónomos.

Galicia: Ley de Concentración Parcelaria de 14 de Agosto de 1980
Andalucía: Ley de Reforma Agraria del 3 de Julio de 1984.
Extremadura: Ley sobre la Defensa de 2 de Mayo de 1986.
Aragón: Ley del Banco de Tierras de 10 de Mayo de 1987.

NOTAS:

1) **Juan José Sanz Jarque: Mas allá de la Reforma Agraria.** E.P.S.A. Madrid 1970.- **Derecho Agrario.** Fundación Juan March. Río Duero Madrid 1975.- **La cuestión de la tierra:** Problemática y solución al supuesto de España. J. Schweitzer Verlag Berlín 1979.

(1') Luis DIEZ PICAZO - STEFANO RODOTA: EL TERRIBLE DERECHO - Estudios sobre la propiedad privada. CIVITAS Monografías - Madrid 1987.

(2) GARRIDO FALLA, F.: "Tratado de Derecho Administrativo", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1966, p. 483 ss.

(3) NIETO, Alejandro: "Bienes Comunales". Editorial de Derecho Privado, Madrid 1964, pág. 181 ss.

(4) Así, por ejemplo: GARCIA BADELL, G.: "La distribución de la propiedad agrícola en España en las diferentes categorías de fincas", en Revista de Estudios Agro-sociales, núm 30, 1960

(5) El nuevo Censo Agrario de 1982 destina un apartado especial a proporcionar datos complementarios sobre los empresarios personas físicas, lo que permite un estudio más pormenorizado de este subconjunto de tenedores o llevadores de la tierra. En este mismo campo de la tenencia de la tierra, las estadísticas agrarias en general permiten analizar la estructura de la tenencia de algunos tenedores o empresarios de distinta condición jurídica.

(6) SANZ JARQUE, D.A., p. 129 y ss. con las diversas formas de tenencia, en su vertiente jurídica.

(7) Constituye una simplificación práctica la efectuada por los Censos Agrarios al considerar a los entes públicos como empresarios propietarios o tenedores directos cuando se trata de bienes no patrimoniales o comunales. Con todo, son posibles las explotaciones agrarias de titularidad pública con sus bienes patrimoniales.

(8) Los Censos Agrarios son de naturaleza económica, y tienen, como es sabido, su pro-

pia regulación general, la Ley de 8 de Junio de 1957, sobre formación de censos económicos, además de la específica para cada uno de ellos.

(9) Puede verse una excelente exposición sobre el Catastro en España, en GARCIA BADELL, G.: "La Contribución Territorial y el Catastro de la Riqueza Rústica". Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1969 (mimeografía). Sobre fuentes de información sobre la tenencia de la tierra, MALEFAKIS, E.: "Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX". Ariel, Barcelona 1970, p. 457 ss.

(10) GARCIA BADELL, G.: "La distribución de la propiedad agrícola en España en las diferentes categorías de fincas", en Revista de Estudios Agrosociales, año IX. núm- 30, Enero-Marzo 1960. Se refiere a unos 45 millones de hectáreas. Anteriormente, también "Estudio sobre la distribución de la extensión superficial y de la riqueza rústica de la propiedad agraria en España, agrupando las fincas en diferentes categorías", en Estudios Geográficos, año VII, nº 23, 1946, c.s.I.C., que abarcaba una extensión aproximada de 29 millones de hectáreas. Ver también INSTITUTO DE ESTUDIOS AGROSOCIALES, "El parcelamiento de la propiedad rústica en España", Ministerio de Agricultura, Servicio de Concentración Parcelaria, Madrid 1954, con datos de 1930 y 1945.

(11) Bajo el epígrafe "Otra condición jurídica", recoge el Censo Agrario de 1982 una cifra de 3.345 empresarios, 22 de ellos explotaciones sin tierra; con una superficie total de 157.317 hectáreas.

(12) **Juan José Sanz Jarque: Derecho Agrario: General, autonómico y comunitario.** Ed.Reus-Madrid 1985.

(13) **Antonio Agundez Fernández. Comentarios a la ley de Arrendamientos Rústicos.** COMARES.- Granada 1987.

Héctor Manuel Rubí H.

LA FUNCION SOCIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL AGRARIO

INTRODUCCION

El Jurista Colombiano Joaquín Vanin Tello, en su Teoría General del Derecho Agrario, sostiene que el concepto de Derecho Agrario se compone de un sustantivo Derecho y de un adjetivo Agrario; asimismo, que dicho concepto, tiene una forma que es el Derecho, y un contenido que es lo Agrario, que para los que seguimos la Doctrina del maestro Italiano Carrozza, sería la "agrariedad".

Podría en ésta ocasión, y en éste magno congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos, hablar del sustantivo en el concepto Derecho, que a su vez sería la forma; y del adjetivo, el contenido, que sería lo agrario-humanos. Así podríamos dar hoy, una primera respuesta al planteamiento que nos formulara en su Ponencia el Dr. Ricardo Zeledón Zeledón, el día de ayer.

Vanin Tello, en la obra ya citada, considera que para el estudio del Derecho Agrario es necesario dividirlo en dos partes:

a) Una Parte General: La Teoría General del Derecho Agrario:
Las fuentes, la definición, su historia, su objeto, el método,etc.
b) Una Parte Especial: La actividad Agraria (Agrariedad), la Policía Agraria, la Política Agraria (que a decir verdad, no existe en algunos países de latinoamérica que vemos en el proceso agrario un medio para salir del subdesarrollo).

Aquí podríamos ubicar la "Función Social" tema de mi ponencia, que vendrá a ser, el motor que impulsará todas las Reformas Agrarias en América Latina.

LA TEORIA TRIDIMENSIONAL:

Podría relacionar el contenido de mi ponencia con la Teoría Tridimensional del Derecho de Miguel Reale, y ubicar en la Norma, todo el contenido normativo, de lo que en un futuro sería el Ordenamiento Jurídico del Derecho Agrario-Derechos Humanos o sea, las Normas Nacionales e Internacionales Agrarias; en el Hecho Social, ubicarán el contenido so-

cial de la materia, como ser las violaciones a los Derechos Hûmanos, su implementación; y finalmente, ubicaría en el Valor, los fines, la justica agraria humana y todo el contenido axiológico y teleológico de la materia agraria y de derechos humanos.

Estas serían nuestras primeras respuestas para poder llegar a la conformación de un Derecho Agrario, a la luz de los Derechos Humanos, en donde con una Teoría General podría ser definido; podrían hallarse sus principios, su objeto, su método, etc. y con un contenido especial: La protección de los Derechos Humanos del hombre del campo para llegar a integrar la comunidad nacional, y obtener con su trabajo, una mayor producción y productividad, base en la cual, se sustenta la "Función Social".

EL DERECHO CONSTITUCIONAL AGRARIO:

Honduras, una pequeña nación de latinoamérica y en el corazón mismo de América con apenas 112.088 KM2, 5 millones de habitantes, con una superficie aproximada de 11 millones de hectáreas, de las cuales el 66% son de vocación forestal, el 25% de vocación agrícola y el resto, es quebrado, tierra de cascajos.

Desde 1821 al presente han existido 14 constituciones, 10 Leyes Agrarias y 2 Leyes de Reforma Agraria.

La primera Ley de Reforma Agraria nace por Decreto Nº2, del 26 de Setiembre de 1962, y tiene su asidero en la Constitución de 1957 que trajo las Garantías Sociales e Individuales, que habían sido estandarte de lucha de los trabajadores del campo en la huelga bananera de 1954.

La Constitución de 1957, para los Hondureños es de vital importancia, ya que contempla por primera vez, el concepto de Función Social, tomado de México de la Constitución de Querétaro de 1917, con algunas ideas de su artículo 27.

Asimismo, se toma el concepto de Función Social de la Constitución de la U.R.S.S. de 1918, el concepto de que la propiedad es un "Derecho-Deber de Estado".

De la Constitución de Weimar de 1919, el concepto de que la "Propiedad Obliga", de que la "Tierra es de quien la Trabaja" y que la "Propiedad además, de un Derecho es un Deber".

La Constitución de 1957, en su artículo 157, ya plasmaba estos principios.

La Constitución de 1965, en su artículo 97 contempla la función social; y es necesario decir que ha sido la base de la ley de Reforma Agraria actual o Decreto Nº170 del 30 de Diciembre de 1974.

La Constitución de la República de Honduras de Enero de 1982, en su artículo 103, contempla también el concepto de Función Social de la propiedad.

A lo anterior, cabe agregar que nuestro Derecho Constitucional Agrario, tiene su origen en las Constituciones de Bayona de 1808 y de Cádiz de 1812 que son las bases del Derecho Constitucional Hondureño.

Este concepto de Función Social ha sido el motor de todo el proceso agrario hondureño copiado del Perú, Venezuela, Colombia, México, país, este último del cual se tomó el amparo agrario, ya que no existe en Honduras casación agraria y el trámite, es administrativo en primera instancia, en el Instituto Nacional Agrario; en segunda instancia ante el Consejo Nacional Agrario, integrado por representantes del Estado, las Organizaciones Campesinas y los Agricultores y ganaderos, hasta llegar en amparo a la Corte Suprema de Justicia, como una cuasi tercera instancia; - trámite administrativo y jurisdiccional que se hace en ausencia de Tribunales Agrarios.

LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PROCESO AGRARIO:

El proceso agrario, actualmente, por la ausencia de Tribunales Agrarios, y por la influencia política del momento, que vive el país, se encuentra estancado. Los campesinos se ven frustrados en sus solicitudes de adjudicación o asignación simple (individual) o múltiple (colectiva): De ahí que se deciden a realizar operativos de recuperación o tomas de tierra incluyendo las oficinas administrativas del Instituto Nacional Agrario.

No se ve un avance en la creación de empresas agrarias cooperativas o asociativas campesinas que vengan a dar un impulso a la Contratación Agraria.

Los Contratos Agroindustriales son considerados de explotación indirecta, no tomándose en cuenta la producción ni la productividad contemplada en la normativa agraria, sino la afectación de la tierra.

No existe la Conversión legal por ser el arrendamiento, la aparcería o corretaje, la mediería, el colonato, etc., contratos agrarios de explotación indirecta: Hay poca protección para el indígena y para el garifuna. Finalmente, es muy común la indefensión y las violaciones al código de procedimientos administrativos, en los trámites administrativos, que se presentan ante el Instituto Nacional Agrario, con las consecuencias jurídicas negativas para los beneficiarios del proceso agrario.

CONCLUSIONES - RECOMENDACIONES

Quisiera señalar aquí, a manera de conclusiones:

a) Que no puede existir un Derecho Agrario sin los Derechos Humanos, y que el primero se fortalece en la medida que se respeten los derechos del hombre.
b) Que así como no puede existir la sombra sin el cuerpo, como sostiene Calamandrei, así mismo, el sustantivo (la forma) Derecho, no podrá existir sin el adjetivo (el contenido) agrario-humano.

Porque el Derecho Agrario como ordenamiento jurídico especial se da en una parte de esa

esfera social.

De ahí que concluyamos dando una recomendación general:

- Que todos los juristas agraristas del mundo, en todos nuestros escritos o demandas que planteemos, nos fundamentemos siempre, tanto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como en las Convenciones Americanas de Derechos Humanos, para así de esta manera poder contribuir a la creación y advenimiento de un nuevo Derecho Agrario a la luz de los Derechos Humanos.

- 28

Francisco Lucarelli

ANTAGONISMOS Y CONFLICTOS EN LA REFORMA AGRARIA BRASILEÑA

Raíces

Brasil, país grandísimo y complejo que debe sus contradicciones a la fragilidad de las raíces étnicas, sociológicas y culturales que han permitido a los países con "culturas sólidas" de América del Sur (Perú, Ecuador, Bolivia) de atenuar la ofensa secular del colonialismo español, y al mismo tiempo de conservar su propia identidad que tiene su auge durante el período del los Incas.

Brasil, país colonizado por un pueblo, el portugués, de navegantes y no de colonizadores, no creía posible aprovechar económicamente de un territorio que durante casi dos siglos (hasta 1700) parecía carecer de (oro, plata, etc.) aquellos bienes que enriquecieron al Perú español.

Brasil, país que descubre su alma agrícola con la producción de la caña dulce (a la que siguieron las producciones de algodón y café), carece de las tradiciones agrícolas que habían caracterizado el mundo campesino de las comunidades andinas (ayllu).

Brasil, país actualmente entre desarrollo económico industrial (a menudo, de reciente, alterado por las empresas de los últimos veinte años, de los "nuevos faraones" del régimen militar) y el subdesarrollo agrario. Hoy se encuentra frente a profundas e incolmables diferencias de su territorio, que llegan a ser problemas graves (sobretodo el subdesarrollo del Nordeste).

El Nordeste es el "rincón del Brasil" la región más famosa por su clima extraño, su miseria legendaria en el antiguo resplandor colonial.

Antagonismos

En general la formación brasileña fue un proceso de equilibrio entre antagonismos. Antagonismos de civilización y economía. Civilización europea e indígena, europea y africana, africana e indígena. Economía agrícola y ganadera. Economía de los campos y minas. Antagonismos sociales: catolicismo y herejía.....El Brasil parece vivir aún hoy en

los antagonismos con los que el sociólogo Gilberto Freyre en una obra suya fijaba la imagen. Además el Brasil es una tierra con profundos contrastes. El Brasil representa hoy en el panorama económico mundial uno de los centros de interés no por la inmensidad de su territorio, es el quinto país más extendido del mundo por la presencia de un mercado de 130 millones de habitantes, cuanto por el inmenso potencial de desarrollo que presenta en las riquezas mineras, recursos hídricos y energéticos, las áreas cultivables patrimonio técnico y cultural.

Después de la fase de la economía basada en los grandes "ciclos" agrícolas y una vez empezado un nuevo proceso de desarrollo gracias al "milagro económico" de los años 60, en los años que siguieron el Brasil conoció un nivel medio de crecimiento entre los más altos del mundo, esto consistió,poner las bases para una moderna estructura de producción. En estos últimos años aún en presencia de la coyuntura internacional caracterizada por elementos de retiro, que han acrecido de manera considerable la exposición financiera del Brasil, el País ha desarrollado intervenciones en los sectores más importantes en el sistema económico que han reducido progresivamente la subordinación del extranjero.

Se ha dado un gran impulso, en el sector de la energía, a las actividades de investigaciones y producción petrolífera, así la disponibilidad de crudo nacional se ha acrecido desde los 150 mil barriles al día en 1979 hasta los 550 mil actuales.

Por consiguiente, el peso del crudo de importación que era de 10 millares de millones de dólares USA en 1980 se ha reducido a la mitad en 1984. Al mismo tiempo, en materia de variación de las fuentes de energía, se ha desarrollado la producción de alcohol de caña dulce de 125 mil barriles al día equivalentes de petróleo.

Además ha empezado la producción de las dos centrales hidroeléctricas de Itaipú y Tucurú que permitirán substituir, en parte, la cuota de petróleo en favor de una fuente interior que hoy tiene mucha importancia en el balance energético.

La búsqueda de fuentes alternativas ha llevado también a la individuación de una vastedad de disponibilidad de recursos de gas metano en las regiones del Norte y del Nordeste, que una vez resueltos los problemas de infraestructura para su comercialización, consentirán la ampliación del mercado interior que hoy tiene un consumo de 70 mil barriles al día de petróleo.

Otro sector que ha incrementado su producción es el minero: en la cuenca metalífera situada en la Amazonía se están desarrollando dos conjuntos para la producción del hierro y de aluminio que, se piensa, proporcionarán ya durante el primer año de actividad 30 millones de toneladas de hierro y 600 mil toneladas de aluminio primario.

Esta producción, dirigida a la exportación, será positiva para la balanza de los pagos.

El gran proceso de racionalización productiva y de desarrollo empieza a interesar también al sector agrícola que, ha disminuído su incidencia en la formación del producto nacio-

nal bruto, gracias al crecimiento de los sectores industriales y de los servicios, representa aún una cuota importante para las entradas del país. Con la producción tradicional (café, cacao, algodón, azucar y soya) los esfuerzos del Gobierno tienen dos vías: el rescate y el cultivo de los inmensos territorios del interior del País, y el desarrollo de la utilización de los medios técnicos.

Por fin el Brasil, que ya tiene muchas presencias en el campo de la informática, tiene ahora el Brasiliat 1 un satélite propio; el Brasil es aún grande en la industria aereoespacial y en el armamento es protagonista de exportación.

Este panorama no comprende todas las intervenciones que las autoridades de Gobierno y las fuerzas emprendedoras públicas y privadas actúan en el sistema económico del País.
De todas maneras, con estas iniciativas, hay todavía que enfrentar y resolver muchos problemas en el sector de la industria, del empleo, del desarrollo de las economías regionales, del equilibrio entre las áreas metropolitanas y las zonas interiores.

Grandes retos, estos, que el pueblo brasilero con sus recursos, capacidades y entusiasmo está al alcance de vencer para continuar sobre el camino del desarrollo.

Brasil: tierra sangrienta

Cuando se habla de Brasil es espontánea la imagen de una tierra de misterio, de espacios inmensos, de recursos casi sin límite, de gente con mucha fantasía.
Es toda verdad pero hay mucho más.
Uno se queda extrañado cuando se sube el telón sobre las miserias de este país bendito por Dios.
Con una extensión de 28 veces Italia, con una población de 130 millones de Habitantes, con una potencia industrial que lo pone al décimo en el mundo y entre los países más ricos, el Brasil ofrece primados contrastantes.

El hambre es el problema del 70% de la población, los que no tienen piso son 40 millones, cada 20 segundos muere un niño, hay enfermedades en todas las regiones y el país es "un inmenso hospital sin médicos"; se ha calculado que son 13 millones los menores que vagan en las calles, la duración media de la vida ha bajado desde los 40 hasta los 38 años, la inflación en 1985 era de 235% y la deuda con el extranjero es un primado mundial: 104 millares de millones de dólares.

¿Qué pasa en este País bendito y maldito al mismo tiempo?

La diagnosis no es simple, pero un dato está sobre todos y revela cual es el virus mortífero que explica todo: el Brasil está regido, o mejor dominado, por el capitalismo más salvaje.

Actualmente es en la cuestión de la Reforma Agraria que las garras de este capitalismo

revelan su crueldad.

El Brasil posee 567 millones de hectáreas cultivables, el 95.5 está en manos de pocos latifundistas.

También pasa que hay un sólo dueño con 1.850.905 hectáreas, mientras los campesinos sin tierra son 12 millones.

El genocidio perpetrado contra los indios también tiene su raíz en esta hambre capitalística de tierra.

La Situación del campo.

1. El sistema del fundo.

El Brasil, como todos los países periféricos, presenta un tipo de industrialización tardía, caracterizada por una forma monopolista de capitalismo. Para la agricultura de este país esto ha significado una modernización relativa: el gran capital se ha introducido en una estructura inmobiliaria dominada por el latifundio y por el predio inmenso.

Las empresas que presentan un área superior a las 1.000 hectáreas, son casi 32.000 y disponen de 3/4 de la superficie agrícola del país.

Estos predios, que alcanzan también las 200.000 hectáreas, se cultivan generalmente en manera extensiva y la consecuencia es una escasa productividad de la tierra; pero a pesar de esto éstos procuran muchas ganancias para los terratenientes gracias a la exigüidad de capitales invertidos para el mejoramiento de la productividad y para guardar los pagos agrícolas en niveles bajísimos, es decir el gasto de la mano de obra. En muchas regiones de costumbre se pagan a los campesinos con bonos para la adquisición de géneros de primera necesidad (que hay que gastar en la tienda del dueño) o con la concesión de una pequeña porción de tierra.

El censo agrícola de 1970 revela que la superficie utilizada para la agricultura corresponde solamente al 3% de la superficie del país; el territorio de Brasil es por 2/3 un espacio económicamente vacío: 5.5 millones de mq. (es decir 10 veces Francia, 18 veces Italia) tienen que ser valorizados.

El sistema de la gran propiedad, heredero del latifundio colonial, está sometido, además a la siempre más fuerte penetración capitalística y esto lo evidencia la adquisición de grandísimos latifundios por parte de grupos de naciones con capital norte-americano sobre todo en la región amazónica, donde se ha desarrollado en los últimos años un inmenso trabajo de colonización.

Los cálculos atribuyen 1/3 del territorio brasilero a predios extranjeros: esto significa que las áreas de propiedad de los grupos extranjeros sobrepasan los límites impuestos por el Gobierno mismo.

El predio, como se evidencia en los datos del Catastro de 1978 del I.N.C.R.A. (Institu-

to Nacional Colonización y Reforma Agraria) presenta una fuerte tendencia para la concentración.

El 10% de los propietarios posee el 60% de las tierras cultivables. A esto corresponden los predios pequeños que debido a la naturaleza de la tierra y a la escasez de los medios de producción, raramente pueden procurar una renta suficiente para quienes trabajan en ellos. Los 2/3 de los propietarios rurales ocupan en total 18 millones de hectáreas, es decir, el 4.4% de las tierras ocupadas en el país.

La política del Gobierno militar brasilero ha favorecido el proceso de concentración de los predios, ésto ha reducido el número efectivo de los minifundios (es decir de los predios agrícolas inferiores a las 25 hectáreas) y el área que ocupan. El apoyo del gobierno a este proceso se ha realizado a través de una política de incentivos económicos y fiscales, con programas de desarrollo de la ganadería y del cultivo de la caña dulce (programa PROALCOOL) para la producción del alcohol, de la caña dulce como alternativa a la gasolina).

Al mismo tiempo faltan los apoyos para los pequeños predios: el crédito para éstos se redujo en 1976 al 11% del total del crédito agrícola, faltó una asistencia técnica indispensable para el mejoramiento de la productividad de la tierra (sólo el 16% de los pequeños propietarios gozan de esos apoyos) y se hizo poco para comercializar los productos agrícolas de los pequeños predios. Una consecuencia de este tipo de política es la fuerte deuda de los pequeños propietarios que muy a menudo tienen que ceder su tierra a los grandes predios.

DATOS RELATIVOS A LA DISTRIBUCION DE LAS AREAS CULTIVABLES (1970)

	N.	%	AREA	%
minifundios	2.437.001	71.95	46.278.871	12.50
empresas rurales	167.802	4.81	35.967.465	9.71
latifundios para aprovechamiento	+ 787.195	23.24	270.071.474	72.93
latifundios para extensión	0 175	0.005	17.979.378	4.85
total	3.387.133	100.00	370.275.186	100.00

+ latifundios caracterizados por el monocultivo

0 latifundios caracterizados por la ganadería

SITUACION DE LOS PEQUEÑOS PREDIOS (bajo las 25 hectáreas)

AÑO	NUMERO DE LOS INMUEBLES	AREA OCUPADA (en Hectáreas)	% en RELACION TOTAL DE las tierras inscritas en el catastro	
			NUMERO	AREA
1972	1.994.000	20.000.000	59 %	5,4 %
1978	1.774.000	18.000.000	56 %	4,4 %

Los campesinos

Los campesinos en Brasil son casi 15 millones es decir el 25% de la población activa y pueden dividirse, según el tipo de relación que tienen con la tierra, en 4 grupos.

Los SITIANTES, pequeños propietarios, casi 4 millones, incluídos los familiares. Son los que producen los bienes alimenticios para el consumo de la parte interior; algunos entre ellos, los "granjeros", son criadores de animales domésticos y horticultores. Viven más o menos como los campesinos sin tierra y es muy difícil para ellos acceder a los créditos agrícolas e invertir para mejorar sus tierras, cuya propiedad está bajo la amenaza de los grandes latifundios.

Los POSSEIROS: son los arrendatarios que, empujados por el hambre o la pérdida de su tierra, se van en busca de tierras no cultivadas o abandonadas y las trabajan después de su ocupación; son casi 2,5 millones y representan el 16% de los campesinos.

Los productos de las tierras ocupadas por los posseiros, son exclusivamente para la familia. Raramente el poseso de la tierra se legaliza, también si existen unas reglas de ejecución favorable.

Las regiones del Norte y del Nordeste tienen el mayor número de posseiros, que en varios sitios han logrado organizarse y se han quedado en las tierras ocupadas, a pesar de las amenazas y la intervención de la policía.

Los PARCEIROS, los campesinos más pobres, sin tierra propia, que tienen que trabajar en la tierra de un dueño que comparten con él el producto (de aquí nace el nombre); son casi 4 millones, es decir, el 26% de la clase campesina.

Cada año cuando se acerca el tiempo de las lluvias, (en el nordeste pasa en Diciembre) el parceiro tiene que preguntar la porción de tierra a un gran propietario. Al tiempo de la

cosecha, el producto se divide en partes iguales, según lo convenido, entre campesino y dueño: en general la cuota del dueño corresponde al 30%-40% de la cosecha.

El pago puede ocurrir, como en los sistemas feudales, también a través de un trabajo gratuito; hoy frecuentemente el pago es en dinero.

Aúnque exista una prohibición legislativa (Estatuto de la Tierra) el campesino, arrendatario o aparcero, está sometido a cláusulas impuestas por el dueño: por ejemplo la obligación de vender la cosecha al dueño, de utilizar su equipo para trabajar sus productos, de abastecerse en su tienda. Este tipo de relación determina una dependencia permanente del campesino respecto al latifundista.

Los asalariados y los semi-asalariados de la tierra, que viven y trabajan en las grandes plantaciones de café, cacao, caña dulce; casi 5 millones, es decir el 32% de los campesinos brasileros en general son trabajadores estacionales, reclutados sólo cuando se siembra y cuando se cosecha. Entre ellos existe cierta competencia en la búsqueda de trabajo debido a la situación de desamparo y miseria en que viven que los empuja a encontrar un trabajo cualquiera. La clase de los asalariados, entonces, es muy débil respecto a los grandes propietarios y sólo raramente se ocasionan luchas como las de los cortadores de caña de Pernambuco y Nordeste.

LA FUERZA DEL TRABAJO EN LOS CAMPOS DEL BRASIL

Casi 2/3 de los trabajadores brasileros son campesinos, es decir 15,3 millones. Casi 11 millones son pequeños propietarios, "posseiros", aparceros y arrendatarios, los demás son asalariados o semi-asalariados.

SITIANTES	PARCEIROS	POSSEIROS	SEMI_ASALA-RIADOS	ASALARIADOS
propietarios de pequeños fundos	pequeños arrendatarios o aparceros	aparceros sin título de propiedad	peones estacionales	
4 millones 26%	4 millones 26%	2,4 millones 16%	3,3 millones 22%	1,6 millones 10%

Los productos

Por lo que se refiere a los bienes alimenticios para el consumo interior, la agricultura brasilera produce maíz, arroz, patata dulce, judías, mandioca, álimentos base tradicionales de la población. Para la exportación son: el cacao, el café, la soja, la caña dulce, los agrios, los plátanos, el tabaco y el algodón, cultivos típicos de las grandes propiedades.

Importantísima es también la producción de la madera, la ganadería que se practica en

los grandes latifundios.

La política del gobierno militar brasilero privilegió en los últimos años la producción de los bienes agrícolas destinados a la exportación para equilibrar la balanza de los pagos con el extranjero, en un pesante descubierto, y empujó la producción de los productos energéticos, productos de los cuales se saca alcohol energético para reducir el consumo de petróleo, una entre las causas de la constitución de deudas con el extranjero.

Con el Programa Nacional ProAlcohol el Gobierno favoreció el aumento de la producción de alcohol extraído de la caña dulce con financiaciones para extender las áreas en que se cultiva la caña dulce y para modernizar las empresas agroindustriales.

Consecuencia de la extensión del cultivo de la caña dulce fue la reducción del área cultivable para los pequeños propietarios para la producción de los bienes alimenticios para el consumo interior.

Además ocurrió un gran crecimiento del número de los peones ("boias frias"), utilizados también, con pagos muy bajos, en las industrias ligadas a la agricultura.

El plan de gobierno previó para 1985 una extensión hasta de 3 millones de hectáreas de la superficie cultivada con caña dulce destinada a la producción de alcohol: esta área es doble respecto a la de la cosecha de '77/78.

Concentración de la tierra y Reforma Agraria

El proceso de concentración del predio agrícola ha provocado la disminución de los pequeños propietarios, de los posseiros y de los asalariados agrícolas y al mismo tiempo un gran aumento de los adventicios, es decir de la mano de obra agrícola desamparada que trabaja en modo saltuario. Si un minifundio ocupa un trabajador cada 7,5 hectáreas, el gran predio caracterizado por un solo cultivo y por la mecanización, ocupa un trabajador cada 60 hectáreas y concentra los trabajos en dichos períodos del año. El latifundista, además utiliza la mano de obra de los menores, que se acreció del 54% entre el '70 y el '75, y naturalmente mal retribuida. La falta de títulos jurídicos de las tierras ocupadas de reciente favorece las acciones de fuerza de los grandes latifundistas y comerciantes que, alterando ciertos documentos, echan a los posseiros. En caso de resistencia se acude al "grilagem" (engaño). El "grileiro", agente de los "fazendeiros", intenta convencer al "posseiro" de venderle la tierra por una cantidad de dinero muy escasa, utilizando todo sistema; persuasión, quema de la cosecha, de las viviendas, matanza del ganado, amenazas y asesinatos, intervenciones de los "jagunços", pistoleros mercenarios, éstos últimos muy a menudo reciben la ayuda de la policía y del ejército.

La presión sobre los "posseiros" es una entre las causas de emigración impuesta de la población, que se va en busca de nuevas tierras donde trabajar.

La situación se ha empeorado en los últimos veinte años a pesar de la ley de Reforma Agraria (Estatuto de la Terra, codificado en la ley n. 4504 de 30/11/1964).

La ley esperaba en la Reforma Agraria y en el mejoramiento de las condiciones del campesino; el órgano de gobierno encargado de actuar dicha reforma era el I.N.C.R.A. (Instituto Nacional Colonización y Reforma Agraria ex IBRA).

Muchas veces el comportamiento del gobierno no ha perseguido el espíritu y los fines

del Estatuto de la Terra. Como se puede ver en los artículos 16, 17, 18 los fines fundamentales del Estatuto de la Terra del '64 era:

1) compartir las "tierras" baldías entre los que no tienen tierra.

2) aumentar la producción de estas tierras para mejor aprovechar de las ayudas ofrecidas por el gobierno.

3) ofrecer la posibilidad a los agricultores de poseer una porción de tierra para trabajar con su familia.

4) prohibir que los agricultores sean echados con su familia por parte de los dueños.

5) evitar que los campesinos no dejen el campo para irse a la ciudad.

6) mejorar la vida de los trabajadores rurales en los campos.

La ley, además, quería introducir la agricultura en la economía de desarrollo del país.

El movimiento en los campos

Una característica del medio rural brasilero es la contínua explosión de conflictos en toda la nación y estos se refieren al problema de la tierra.

Los "boias frías" (trabajadores diarios) aparecieron en muchas páginas, dedicadas más al "fenómeno sociológico" que a su defensa.

Sin embargo hubo unas tentativas de discordia colectiva muy importantes. El Gobierno habló de propuestas de "cooperativas de mano de obra", pero los sindicatos no contestaron.

La solución es la Reforma Agraria, dicen los sindicatos más luchadores, indicando un instrumento que se refiere también a otras transformaciones a nivel nacional.

El Pará del sur, que está en el medio de una zona conflictual, se volvió famoso cuando los "posseiros" (trabajadores que no poseen la tierra a la que tienen derecho), con una acción organizada, eliminaron al norteamericano John Davis gran acopiador de tierras, que echó a muchos ejercitando violencia.

En el Mato Grosso, cerca de la frontera con Bolivia, los campesinos se defienden de manera organizada y se habla de tácticas de guerrilla.

Muchos son los casos en que los campesinos utilizan medios extremos para defenderse de la violencia de los hombres armados y de los defraudadores de tierras (grileiros).

En muchos sitios los trabajadores presentan demanda, se unen para resistir, piden la defensa de abogados, llegan hasta el punto de amenazar con su propia fuerza.

"Unión" ha llegado a ser la palabra de orden.

Se crean las así dichas "situaciones de tensión": a este punto las autoridades intervienen frenando los movimientos de los campesinos.

En muchos sitios los trabajadores buscan la complicidad del sindicato.

La Confederación de los Trabajadores de la Agricultura (Contag), unas federaciones y varios sindicatos presentan demandas, ofrecen asistencia jurídica, intentando favorecer el trabajo de organización.

Los límites de esta estructura organizativa y el vacío que existe fuera de ésto, hacen que el movimiento de los trabajadores rurales - que se difunde en todo el país, revelando así un gran potencial de lucha - no brote claramente en la nación como factor directamente político.

La comisión pastoral de la tierra, órgano de la Iglesia Católica, ha ayudado al movi-

miento de los trabajadores rurales subrayando sus objetos fundamentales.

También el ABRA (Asociación Brasilera para la Reforma Agraria) es importante como punto de combate de unos intelectuales que participan en el problema de la Reforma Agraria.

En ciertas zonas del país, especialmente en el sur, los campesinos con más medios se organizan y manifiestan contra la política oficial, contra los grupos de varias naciones, etc. Se organizan en cooperativas y tienen también un grupo de parlamentarios luchadores, como Alençar Furtado a quien le han quitado el encargo.

El "Seminario de Informação Politica" diario alternativo en el Rio Grande do Sul, que no se publica más, expresó muy bien todo esto.

En el nordeste los cultivadores de "mamona" (ricino) empiezan a organizarse contra el "oligopsonio" (monopolio comercial de la Sanbra que los sofoca).

La Iglesia de Brasil; señal de esperanza y contradicción

La iglesia Brasilera es famosa.

La conversión de la iglesia brasilera es reciente, en efecto los obispos, en 1964, apoyaron el golpe militar.

El año siguiente algunos tuvieron una actividad diferente y así empezó la gran marcha de acercamiento hacia el pueblo.

La marcha continúa suscitando esperanza y miedo.

En la iglesia europea, muy a menudo, así segura de su manera de vivir la fe, nacen sospechosos relativos a la iglesa brasilera.

Es inevitable una comparación con el problema de toda la cuestión: de donde viene y como se comparte la riqueza del país.

El problema de la tierra ocupa un sitio importante en la acción de la Iglesia.

El sujeto de la Campaña de la Fraternidad (se trata de un programa de reflexión y de acción que une todas las diócesis de Brasil) es "tierra de Dios, tierra de hermanos".

Persigue lo que dijeron los obispos en 1981: "No se puede justificar que un país con tanta tierra como Brasil, no tenga tierra para los campesinos que la necesitan para vivir y para mantener sus familias y para producir alimentos que el país necesita; ésto mientras tierras no cultivadas se acumulan en las manos de unos poderosos".

De reciente los Obispos de Maranhao (en nordeste de Brasil) han dicho:"Reconocemos en la lucha de los trabajadores rurales por la vida y la tierra, la lucha empezada por Cristo para el Reino". Un obispo en '86 excomulgó al Gobernador del Estado.

Empezó así un duro martirio para cristianos, religiosos, curas y obispos.

Ciudades y campos son verdaderos campos de batalla.

En 1984 se asesinaba un campesino cada 5 días; en 1985 con la "nueva República" uno cada 2 días.

El Nordeste

El carácter más típico de Nordeste es el sufrimiento no sólo del Hombre sino también de la tierra. En efecto el hombre y la tierra enfrentan una especie de maquinación de fuerzas

enemigas de la naturaleza y la cultura. El sufrimiento es así constante en el paisaje y ofrece la impresión de que toda la tierra de la región sea la perspectiva, el escenario preparado para la representación de una tragedia.

Esta tierra de sufrimiento va desde Maranhao hasta Alagoas y comprende un paisaje siempre distinto; en realidad según el concepto científico de zona geográfica, no se tendría que hablar de nordeste sino de distintas zonas naturales que contienen la región, éstas son distintas por el clima, suelo, vegetación y organización económica y social. Entonces es posible dividir el Nordeste en dos partes: el Nordeste oriental o marítimo, y el nordeste occidental o central, dos regiones mejor conocidas como nordeste del azúcar y nordeste de la aridez. En efecto en la primera todo está vinculado a la economía de la caña dulce, en la segunda siempre hubo este terrible drama de la aridez, de un clima incierto y riguroso. El clima ha determinado la existencia de dos nordeste. Mientras el oriental, cerca de la costa, tiene un clima húmedo con lluvias abundantes y regulares, el occidental tiene un clima seco, con lluvias escasas e irregulares. El contraste entre los paisajes naturales de las dos zonas es violento: uno es completamente verde y el otro tiene tonos grises, tierra seca o en algunos sitios hay hierba aislada (la vegetación se compone de bromeliáceas y cactáceas). El suelo de la primera zona es poroso, permeable, grueso, embebido de agua de las lluvias abundantes. El famoso massapé, conocido por su fertilidad. El suelo de la otra zona es duro, arenoso, lleno de piedras, pobre de elementos nutritivos, casi más piedra que tierra. El nordeste es este contraste entre los dos paisajes: uno agradable en la zona de la selva con su tono verde, las zonas de agua, las sombras; otro árido, seco, el setao, con las llanuras desiertas, la tierra llena de piedras, el cielo sin nubes. En dos escenas naturales así distintas se han desarrollado dos sociedades distintas, aunque complementarias en su economía y en su historia (Josué De Castro - "una zona explosiva". Il nordest del Brasilé, trad. it. Einaudi. 1966).

El Nordeste es el "rincón", la región más famosa por las irregularidades del clima y la miseria. Se compone de nueve estados: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraiba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Maranhao cuyas capitales, con excepción de Teresiña en Piauí, se encuentran todas en la costa atlántica.

El nordeste se extiende por 1,6 millones de km2 y ocupa sólo el 18,2% de la superficie del territorio brasilero y hospeda el 33% de la población.

En casi todos los estados se notan las siguientes características geográficas: la costa y hacia el interior la zona de "mata", antigua región llena de selvas, la zona agreste, zona de pasto y cría de ganado, por fin el "sertão", zona aislada, árida y seca.

La costa es la zona más rica en cada estado: las lluvias son frecuentes y la pesca es provechosa. Además los grandes puertos favorecen el desarrollo económico.

La "zona de mata" pequeña lista de tierra fértil, se extiende por 50 y 100 km de anchura a lo largo de la costa. Recibe lluvias abundantes que favorecen el cultivo del cacao, del algodón y sobre todo de la caña dulce.

La "zona agreste", a oeste, está dominada por la cría de pollos y por los pastos. Se cultiva el mijo, judías, tabaco, mandioca, caña dulce y fruta. La cría de ganado vacuno y lanar es extensiva.

El "sertão", por fin, inmensa meseta, gran depresión árida, se extiende al sur y al oeste

de los estados de la costa y al norte el Goiás. Los ríos están secos durante la mitad del año y la vegetación se reduce a matas ("la coatinga") unos cactus y "juazeiros".

La vuelta de la democracia

En estos últimos años en casi todos los países de América Latina (triste excepción de Chile) han vuelto las democracias constitucionales después de largas temporadas de opresión militar (Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y otros) es decir se fortifican las instituciones parlamentarias (es el caso de Perú que, después de decenios convulsos ha completado el ciclo quinquenal del presidente Belaúnde).

En estos países la vuelta a las democracias está liada a crisis económicas, estructurales y coyunturales que el sistema totalitario ha provocado y agravado. A la grave situación económica se une una situación de parálisis legislativa, falta de reformas político- institucionales y económico-sociales, que imponen un rápido esfuerzo renovador. La necesidad de intervenciones legislativas se refiere a todos los sectores constitucionales, desde los derechos humanos hasta los civiles; además la reforma general de las estructuras institucionales, y de los fundamentos económico-sociales del estado, desde su organización hasta las relaciones interiores con los ciudadanos.

En efecto los años de la represión en América del Sur, particularmente en los últimos veinte años, representaron para las democracias de los países occidentales (Europa es el centro privilegiado en particular Francia e Italia) momentos de transformación social con importantes cambios a nivel estructural del Estado y de las sociedades. Cambios que renovaron los fundamentos constitucionales y gran parte de las disposiciones jurídico-administrativas y político-sociales.

Estos cambios reflejaron el reforzarse de los derechos naturales, de los derechos civiles: desde las libertades fundamentales hasta los derechos de la personalidad. Con el reforzarse de la democracia nacen situaciones subjetivas protejidas (intereses sociales). Esto provocó la reforma y la superación del Estado liberal que se basa en los derechos personales patrimoniales. Se modificó el papel del Estado que ahora participa en los grandes acontecimientos económicos y se interesa por buscar equilibrios sociales más adelantados.

Las estructuras del Estado se han adecuado a nuevas realidades que imponen una relación constante y sin mediaciones entre instituciones y nueva sociedad. Los cambios involucran áreas que históricamente pertenecen al dominio privado. En efecto el derecho a la propiedad, particularmente en la Constitución italiana de la posguerra, valoriza e individualiza la "función social". El poder subjetivo ha llegado a ser, así, derecho - deber, en cuanto su tutela significa "relatividad" y "variabilidad" en función de intereses sociales.

El nuevo planteamiento de las relaciones entre instituciones públicas e institutos privados permitió además de individuar el nuevo papel positivo del Estado frente al control del territorio, a la planificación urbana; subrayando sus cualidades de control, de estimulador de intervenciones. También el conflicto entre público y privado con la expropiación, tuvo nuevas soluciones para limitar el beneficio inmobiliario. Sobretodo la propiedad agraria vió limitar sus límites de inviolabilidad, sea por intereses generales vinculados a la valorización del trabajo individual, sea por motivos empresariales o de productividad. Con la propiedad paleocapitalista surgió un nuevo sujeto histórico, ¡la empresa! El sector agrario así

refleja el paso de la propiedad tradicional a la concepción realista de una nueva sociedad que rechaza la propiedad absentista, valorizando el papel empresarial del agricultor.

Se lograron estos resultados gracias a la nueva política económica que favoreció con los derechos de prelación, créditos y facilidades de adquisición del fundo por parte del agricultor; que reglamentó las asociaciones y las cooperativas favoreciendo el comercio de los productos.

Gracias a estos asuntos, que se determinan por la consolidación de las Instituciones y por la transformación social de las democracias occidentales, las "Nuevas Repúblicas" de las Naciones de América Latina juegan su credibilidad.

El rescate del papel del Estado, la exigencia de la decentralización, un nuevo modelo económico en que obran el sector público y el privado, señalan el nacimiento de los fundamentos Constitucionales de la "nueva República".

Con estos cambios hay que fundar de nuevo las fundamentales seguridades humanas, la tutela de las libertades civiles y de la persona humana.

Las constituciones brasileras y el "régimen agrario"

En las modernas constituciones brasileras se reflejan dos concepciones ideológicas absolutamente distintas.

Las dos tienen como fin la "función social" de la propiedad y la identifican en la satisfacción de la colectividad en materia de economía rural, pero éstas son profundamente distintas cuando hay que identificar los destinatarios de todo esto.

La primera "alma" vinculada a la tradición de la propiedad como "dominio" privado, está empeñada en delinear la "función social" en la perspectiva post-liberal de la empresa agrícola, es decir de la propiedad productiva. Según esta perspectiva en la calificación social se satisfacería el interés colectivo en relación a la comunidad estatal, es decir la suma de los intereses individuales: el efecto "social" sería "indirecto" porque se referiría a la colectividad y no al grupo social interesado directamente. Esta concepción puede poner unos límites cuantitativos a la propiedad en cuanto limita la intervención pública y un posible juicio negativo, es decir la expropiación de las tierras que no producen o que están abandonadas.

Otra alma quiere individuar la "función social" para "favorecer la justa repartición de la propiedad con iguales posibilidades para todos". Con esta perspectiva la "función social" pone en el centro de sus fines al agricultor sin tierra, a quien una injusta repartición (latifundio) no habrá de satisfacer.

Fines del Proyecto

Uno entre los fines de la estrategia de acción es constituir una política innovadora. No es una legalización de situaciones ya existentes sino de intervenciones estructurales dirigidas a un cambio de la repartición del fundo; por eso se considera la posición de los que poseen y se considera también la situación de los trabajadores con familia que no tienen tierra analizando los límites del latifundio.

A este punto cabe otro aspecto particular, individuar las áreas de tensión o de conflicto

que tienen que ser objeto de intervención prioritaria. En efecto "satisfacer las demandas sociales más urgentes significa crear medidas para solucionar los conflictos, la violencia en el campo (expropiación prioritaria de las áreas de conflicto) y acciones que puedan regularizar la vida desordenada de los trabajadores en las áreas de minifundios o la expulsión en las áreas de latifundios (expropiación de latifundios para contestar a la demanda de tierra de los minifundios)".

La definición de las áreas de acción será organizada según los planes regionales de Reforma Agraria con las siguientes consideraciones: incidencia de los conflictos para el poseso de la tierra, incidencia de la relación latifundio/minifundio; incidencia de los latifundios cerca de los grandes centros urbanos o a las áreas densamente pobladas que pueden ser utilizadas para parcelaciones inmobiliarias especulativas; incidencia del número de los trabajadores agrícolas sin tierra o titulares de relaciones precarias: necesidad de obras públicas (imigraciones etc.), existencia de infraestructuras, de producción, de comercialización, de organización social, idoneidad de la tierra.

Se establece que las tierras necesarias para la realización del acceso a la propiedad hay que tomarlas con la expropiación de interés social del latifundio; el acceso tiene que ser efectuado inmediatamente con la entrega de la posesión de la tierra expropiada; en cuanto a las áreas ya ocupadas hay que respetar la situación ya existente, sin crear privilegios.

Para la organización del acceso se quiere estimular formas asociativas que correspondan a las exigencias de la población y a la mejor organización agrícola; hay que proporcionar una autonomía administrativa a estas estructuras.

Por lo que se refiere a las acciones del bienio 1985/86 se subraya la adopción de remedios para "resolver los conflictos sociales". Por eso se adoptarán los instrumentos siguientes:

- medidas inmediatas dirigidas a solucionar los conflictos sociales.

Según estimación de la "Contag Abra" en 1984 se registraron 860 áreas de conflictos agrícolas en todo el Estado, envolviendo 120 mil familias de trabajadores es decir más de medio millón de personas.

Se precisa que estas áreas de conflicto vuelvan atrás para la expansión del proceso de Reforma Agraria.

Para que esto se actúe serán adoptadas las siguientes medidas:

- análisis de los levantamientos de los conflictos hechos por varias entidades, tratando de uniformizar la colección de los datos;
- selección de las áreas de acción;
- determinación de las medidas necesarias para solucionar los problemas:

a) expropiación por interés social del área objeto de desacuerdo;

b) organización del convenio;

c) selección de nuevas áreas en base a la expropiación e incorporación al proceso de reforma.

Serán considerados núcleos prioritarios aquellos de mayor expresividad en términos de extensión de área y número de familias involucrados, y que tengan en las proximidades latifundios que puedan ser expropiados para la introducción de nuevas familias.

- Medidas inmediatas de apoyo al programa de Asentamiento de los Trabajadores Rurales.

- Expropiación inmediata de las áreas cuyos procesos ya sean concluídos.
- Suspensión inmediata de los procesos de licitación de la tierra, recaudado por el INCR, para utilizarlo en el asentamiento de los trabajadores.
- Cancelación inmediata de las concesiones de las tierras públicas ya autorizadas, pero todavía no efectivizadas.
- Suspensión inmediata de las concesiones de las tierras públicas durante un año hasta que el Mirad/Incra tome una decisión definitiva respecto al destino de esas tierras.
- Corte de todos los recursos destinados por el Incra al traslado de los trabajadores de una región a otra a través de cooperativas o empresas de colonización.
- Revisión de todas las concesiones de grandes extensiones de tierras públicas hechas en los últimos cinco años a grupos económicos o colonizadores particulares, así una vez aclaradas las irregularidades esas tierras volverán al patrimonio público para el asentamiento de los trabajadores.

PLANO DE REFORMA AGRARIA (Brasilia mayo 1985)

En el proyecto se da mucha importancia a la desconcentración fondiaria del Nordeste.

El Ministro de la "Reforma y desenvolvimiento Agrario", Nelson Ribeiro afirmó que la región del Nordeste tendrá prioridad en materia de reforma agraria porque aquí hay la mayor concentración de tierras en todo el país.

"Atacado por la aridez y por las lluvias; ambas con efectos catastróficos, el Nordeste sufre aún las consecuencias de las acciones de los latifundistas que expulsaron a los pequeños trabajadores de la tierra provocando el éxodo rural y la concentración de la propiedad.

Según el proyecto las primeras medidas serán adoptadas desde agosto y serán dirigidas al asentamiento de 100 mil familias del nordeste utilizando también los títulos del proyecto "nordeste". En caso de emergencia se recurrirá a la expropiación aun de aquellas áreas consideradas de conflicto o de tensión social".

Compromiso de Tancredo

Fuente del apoyo del Presidente José Sarney, Nelson Ribeiro subraya que es la prioridad para el Nordeste, en la Reforma Agraria, es la promesa que el Presidente Tancredo Neves hizo durante su campaña. Recuerda los discursos hechos por el entonces candidato como presidente, en Recife, el 4 de enero de este mismo año: "Garantizar, tras los órganos federales adecuados, vinculados a las autoridades estatales y comunales, y también aquellas comunidades locales, el acceso a la tierra para los que lo necesitan para que con su trabajo aseguren abastecimientos y rédito. La aplicación del "Estatuto da Tierra", fin de mi gobierno, empezará desde el nordeste."

Según Nelson Ribeiro "el Nordeste presenta la mayor concentración fondiaria frente al país. Las propiedades con más de 500 hectáreas representan sólo el 1% del total de las propiedades del nordeste pero ocupan el 44,54% del área rural. Datos exactos revelan que 27 millones de hectáreas de tierra están en las manos de 779 latifundistas, cada cual posee más de 10 mil hectáreas, esto significa el 0,07% del total de los inmuebles y el 22,8% del total de las tierras. Informe oficial revela que las tierras del nordeste están efectivamente en

las manos de pocos".

El Ministro dice que el "34,3% de los inmuebles rurales del nordeste son sólo de 10 hectáreas, ésto significa que los pequeños propietarios ocupan sólo el 1,4% del área total de la región. Son los pequeños fundos con menos de 50 hectáreas los que utilizan más mano de obra y también los que tienen una mayor participación en la repartición de los alimentos: 94,4% de mandioca, 83,54% de mijo, 81,9% de judías, 59,9% de algodón, 78,3% de arroz, según los datos del "Projeto Nordeste".

Ribeiro hizo también el balance de los pagos en la región. El dice que en el "nordeste hay trabajadores con un pago mínimo mensual (el 45% de los trabajadores) y los demás reciben un pago medio (54%). En los últimos dos años el 20% entre los más pobres de la región detiene el 3,8% del total de las rentas del Nordeste. En este mismo período, los más ricos (1% de la población del Nordeste) han llegado a poseer el 10,5% de las rentas de la región (29,3% de la renta rural). El Nordeste es un caso aislado en el País y tendrá prioridad por parte del Gobierno. Esta es la promesa de la Alianza Democrática y, como ha dicho el Presidente Sarney, será cumplida".

Según la prensa: "El Ministro de la Reforma y Desenvolvimiento Agrario, Nelson Ribeiro, recordó personalmente, a los líderes partidarios del Primer Plano Nacional de Reforma Agraria, después de la previsión del Presidente del Senado - José Fragelli, 69 gran propietario en Mato Grosso - de que el proyecto no hubiera encontrado resistencias en el Legislativo, "porque el país llegó a una estación en la que se necesita tomar medidas para fijar el hombre a la tierra".

Fragelli, también, consideraba indispensable la adopción de prolapso "para impedir que el titulado venda su tierra". El Presidente de la Cámara, Ulysses Guimaraes, al recibir la visita del Ministro Ribeiro, subrayó que "el compromiso de la "Nueva República" con el establecimiento de una realidad social se está cumpliendo principalmente en esta cuestión fondiaria - problema complejo, delicado, difícil que necesita de una amplia consultación, de debates".

Ulysses durante la visita del Ministro en el Congreso solicitó que los partidos ofrecieran señales de que "realmente tienen preocupación para la implantación de la Reforma Agraria".

El Ministro también estuvo en el Comité de Prensa de la Cámara entregando a los periodistas copias del plano. En rápidas declaraciones dijo que "ningún país puede implantar un capitalismo moderno sin una reforma agraria eficiente".

Susurros y gritos

Desdichadamente no se manifestaron acciones concretas que pudieran modificar la "espiral perversa" del latifundismo y del despilfarro agrario: el Plano de Reforma no despega a nivel de los varios Estados; el Ministro Ribeiro dimitió en mayo 1986.

Aspectos jurídicos del plano

Bajo el aspecto legislativo se necesita una reforma inmobiliaria que analice la legislación y la política adoptada en relación a la parcelación urbana en el área rural para evitar

parcelaciones con simples fines especulativos en la periferia de las grandes metrópolis; y que continúan causando expulsiones de los trabajadores agrícolas.

De aquí la revisión de las ordenanzas Getat (1980 / 84), relativas a las áreas de expansión urbana, para asegurar al patrimonio urbano (aldeas y pequeñas ciudades) la disponibilidad de las infraestructuras.

Muy interesante es la fórmula según la cual se quiere recuperar el art. 3 y 11 del Decreto Ley 554/69 que excluye de la indemnización las tierras no utilizadas o que no producen, considerando la expropiación por interés social la "sanción del Estado a la violación de la regla constitucional que condiciona la propiedad privada a la función social.

En el plano brotan los fines de la Reforma:

"Recursos y fuentes de financiación: la Constitución Federal determina que las expropiaciones por interés social con fines de Reforma Agraria, se efectúen mediante justa indemnización.

El poder Judicial prevé que la justa indemnización corresponda al valor establecido con una pericia efectuada en el curso de la expropiación.

Los artículos 3 y 11 del decreto-ley n. 554/69, que establecen el justo precio en la expropiación por interés social con fines de Reforma Agraria, fueron considerados inconstitucionales, por parte de los tribunales.

El sentido de la expresión "justa indemnización" tiene que ser depurado frente a la naturaleza de la expropiación por interés social con fines de Reforma Agraria, que se constituyó en una sanción del Estado a la violación de dispositivos constitucionales que condiciona la propiedad privada al ejercicio de una función social.

La revisión de este entendimiento del Poder Judicial empezaría por un intenso trabajo de sensibilización de todas las instancias y órganos del Poder Público, luchando para la constitucionalidad de los artículos citados como la compatibilidad de "justa indemnización" con el contenido de estos dispositivos legales, para encontrar, al final de la discusión sobre el precio en el proceso de expropiación, costos compatibles con la naturaleza y peculiaridades de esta forma de expropiación".

El Plano de Reforma Agraria (mayo 1985)

El plano interesará 7,1 millones de familias.

Propuesta para la elaboración del I° Plano Nacional de Reforma Agraria de la Nueva República - PNRA
(Brasilia - mayo 1985)

Presentación

"En el respeto de los acuerdos con la "Alianza Democrática" presentamos, para informar a la nación, la propuesta para la elaboración del I° Plano Nacional de Reforma Agraria con que la Nova República entiende rescatar la deuda social frente a la sociedad.

Esto es conforme a la ley n° 4501 de 30 de noviembre de 1964 (Estatuto de Terra) y al 4° Plano Nacional de Desenvolvimiento que el Gobierno del Presidente José Sarney acaba

de anunciar. Estos procedimientos se actuaron a través de simples decretos del Executivo, según la ley actual, pero pensamos que un acontecimiento tan importante tiene que ser, sobretodo, discutido en la sociedad y entre los representantes de los trabajadores y los latifundistas.

Con esta disposición termina la lista de las medidas adoptadas con el nacimiento del "Ministeiro da Reforma" y de "Desenvolvimento Agrario" y con el cambio de las funciones del "Instituto Nacional de Colonização" y "Reforma Agraria".

Esperamos que todos trabajen para reforzar la Reforma Agraria en Brasil utilizando millones de hectáreas de tierra agrícola, evitando que el país llegue a ser, dentro de un decenio, un campo de combate con varios conflictos agrarios, limitando las migraciones hacia el campo, evitando de robar el verde de las ciudades ya saturadas e incapaces de ofrecer empleos y servicios; readmitir, por fin, a la vida económica y política de la nación millones de personas que actualmente están fuera de nuestro país"

(Nelson Ribeiro - Ministro de la Reforma Agraria).

Luces y sombras

Está claro que el plano del gobierno de mayo de 1985 y la siguiente ley de octubre del mismo año, arranca en Brasil un proceso de Reforma Agraria que favorece el acceso a la tierra para los trabajadores agrícolas y sus familias como propietarios. Aún este proceso puede invertir la espiral "perversa" de la urbanización precaria y del aumentar de los grandes centros que han hecho daño al equilibrio del desarrollo de la economía brasilera. Una vez aclarado todo esto, hay que hablar de las varias sombras y de los aspectos ambiguos que la Reforma actualmente (son varios y se suceden los niveles de actuación) presenta y que pueden obstaculizar el paso que exigen, a cambio de tiempos rápidos de actuación.

Ante todo hay que subrayar la extrema lentitud del comienzo. El "plan" de asentamiento por el primer año preveía sólo el acceso de casi 150 mil familias, el 2,3% de los aspirantes a la reforma misma. Pero la lentitud de los procedimientos, el difícil comienzo de las apropiaciones, han alejado la meta. Además hay cuestiones de cobertura financiera para el aumento de las indemnizaciones para las tierras objeto de expropiación.

La Reforma ha siempre visto la expropiación como instrumento privilegiado de adquisición de tierras para los beneficiarios; esto ha constituído el recodo de la reforma agraria, haciendo una clara distinción de la "colonización".

Muy a menudo se habla en varios estados de posibilidades alternativas que consisten en la adquisición por parte del Incra (Instituto nacional de colonización y reforma agraria) y de la utilización de tierras públicas.

Se establece que la expropiación se efectúa sólo frente a una falta de la función social por parte del dueño; y por eso se refiere sólo a las estructuras agrícolas que no producen. Por eso se limita toda operación que busque limitar o controlar el orden de "cantidad" del predio agrícola. Se excluye el "latifundio que produce", concepto muy vago y que tiene que ser mejor definido. En materia de "latifundio que produce" pasan las mayores disfunciones de la economía agraria brasilera, el monocultivo o la ganadería, que substraen tierras fértiles a destinaciones ya existentes. Para el latifundio existen límites formales de utilización como la preservación de la "mata" al 50% que determina índices de improductividad

muy altos si se piensa en la cantidad de tierra tomada como base del cálculo.

La ley de reforma, tomando como base del proceso de expropiación la sanción por omisión de la obligación de utilización del bien, tendría que sacar las consecuencias obvias en materia de indemnización "se nao houve, produção, nao há indenização", principio ya en acto en la legislación brasilera con el decreto-ley n. 554/69. Por esta disposición, suspendida con resolución n,313 del Senado en 1983, se preveía la recuperación en el proyecto de mayo 1985, prometida pero no cumplida en la ley de noviembre 1985.

El valor que hay que indemnizar para la Reforma actual es el real, de mercado del bien.

En un primer momento el precio de indemnización parece rebajado al 60% del valor de mercado. Pero sería un error pensar que esto tenga un carácter sancionatorio, porque la limitación del valor se establece en cuanto se trata de "tierras utilizables pero no cultivadas".

La reciente Reforma del Sistema Financierio de abril de 1986 nota como el "Plano cruzado" ha dragado este valor substrayendo a la especulación el sector "fértil" de la intermediación financiaria y convirtiéndola a los tradicionales bienes de amparo, entre ellos la propiedad inmobiliaria y agrícola.

Tampoco se ha intentado delimitar la indemnización con técnicas utilizadas por los sistemas europeos de segura fe democrática (y protectores de la propiedad) como Francia, Italia, que han adoptado formas de recuperar la plusvalía o técnicas de limitación de la indemnización. Con el modelo francés se podía limitar la indemnización a los valores que preceden dos años a la Reforma, es decir, pagarles a la fecha inicial.

Pero queda claro que la ley de Reforma Agraria Brasilera de noviembre 1985 ha abandonado el proyecto de mayo del mismo año, de llegar a ser un instrumento eficaz y general de "Reforma Inmobiliaria". Todas las previsiones que querían limitar a través de la Reforma Agraria las operaciones de parcelación inmobiliaria cerca de los grandes centros con perjuicio del mundo agrícola y beneficio de la especulación, no se han presentado; al mismo tiempo ha desaparecido la regla de constituir una hacienda pública en las áreas cerca de los grandes centros.

Los que aprovechan son las familias agrícolas sin tierra o sometidas a las relaciones precarias.

Yo se perfectamente que faltan las condiciones sociales e históricas de bases que han permitido en otras áreas de América del Sur hacer del cooperativismo el perno de la Reforma Agraria (el caso de las "comunidades andinas" del Perú).

Esto no explica el total desempeño del asunto del mecanismo legislativo. La cooperación en el ámbito del relance de un mundo agrícola con altos niveles de subdesarrollo y fragmentación - era indispensable para enderezar fases siguientes. La cooperación podía referirse a niveles distintos, desde la producción a la comercialización.

Después de un examen de los aspectos de política económica de la Reforma Agraria brasilera, es positiva la idea de unir la reforma a una política general de plano, con relaciones con el relance de las tecnologías y la investigación.

Las incertidumbres se refieren a la estructura pública y burocrática del Incra que fue objeto de críticas en los últimos quince años por el papel negativo sobre la economía agrícola del País. También los plazos largos del Plano (decenal) no ejercen una fuerza positiva sobre su éxito.

Si, por fin, se consideran las premisas institucionales es decir la tutela del latifundio productivo, intervenciones de control sobre los monocultivos, la falta de fuertes estructuras campesinas de producción y de comercio, no se ve cómo y donde pueda proceder la "política" agraria para desarrollar el sector.

Sobre los aspectos jurídicos y de metodología institucional, la premisa en el texto de Reforma es la autonomía disciplinar del sector del derecho agrario, con la creación de procedimientos especiales y con la constitución del Tribunal Agrario. Se espera en la introducción de técnicas laborísticas en defensa del trabajador agrícola. Nada que decir sobre la autonomía del derecho agrario pero pienso que esta autonomía puede ser un obstáculo a la necesaria interdisciplinaridad.

Excluir (después las "promisas" de "Reforma Inmobiliaria" general) las implicaciones del "Derecho Agrario" sobre los temas como la planificación y gestión del territorio, el control de las áreas edificables, la represión de las especulaciones, el derecho a la vivienda, pudieran ser los primeros resultados injustos de la autonomía disciplinaria. Pero, esto es más grave, la Reforma Agraria brasilera a diferencia de la peruviana, que ha eliminado la relación de locación, no enfrenta el problema de la revisión de las relaciones agrarias y sobretodo la eliminación de las relaciones parasíticas devolviendo el control a una futura revisión legislativa que no es "esclusivamente tarea del Estado".

En efecto en los contratos agrarios "que tienen como objeto tierras privadas, tendrán que ser incluídas en la legislación específica, en cuanto pueden contribuir al traslado del hombre en el campo, al desarrollo de la economía rural, y el campesino tiene más competencia en la gestión de un predio rural".

No se habla de revisión de los contenidos en defensa del trabajador agrícola.

Esto deriva del hecho de haber privilegiado en la Reforma la empresa y la gestión productiva, en el trabajo individual. Se lee en el texto entre las "reglas" de la Reforma "controlar que la propiedad de la tierra tenga su función social estimulando su utilización racional".

También la disciplina del poseso y la relativa "usucapión pro labore" no tiene motivos específicos en defensa del trabajador. La mejor doctrina jurídica brasilera propuso, por ejemplo, la inversión de la carga de la prueba para el propietario absentista. El legislador brasilero, probablemente sabía que el "usucapio" hubiera podido constituir una alternativa para la expropiación, la expresión según la cual "las mesuras de expropiación tendrán que referirse.... a tierras productivas que aún presenten un verdadero conflicto que nace de dudas sobre su dominio o tensión provocada por la expulsión.

En la base la falta de revisión de los contenidos jurídicos de las relaciones, conceptos brasileros no resueltos, que hubieran sido, yo pienso, decisivos para una justa actuación de las reformas.

a) noción de empresas que puntualice cuándo una entidad inmobiliaria agraria ejerce la "función social". La dicción "niveles satisfactorios de productividad" es bastante genérica para el latifundio porque puede implicar difíciles juicios de política agrícola: la destinación ganadera, el monocultivo pueden ser productivos pero no pueden ejercer una "función social" porque eliminan utilizaciones más productivas o mejor aptas a la destinación agraria del fundo.

Genérico es también el concepto de "empresa rural" (art. 19c.3, letra b Estatuto da Te-

rra) que excluye la expropiación de empresas pertenecientes a persona física o jurídica, pública y privada, que aprovechen económicamente y racionalmente del predio rural (art. 4. inciso VI, Estatuto da Terra). El concepto es aún más ambigüo y descubre otro problema de la Reforma, que al contrario fue bien resuelto por el sistema peruviano que eliminó las empresas agrícolas que no se referían a ninguna persona física, porque esto era un peligro más para el aprovechamiento latifundista (ej. Cerro de Pasco Co - grupo norteamericano, primera empresa expropiada en Perú por haber violado la Ley sobre las sociedades agrícolas en materia de personas jurídicas).

b) Sobre el cooperativismo se habla genéricamente. No se tiene en cuenta, así, uno entre los instrumentos fundamentales de Reforma y de política agrícola con el riesgo de dejar al campesino aislado e indefenso respecto a los problemas evolutivos del campo.

c) En materia de acceso a la tierra la doctrina brasilera indicó como alternativa a la propiedad el usufructo de las tierras públicas. Esto hubiera favorecido gestiones comunitarias, control público de la racional utilización y, por fin, la separación entre expropiación de las tierras privadas respecto a las utilizaciones de las tierras "devolutas". Pero hay que expresar un juicio positivo sobre la distinción entre Reforma Agraria y Colonización, que pone fin a la absurda conmistión de los conceptos y de las iniciativas de los años sesenta.

Una mayor atención, por fin, se refiere al problema de la tutela indígena, también si, probablemente, esto es un problema enfrentado con retardo, cuando la cuestión es definitivamente comprometida.

EL PODER Y LA GLORIA
(El caso de Padre Tavares)
ASESINADO UN OTRO SACERDOTE DE LA COMISION PASTORAL PARA LA TIERRA

Otra vez un homicidio por el conflicto para la tierra en Brasil; víctima un sacerdote de la Comisión Pastoral para la Tierra de la Conferencia episcopal brasileña. Padre Jósimo Moraes Tavares ha sido asesinado el 10 de mayo pasado en frente de la puerta del Centro de la Pastoral para la tierra de la diócesis de Emperatriz (Estado de Maranhão), ciudad en el centro del área más "oprimida por los conflictos para la tierra en Brasil. Padre Jósimo, de treinta y seis años, había ido a la ciudad para determinar junto con los otros responsables de la Comisión Pastoral, algunas medidas de seguridad personal.

El había, en efecto, ya sufrido numerosas amenazas de muerte porque había defendido a los campesinos contra los grandes especuladores y terratenientes quienes en esta zona de las Amazonas orientales mandan con suyas escuadras de "jaguncos" (pistoleros) en las campañas donde el desarrollo del criamiento del ganado para exportar la carne y la explotación de los recursos naturales han aumentado el valor de la tierra.

Los dos killers quienes cometieron la matanza en el centro de la ciudad eran probablemente los autores del atentado del 15 de abril contra Padre Jósimo. Mientras que regresaba de una reunión con los campesinos de la comarca llamada "Bico do Papagaio", un trozo de tierra entre los ríos Tocantis y Araguaia en el extremo norte del estado del Goiás, el coche de padre Jósimo fue golpeado por algunas rociadas de metralleta, rechazadas afortunadamente por lo grueso de la plancha del coche.

La violencia organizada de los latifundistas y de los especuladores rurales desde tiempo está dirigida contra la Comisión Pastoral de la tierra; la Dirección Nacional del CPT en el comunicado en donde denunció a la opinión pública brasileña e internacional la enésima matanza de uno de sus miembros aclara las causas que han llevado a una situación de violencia insostenible en los campos brasileños: ha fallado la reforma rural, los campesinos se mueren de hambre, los latifundistas son altaneros e impunes. Se dirige esta durísima acusación aún a las autoridades públicas.

"Un estado y un poder judicial que no promueven la justicia y no defienden los campesinos - afirma el comunicado - merecen la misma condena y maldición de los que matan para sus intereses privados". "La afirmación que existe igualdad y libertad en un Estado donde los ricos pueden matar impunemente, sólo es cinismo político - continúa la Dirección Nacional del CPT - ¿Qué sentido tiene entonces, en esta situación de injusticia, hacer propaganda en favor de millares de proyectos de reforma agraria?".

Verdaderamente para afirmar, sin embargo, el empeño en favor de los campesinos, contra la violencia ciega, a las exequias de Padre Jósimo Tocantinopolis (norte del Estado de Goiás) participaron 10 obispos y 56 sacerdotes, juntos a un número impresionante de personas. El Presidente Sarney a solicitud de los obispos, nombró un delegado extraordinario del Gobierno para investigar sobre el caso.

"Hay una estructura de crimen organizado" dicen los obispos.

En los días siguientes a la matanza de Padre Tavares, intervino la Presidencia de la Conferencia brasileña que el 13 de mayo de 1986 difundió un comunicado donde reprende la posición asumida en los problemas de la tierra. La Presidencia de la CNBB dice que "está de acuerdo" y aprueba la "despejada moción del Consejo Federal de la clase de los abogados brasileños" fechada 12 mayo y citada integralmente en el acta obispal. Para el Consejo Federal "la muerte de Padre Jósimo Moraes Tavares evidencia delante de toda la nación el conflicto inadmisible de fuerzas que se establece cuando se hace la justicia social en este País". Se trata de la décima matanza que este conflicto causó sólo en Emperatriz, en menos de 60 días.

"Grupos de descontentos", explica el Consejo "temiendo de perder los privilegios, siguen llevando repetidas pruebas de su pretensión de guardar el estado de injusticia social a través de la eliminación total de aquellos que defienden a los opresores, no contentos de oprimir y derribar el pueblo. No dudan ni en crear ni en sostener las estructuras del crimen organizado". El Consejo amonesta las autoridades de policía y las autoridades políticas federales a aplicar la ley para el castigo de los responsables de estos delitos: "es una cuestión de justicia afirma - y entonces es suficiente usar la ley".

Los obispos añaden que "manteniendo fe en el empeño pastoral de defender a los principios morales, queremos acudir al buen sentido, al sentido humanitario y a la sensibilidad social de todos los brasileños porque desarmen los espíritus y las manos, no se hagan más difíciles las reformas necesarias y se crean las condiciones para su inmediata realización en favor del pueblo. El Brasil no puede perder este momento Histórico y tiene que dar los pasos indispensables para un futuro de justicia y de paz social".

Lo que aconteció a Padre Jósimo (Crónica de una muerte anunciada) por 5.000 cruzados un pistolero profesional tira a las espaldas y mata al

leader de la Pastoral da Terra en el Maranhão - la emboscada.

En una emboscada a la esquina de la calle con más tráfico del centro de Emperatriz, al sur del Maranhão, el pistolero Geraldo Rodríguez sigue los movimientos de Padre Jósimo Moraes Tavares. Lo ve aparcar la jeep Toyota cerca de la acera, tomar la cartera de los documentos y cerrar la portezuela del coche. Mientras que Padre Jósimo alcanza el sexto escalón de la escalera del edificio en donde hay la Comisión Pastoral de la Tierra, Geraldo Rodríguez aprieta el disparador del revólver calibre 7,65. El está 5 metros lejos del Padre, lo ve de espaldas y por seguridad, descarga dos tiros. El primer proyectil llega hasta las costillas, traspasa los riñones, el pulmón y sale del pecho.

A las 12,15 del sábado 10 de mayo Padre Jósimo Moraes Tavares, 33 años cae ensangrentado en el centro de Emperatriz, a 599 Km. de Sao Luis, y muere dos horas después.

En la guerra para el dominio de la tierra que se desarrolla en el área en donde Jósimo vivía, se mata con facilidad.

Esta vez, sin embargo, la víctima es un sacerdote que nunca quiso la tierra para sí mismo, siempre pidiendo justicia por los humildes de la comarca y aventurando su seguridad con el "cangaco" moderno que domina aquella zona sin ley. Dos días después del crimen, el funeral reune 3.000 mil personas en presencia del Ministro de la reforma agraria Nelson Ribeiro y de más de 120 obispos y Padres de la iglesia católica, los cuales compartían con el Padre su lucha para una división más justa de la tierra y ya empiezan a convertir el muerto en un "símbolo".

"Su sangre es una semilla que tenemos que ayudar a crecer" afirma a la improvista, durante el funeral, la trabajadora Raimunda Gómez da Silva, 45 años, 6 hijos, analfabeta. **"Jósimo vive"** escriben en los muros de Emperatriz algunos militantes de la junta directiva local del PT al cual el Padre está afiliado.

"El es el mártir de la reforma agraria", afirma Don Alcimar Magallães, obispo de Carolina.

En el Bico do Papagaio, la región al cruze del norte del Goiás con el sur del Pará y del Maranhao, los conflictos por la tierra producieron más de 150 fallecidos violentamente el año pasado, el crimen hace parte de lo cotidiano. En Araguaia (Goiás) el administrador Edmundo Galdino del PMDB herido por cuatro balas anda con la silla de ruedas.

En Emperatriz los servicios de un pistolero práctico valen 200.000 cruzados (dos millones de liras), pero Geraldo Rodríguez gana a penas 50.000 cruzados para matar al Padre Jósimo, negocio establecido por el fazendeiro Osmar Teodoro da Silva, administrador de la PMDB.

"El estaba pidiendo de morir" afirma el fazendeiro goiano Adistoni Rezende, 46 años, presidente de la Asociación de los Productores Rurales del Bico Papagaio.

Una cuestión delicada

En un escenario de brutalidad y miserias, el tímido Jósimo Moraes Tavares, hijo de poseyentes, amante de la música clásica, construye el mito del hèroe popular. A los amigos dice que hubiera vivido hasta los ochenta años, pero desde el 15 del pasado abril, cuando la portezuela de su Toyota fue marcada por 5 balas de revólver, se dió cuenta de haber sido "e-

legido por la muerte".

"El miedo no me para" afirma en un documento que hoy circula en edición autógrafa en las iglesias y sindicatos rurales del norte del país. **"Tenemos que tomar nuestras responsabilidades. Muero por una causa justa".**

En una otra relación con más detalles Jósimo denuncia el atentado sufrido y pide ayuda a quien quiera protegerlo. Una copia del documento se envía a **"Amnesty International"** a Londres.

Otra al Palacio do Planalto en Brasilia (Presidencia del Presidente de la Federación) donde parece dispersada entre otras varias denuncias. La Comisión de la curia entrega sucesivamente la carta del Padre, junto a otras denuncias al gabinete del Presidente José Sarney. Desde allí la relación sigue la routine burocrárica: de la Presidencia al Consejo de Seguridad Nacional, después al Ministerio de la Justicia que la envía a la policía federal. Hasta el momento en que Geraldo Rodríguez utiliza su arma, en el centro de Emperatriz no se hace ninguna iniciativa efectiva en defensa del hombre que se siente amenazado y pide ayuda. **"Es una cuestión delicada que implica la autonomía de los Estados"** se justifica el portavoz del Presidente, Fernando César Mesquira, sólo dos horas después de negar que la denuncia hubiese llegado a las puertas de Sarney.

"La muerte anunciada"

Algunas horas antes que fuese herido a las espaldas, Padre Jósimo recibe el aviso. Rosa Pereira Da Silva, militante en la Pastoral da Terra, cuenta de una rara llamada telefónica en la cual una voz femenina informaba que dos hombres planeaban de matarlo en aquel día.

"Yo tenía intención de convencerlo a no salir" cuenta Rosa **"pero no lo hice".** Caído en la muchedumbre socorrido por dos estudiantes, Jósimo pierde mucha sangre. **"Ayudadme, siento que no resistiré esta vez"** dice. En aquel momento Geraldo Rodríguez ya se dirige hacia la Corcel que lo espera recorriendo la calle de la impunidad generalmente abierta a los pistoleros de la comarca.

Sólo el martes, 4 días después de la matanza, los policías se deciden ir hasta el lugar del crimen tres barrios lejos de la delegación. Es claro que el pistolero Geraldo Rodríguez ya ha desaparecido de la comarca. Mientras tanto el administrador Osmar Teodoro da Silva, el mandante del crimen, vende arroz al mercado de Augustinópolis, ciudad cercana, sin ser interrogado. **"No lo prendimos porque no teníamos órdenes contra él"** se justifica el sargento Chaves, jefe de la policía local.

Desde que el año pasado el gobierno presentó el proyecto de Reforma Agraria, la tensión sube en fazendas del oeste de San Paolo.

"Si hay expropiación o invasión la sangre correrá", avisa el criador Geraldo Ribeiro de Souza, criador de ganado "nelore" y del caballo "cuarto de milha" en la comarca Presidente Prudente, a 590 Km de San Paolo.

"Tengo armas porque muchos amigos morirán y mucha gente hace lo mismo. Defenderé lo que es mío. Souza pertenece a la unión democrática rural, la UDR, una organización eversiva de derecha.

Nacida en el Goiás, a través de una subasta pública de 1600 unidades de ganado, la UDR sólo es una de las decenas de asociaciones de fazenderos del país. Hoy la policía Federal está cierta que, por lo menos durante los primeros meses de actitivad, la UDR pretendió de crear un brazo para-militar encargado de eliminar los líderes rurales según el modelo

proyectado 15 años antes, por las escuadras de la muerte.

Según la policía, la UDR alista pistoleros en la empresa "la solución" compañía de seguridad privada de Goiania, fundada por el Coronel Irineu da Silva Mattos, ex secretario de la Seguridad Pública del Estado. "Me gustaría ver las pruebas" afirma Ronaldo Caiado, presidente de la UDR y propietario de 3.500 hectáreas en Goiás. "Nunca patrocinamos acciones armadas".

Temiendo que la violencia en el campo se transformara en un riesgo por el gobierno Sarney el ministro de la justicia, Paulo Brossard, decide de convocar los gobernadores de los Estados del Norte y del Nordeste para una reunión en Brasilia. El resultado es embarazoso, de los seis convocados sólo dos aparecen. Los otros - como Luis Rocha (recientemente excomulgado por el obispo del Maranhão), gobernador del Estado donde Padre Jósimo fue asesinado aducen problemas de salud o de falta de tiempo e invitan a los representantes.

La mano armada

En el camino de la Reforma Agraria que el gobierno pretende recorrer de manera indolor, hay una nueva complicación. Con el reciente "Plan Cruzado" de reforma de la economía la reacción a la reforma agraria, se hace más fuerte. El gobierno eliminando la especulación financiaria ha transformado las tierras en un precioso empleo de dinero y, de esta manera, ha enriquecido el patrimonio aún de los propietarios absenteistas, sujetos a expropiación aumentando las indemnizaciones.

Desde abril, por ejemplo, la Sociedad para "la Defensa de la Tradición, Familia y Propiedad", publica en los periódicos gauchos un anuncio explosible, diciendo que los fazendeiros tienen el derecho de defender sus propias tierras "a mano armada".

En el Brasil, en donde 45 millones de personas no se alimentan de manera adecuada, que tiene 500 millones de hectáreas de tierra cultivable, al no utilizar ni el 20% de este total disponible, la Reforma agraria es cuestión antigua cuanto la creación de las capitanías herederas del 16° siglo.

En el país viven centenares de millares de gente sin tierra, en condiciones casi peores que aquellas de los favelados: "si nuestras reinvidicaciones no serán acogidas por el 30 de julio, afrontaremos todo o nada", afirma Seno Staats, 32 años, líder de un campamento en Marmeleiro, a 550 Km. de Curitiba, que espera de recibir a través de la "prometida" reforma, tierra por sí y por las otras 250 familias que viven en barracas. No todos los fazendeiros están armándose, pero los que se arman incitan a los demás.

En este complicado cuadro el gobierno necesita ayuda de la iglesia, de aquella iglesia quizás hoy no comprendida en el occidente, pero que tanto está haciendo para ayudar aquel "gigante con la cabeza de arcilla", el Brasil a embocar la calle de la nueva fundación democrática.

Epílogo

Quince días después de la ejecución del Padre Jósimo, hay dos resultados contradictorios: los 19 proyectos de reforma agraria de los estados han sido aceptados aún si no total-

mente; el ministro de la agricultura Nelson Ribeiro que quizás no había tenido razón en creer a fondo en la reforma, ha dimitido forzadamente.

Mireya Molina Torres

DERECHO AGRARIO Y DERECHOS HUMANOS EN NICARAGUA

Lo que aquí se expresa, se hace en el marco de las siguientes premisas: En primer lugar las leyes no son más que la expresión de una voluntad política de la clase dominante que detenta el poder. En este sentido el análisis del derecho agrario debe en la línêa de ser cada día menos privativo y ser el resultado de las realidades políticas, económicas y sociales de cada país para que realmente puedan ser aplicables y garantes de los derechos humanos de la población rural.

Sin embargo, no siempre el derecho agrario ha estado vinculado a los elementos señalados, por lo que no siempre el derecho agrario se ha constituido en garante de los derechos humanos, no siempre ha respondido a las reivindicaciones de las clases más oprimidas en el sector rural, de ahí los levantamientos, las luchas campesinas que son acalladas con la represión y la muerte, por ello, solamente el análisis de la norma jurídica como causa, efecto y fin se torna inútil y vacía, puesto que nos quedamos a nivel del fenómeno sin profundizar.

Cincuenta años de represión injusta sufrió el pueblo nicaragüense por la dictadura somocista. Los bienes del país estaban en manos de unas pocas familias. En el campo, aproximadamente el 40% de la tierra en fincas se encontraba en poder del gran latifundio y un 80% de la población campesina no tenía tierras. Cada vez que presionaban sus demandas eran contenidas con represión y muerte.

A partir del triunfo de la Revolución Popular Sandinista el 19 de julio de 1979 se inician una serie de transformaciones en todos los niveles de la sociedad nicaragüense.

La primera acción consistió en la confiscación de los bienes de la dictadura somocista y sus allegados a través de los Decretos 3 y 38. Estos bienes fueron entregados en parte al campesinado, priorizando a los que habían sufrido represión y el resto de bienes pasó a conformar el sector de las empresas de reforma agraria. Se trataba de conformar empresas de nuevo tipo que implicaran nuevas relaciones sociales de producción y a la vez iniciar la respuesta que debía recibir el campesinado, organizándolo para producir y para elevar su nivel de vida.

Es por ello que el 4 de junio de 1980 es promulgada la Ley de Empresas de Reforma Agraria en la que claramente se establece la integración de los trabajadores en los distintos niveles para la toma de decisiones para garantizar de esta manera su gestión en la empresa,

mejorar sus condiciones de trabajo, elevar su nivel de vida y hacer suyo el trabajo de la empresa.

El 19 de julio de 1981 es publicada la primera Ley de Reforma Agraria. Esta Ley es ante todo antilatifundista y antioligárquica y expresa la voluntad política de beneficiar a la clase que históricamente había sido oprimida en el campo: el campesinado.

En ella, se establecen causales de afectación que se basan en el grado y formas de explotación de la tierra de los latifundios. Se crea para ello, un procedimiento ágil, dinámico y expedito que se resume en 4 partes:

1) Dictamen Técnico
2) Resolución
3) Proceso de apelación
4) Sentencia

En la misma Ley se crean los tribunales agrarios para conocer de las apelaciones en contra de las resoluciones dictadas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria.

El 10 de enero de 1986 es reformada esta ley facultando al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria para conocer de los conflictos surgidos entre el campesinado y demás áreas, o sectores. Este procedimiento es ágil y en primera instancia conoce el Ministerio y en apelación el Tribunal Agrario. Se trata de un juicio oral que cumple con los principios básicos del proceso agrario y contempla 4 grandes etapas: Demanda, contestación de la demanda, apertura a pruebas (audiencia de pruebas) y sentencia, sustrayéndose del fuero ordinario todos aquellos casos en que estuviese involucrado un campesino. Este se hizo con el fin de beneficiar al campesino.

Por otro lado, en la Ley de Reforma Agraria se establece la legalización de las áreas entregados al campesinado a través de un Título de Reforma Agraria que no consiste en tradicional escritura pública, sino de forma ágil y gratuita sin intervención de notario, consiste en un título de reforma agraria que es un acuerdo que suscribe el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria a favor del asignatario.

Este título es recibido por el campesino que se organiza bajo formas diversas. Las principales formas de organización del campesinado en Nicaragua contempladas en la Ley de cooperativas agropecuario de 1981 son las siguientes: Cooperativas de producción: se unen los campesinos y colectivizan los medios de producción, servicios, excedentes y demás. Cooperativas de surco muerto mantienen la posesión individual de la tierra y se gestionan los servicios en conjunto. No existen cercos de los predios. Se considera una forma de transición hacia la cooperativa de producción. Cooperativa de Crédito y Servicio: mantienen la posesión individual de la tierra y se unen para gestionar los servicios y las unidades familiares que explotan la tierra. A 8 años existen 3105 cooperativas con más 75,000 familias.

La Ley de Reforma Agraria contempla la prohibición de transmitir las tierras o enajenar-

las salvo por herencia y casos especiales con autorización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria a fin de evitar el proceso de concentración de la tierra.

Continuando con el desarrollo del proceso de reforma agraria en Nicaragua decíamos que el pueblo de Nicaragua sufrió 50 años de injusta represión y hoy después del triunfo continúa sufriendo la represión del somocismo. Centenares de campesinos han sido asesinados por las fuerzas contrarrevolucionarias, centenares de campesinado han estado en el centro del fuego, de la guerra. Esto obligó a los campesinos a desplazarse hacia zonas más seguras, donde la revolución les entregó tierras más productivas. Estos campesinos fueron organizados respetando ante todo sus formas tradicionales de organización.

Actualmente existen más de ciento cincuenta asentamientos que hoy son verdaderos poblados rurales.

A junio de 1985 sin embargo, aún quedaban campesinos que no habían recibido tierras, campesinos ubicados en zonas de alta concentración minifundiaria o sin tierras, son ingresos que no le permitían sobrevivir.

Esto llevó a que en ese mismo año se iniciara todo un proceso de movilización del campesinado en torno a la tierra, reivindicando sus derechos que históricamente les habían sido negados. Esta fue la causa primordial que llevó a reformar la Ley de 1981, puesto que la misma ya era insuficiente para dar respuesta al campesinado.

Es así que con las reformas la Ley no sólo persigue las afectaciones del latifundio ocioso o abandonado, sino de toda propiedad mal explotada.

La movilización campesina abre una nueva etapa en el proceso de reforma agraria. Esta vez el campesinado al presionar por la tierra no recibió represión y muerte, esta vez el campesinado logró llenar sus reivindicaciones, esta vez logró su acceso a la tierra, su derecho a vivir dignamente del trabajo de la misma.

A 8 años de reforma agraria el latifundio ha sido reducido del 40% de la tierra en fincas que tenía en 1978 a un 8% en 1987, el campesinado ha recibido 1,200,000 manzanas para 63,000 familias campesinas. Se le ha legalizado la posición de la tierra a 45,000 familias campesinas que recibía 1,500,000 manzanas pero que no tenían título sobre la misma.

Obviamente hay una estrecha vinculación en el proceso nicaraguense entre el derecho agrario y la voluntad política, entre el derecho agrario y las políticas económicas y sociales de la revolución nicaraguense. Ciertamente es una materia que está naciendo en Nicaragua, que desde su nacimiento es garante de los derechos humanos de la población rural y que en la medida en que se vaya desarrollando y profundizando la revolución nicaraguense en esa medida se va ir desarrollando el derecho agrario garante de los derechos humanos en el país.

315

CAPITULO IV

Agricultura, Desarrollo y Ambiente

Antonio Andaluz Westreicher

AGRICULTURA, DESARROLLO, AMBIENTE Y DERECHO

Al conectar el Derecho a la relación Agricultura, Desarrollo y Ambiente quiero hacerlo desde el punto de vista del Derecho Ecológico o Ambiental más que desde la perspectiva del Derecho Agrario, por la sencilla razón de que la teoría general de la relación Derecho-Conservación corresponde específicamente al Derecho Ecológico, al que los agraristas tenemos que echar mano para resolver los problemas que la agricultura y el desarrollo generan en los componentes del sistema ambiental.

El solo hecho de conectar la Agricultura, el Desarrollo y el Ambiente al Derecho dice que los juristas que han venido a congregarse aquí desde distintas partes del mundo, se están preguntando el día de hoy qué **hemos hecho los hombres de Derecho en favor de la tutela jurídica de la conservación.**

Tan es diferente la lectura que de la realidad y de las normas jurídicas hace el Derecho Ecológico y tan son diferentes sus perspectivas y sus imágenes-objetivo, que no nos sería posible desarrollar un discurso elemental sin establecer que debemos entender desde esta óptica por agricultura, por desarrollo, por ambiente y por conservación.

Los conceptos vertidos en las siguientes líneas están basados sustancialmente en la obra "DERECHO ECOLOGICO PERUANO: Inventario Normativo 1900-1987" de la que soy coautor con Walter Valdez, así como en los avances del Proyecto de Investigación sobre "La Protección Jurídica del Recurso Suelo en el Derecho Comparado y Nacional" que viene desarrollando Carlos Andaluz, de la División de Asuntos Jurídicos de PROTERRA.

Cualquier juicio que pudiera encontrarse demasiado duro en el marco del Congreso que nos reúne, deberá entenderse ante todo como el ejercicio autocrítico de un agrarista.

I

La mejor forma de servir al desarrollo de los pueblos es sirviendo a la conservación de sus recursos naturales.

La doctrina ecológica actual ha derribado el mito del falso y fatal dilema **'o desarrollo o conservación'** al postular, con el nombre de **ecodesarrollo** o **economía sostenible**, una tesis que es enteramente lógica y que podría plantearse de la siguiente mane-

ra: La única forma de garantizar el desarrollo sostenido de los pueblos, es garantizando la conservación de sus recursos naturales y de su medio ambiente. El desarrollo, sin criterios de conservación, se autolimita en relación directamente proporcional a la progresiva indisponibilidad de los recursos que depreda. De otro lado, los pueblos no sólo no pueden prescindir del desarrollo sino que deben redoblar esfuerzos para alcanzarlo en el más breve plazo posible, con modelos sustancialmente redefinidos y democráticamente compartidos.

Por tanto, no puede seguirse concibiendo más como **desarrollo**, un estilo de **operación ambiental** que es de suyo autoaniquilante, ni puede seguirse concibiendo por **conservación** la intangibilidad absoluta de los recursos naturales, sino su racional explotación.

En la nueva concepción, **desarrollo** y **conservación** dejan de constituir antípodas excluyentes para convertirse en las dos caras de una mismísima medalla o, más propiamente aún, para convertirse en una realidad consustanciada bajo el nombre de **ecodesarrollo**.

Por ello que la Estrategia Mundial para la Conservación (EMC) formulada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN) define la Conservación como "**la gestión del uso de la biósfera por el ser humano, de tal suerte que produzca el mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras**". Esta definición de la Conservación es en buena cuenta la definición del desarrollo.

Naturalmente, todo esto es más fácil postularlo que ejecutarlo.

Para la Teoría General de Sistemas, el todo es más que la sumatoria de sus partes, ya que lo esencial radica en las interacciones entre los elementos que lo componen.

La unidad de estudio de la Ecología es el ecosistema, entendido de la manera más elemental como el conjunto de interacciones entre los seres vivientes y el medio en que se desarrollan. Pero sucede que todo depende del nivel de análisis que se adopte y que puede ir desde el ecosistema conformado en la panza de un rumiante por su fauna y flora microbianas, hasta el nivel máximo o total, que concibe como un todo ecosistémico al **hombre y la biósfera**.

En efecto: visto "desde afuera", el hombre es parte objetiva de la biomasa terrestre y mantiene con el universo biótico y abiótico -incluyendo en el último término sus propios productos culturales-, relaciones objetivas de interdependencia. Ergo el hombre es parte indesligable del ecosistema.

El problema al respecto es más bien de orden subjetivo y cultural: Muy pocas personas logran imaginarse siquiera como siendo parte del ecosistema.

Lo corriente es que nos sintamos dueños de la naturaleza y la pongamos a nuestro servicio con la misma vileza con la que se opera un instrumento descartable cuya suerte post-utilitaria nos resulta personal y socialmente indiferente, cuando no despreciable.

Lo más espectacular de todo, es que cuando la naturaleza se venga de nuestros maltratos con anormalidades climáticas, improductividad de los suelos, deslizamientos en masa, desaparición de recursos hídricos, agotamiento de bosques, desbordes e inundaciones, ahuyentamiento o extinción de animales de caza, colmatación de presas, aparición de plagas y enfermedades, etc., solemos reaccionar con iracundia, esta vez sí panteísta, por su desleal comportamiento. Pero olvidamos que en la mayoría de los casos la acción antrópica ha sido el factor determinante del desastre natural.

Si no fuera que la naturaleza tiene esa fabulosa capacidad de absorción de perturbaciones y de recomposición de su estado natural, que los ecólogos denominan **resiliencia**, sin duda alguna el hombre ya habría acabado hace tiempo con la vida en el planeta.

Hay que reconocer, entonces, que el impacto que la acción humana causa en la naturaleza tiene que ser lo suficientemente brutal, para que, a pesar de esa capacidad de autorregeneración, los ecosistemas acaben declarándose en quiebra.

Ciertamente, las iras del hombre contra las respuestas reflejas de la naturaleza al desarrollismo devastador, son tan justificadas como el reproche que hacen esos versos franceses a la perversidad de un animal :

C'est animal est très méchant
quand on l'ataque, il se defend.

(Este animal es muy malvado / cuando uno lo ataca, él se defiende).

II

De lo que se trata ahora, es de reconciliarse con la naturaleza; no de destruirla ni de idolatrarla.

También esto es más fácil postularlo que practicarlo. De hecho, los postulados del ecodesarrollo confrontan el fuego cruzado del desarrollismo devastador y del proteccionismo a ultranza.

El proteccionismo a ultranza, aparte de su ingénita esterilidad, no tiene más eficacia que la de terminar siendo un factor de "legitimación" para los ideólogos del desarrollismo devastador, por el simple contraste que hacen sus mentores con el carácter ingenuo, inhumano e indispensablemente inconsecuente que dicha postura encarna.

Por lo demás, descontando los casos de simple "snobismo", esta postura responde más

que a una auténtica vocación conservacionista, a un estado de ánimo misantrópico; que resulta tanto más explicable cuanto mayor sea el grado de aglomeración humana y el estado de anonimia colectiva que el pobre individuo tenga que soportar.

A propósito, esto último da pie para una reflexión pertinente en el orden de ideas que se trata de establecer : Todos aceptan como lo más obvio que las ratas acaben matándose entre sí como resultado experimental de poner muchas ratas en un solo cajón. Pero tanto así el hombre se cree independiente de las relaciones ecosistémicas y, por ende, de la necesidad de procurar por todos los medios su propio equilibrio ecológico, que no acaba de explicarse porque cada día se comporta más como aquella especie.

III

Lo cierto es que no puede prescindirse de la especie humana cuando se habla de ecosistemas y, por tanto, tampoco cuando se habla de ecología.

Llegado a este punto, interesa describir los tipos de interacción que mantiene el hombre con su medio y evaluar el impacto que dichas relaciones originan o pueden originar en el medio o en alguno de los componentes del sistema ambiental; en el que está incluído, como se ha visto, el propio hombre.

Por **estilos de operación ambiental** podemos entender las distintas formas de operar con la naturaleza que practican las diversas culturas humanas o modelos societales circunscritos en un espacio y un tiempo determinados.

Esas maravillosas obras de ingeniería agrícola que son los andenes prehispánicos constituyen, por ejemplo, un estilo de **operación ambiental** típicamente conservacionista de los recursos suelo y agua, con la añadidura de contribuir a la diversidad de especies y a la productividad ecológica.

El estilo de **operación ambiental** y de distribución de la riqueza que practicaron muchas culturas prehispánicas, configuraban modelos de ecodesarrollo, cuyo cimiento debemos encontrar en esa actitud síquica y cultural que tanto así concebía al hombre en una relación ecosistémica con los demás elementos de la naturaleza, como que por regla general eran panteístas.

La depredación de los bosques naturales, la roza y quema del colchón orgánico para labrar la tierra, los surcos en el sentido de la máxima pendiente, la destrucción de la infraestructura agrícola prehispánica o el exterminio de la anchoveta y de toda su cadena trófica, que incluye al bonito de la mesa popular y a las aves marinas por cuyo guano otrora libramos una guerra, son por el contrario, típicos ejemplos de un estilo irracional de **operación ambiental.**

Este estilo arraiga, a su turno, en una cosmovisión antropocéntrica del mundo, que tanto así ha ido desvinculando al hombre de una concepción ecosistémica, que ha acabado por incapacitarlo para entender espontáneamente como un mandato de las leyes naturales, la necesidad de procurar relaciones equilibradas con los demás elementos de la naturaleza y con los miembros de su propia especie.

Desde luego, también en esto se puede encontrar variantes más o menos sutiles según sea el nivel de análisis que tomemos: Un hombre, un grupo, una etnia, toda una colectividad. De hecho, en una misma cultura existen personas que operan los recursos naturales con más sabiduría que otras.

Es importante, en todo caso, hacer notar el peso específico y el carácter gravitante que tiene la actividad estrictamente económica en la determinación de los estilos de **operación ambiental**. Es decir, las relaciones que mantiene el hombre con la naturaleza para aprovechar económicamente sus recursos con el fin de satisfacer sus 'necesidades'. Es este tipo de relación el que da un carácter definitorio a cada estilo de **operación ambiental**. Y éste depende, en consecuencia, de cada estilo de desarrollo. Y cada estilo de desarrollo, del estilo de vida que practique una sociedad. Y aquí queríamos llegar, porque aquí radica en mucho la "causa de la causa que es causa de lo causado".

Porque implantar exitosamente modelos de ecodesarrollo o economía sostenible, que a la par de auténticos sean globales, conllevará como presupuesto necesario ajustes sustanciales, entre otras cosas, en los patrones de producción y de consumo, en la distribución de la riqueza y en las tasas de crecimiento demográfico de las sociedades denominadas civilizadas del mundo de hoy.

IV

Una sola palabra resume la actual entelequia de la humanidad; **Ecodesarrollo.** Porque sólo el ecodesarrollo puede asegurar para la humanidad una fuente sostenida de recursos y un estilo de vida que sirvan de sustento a la realización de todos los hombres de la tierra. De un extranjero de la naturaleza bien puede esperarse un extranjero de la humanidad. De quien es capaz de reconciliarse con la naturaleza no puede esperarse menos que se reconcilie con los miembros de su propia especie. Todo esto está implicado, en último término, en el concepto ecodesarrollo.

La materialización del ecodesarrollo importa, por todo ello, la más grande revolución de todos los tiempos en la mentalidad humana: aceptar que debe imponerse estilos de vida ecológicamente atendibles y socialmente equilibrados. Aceptar, en suma, que hay que alcanzar la inocencia y proceder conforme a los sencillos valores de su radical autenticidad.

La duda es si esa formidable máquina de generación de nuevas necesidades que es el hombre y que históricamente se ha comportado como un animal de situaciones límite, será capaz de frenar y reconciliarse a tiempo, o si solamente les valdrá la pena inaugurar la

auténtica cultura humana a los sobrevivientes de una catástofre ecológica.

A quienes encuentren visos de alarmismo en estas interrogantes, habría que invitarles a reflexionar sobre la progresión exponencial de la capacidad destructora de la naturaleza y de sí mismo, que el hombre ha generado solamente en los últimos cien años, a la par de la explosión demográfica experimentada en igual período.

V

Ya que no hay desarrollo sin conservación y que contribuir a la conservación es la mejor manera de garantizar el desarrollo sostenido de los pueblos, cabría preguntarse qué hemos hecho los profesionales del Derecho por la conservación.

Realmente muy poco, y menos aún en los países subdesarrollados; bien que reclamamos ser los grandes proveedores de materias primas al hemisferio industrializado, cuyo consumismo amamantamos y, lo que es peor, reproducimos.

Para referirnos concretamente al caso del Perú, veamos someramente los siguientes indicadores:

a. A nivel del derecho tanto sustantivo como procesal en materia de Conservación, no hemos llegado a la más elemental sistematización, mientras en otras ramas del derecho hemos arribado hace tiempo al nivel de la codificación.
b. No contamos con una doctrina jurídica nacional en materia de Conservación.
c. No hay abogados especialistas en la materia, salvo contadas excepciones.
d. Total carencia de jurisprudencia nacional en materia de Conservación.
e. En ninguna universidad peruana se dicta un curso de Derecho referido a la materia.

Con tales indicadores, no es de extrañar que el contenido conservacionista de nuestra legislación sea pobre o mal articulada o que tengamos algunas leyes eficientes al respecto, pero no profesionales capacitados para operarlas.

En el caso de nuestra legislación agraria, por ejemplo, hemos tratado de la tierra para resolver problemas de tenencia y propiedad, pero lo poco que hemos normado en materia de conservación del recurso, sea quien fuere su dueño, lo hemos hecho mal. Se ha seguido, en tal sentido, la misma regla del Código Civil cuando norma sobre la caza, que lo hace para establecer quién es el dueño de la presa, pero no para conservar en forma alguna la fauna.

La legislación sobre aguas y la relativa a materia forestal es, por el contrario, básicamente adecuada. Pero no existen profesionales del Derecho capacitados para operarlas eficientemente.

En consecuencia, menos aún habrá especialista en las técnicas legislativas bastante específicas que se requiere en materia de conservación. Habría que advertir, por ejemplo, que si el iusambientalista no adquiere el hábito de ver las cosas en términos tan sistémicos como las tienen que ver las demás disciplinas vinculadas a la conservación, las normas jurídicas que tienen por objeto su tutela seguirán haciendo agua por alguno de los flancos. En consecuencia, haciendo extensiva la licencia idiomática, la cosa de la conservación seguirá hundiéndose.

En este orden de ideas, aparte de perseguir la perfección interna de cada norma -que supone, entre otras cosas, la correspondencia de sus preceptos con sus sanciones e incentivos y la presencia de mecanismos concretos que aseguren el cumplimiento de sus fines-, el iusambientalista tendrá que habituarse a pensar y a operar, **mutatis mutandis**, en la perspectiva holística de la Ecología. Y esto implica, en nuestro caso y siempre en términos de eficacia de la tutela jurídica que aspiramos brindar a la conservación, correlacionar sistémicamente cuando menos los siguientes elementos:

- Políticas explícitas de ecodesarrollo y conservación, así como las correspondientes estrategias para ponerlas en práctica.
- Normas sustantivas jurídicamente eficientes.
- Red institucional que las aplique y fomente.
- Procedimientos expeditivos.
- Medios de sensibilización y conscientización ciudadana.

En suma, cuantas veces abordemos asistémicamente una realidad que es sistémica por antonomasia, tantas veces la tutela jurídica de la conservación será ineficaz.

Un solo ejemplo bastará para ilustrar esta idea. Es el caso de la vicuña.

En el Cusco, a cinco de julio de 1825, Simón Bolívar Libertador, Presidente de la República de Colombia, Libertador de la del Perú y Encargado del Mando Supremo de ella, previendo que la vicuña "**al fin vendría a aniquilarse si continuasen las matanzas que en todos los años se han hecho para sostener el comercio de sus lanas**", dictó un decreto prohibiendo terminantemente su matanza, "**aún con el pretexto de caza**", y disponiendo que quienes quisiesen aprovechar de su lana debían hacerlo de abril a julio "**para que la benignidad de la estación supla este abrigo de que se les priva**".

Tan incuestionable es la sabiduría del Decreto, como que llega hasta la dulzura en el trato de la especie, tan propia en los hombres que deveras aman la vida y tanto más a la genialidad profética de su autor.

Pero que la norma jurídica no lo es todo en materia de conservación, está demostrado con el lastimoso hecho de que la matanza de la vicuña haya continuado, al punto que en nuestros días figure en el Index de Especies en Peligro de Extinción.

VI

Ahora bien, cabe preguntarnos: Se justifica la consolidación de una rama especial del Derecho dedicada exclusivamente a la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente?

Creemos, definitivamente, que nada es hoy más urgente en las ciencias jurídicas que la consolidación de dicha rama del Derecho.

Si se tratara de resumir en una sola frase la definición del Derecho Ecológico, podría decirse que es **el Derecho, como ciencia normativa, que se pone al servicio de la conservación.** La mismidad ontológica de esta rama del Derecho, es la tutela jurídica de la conservación.

Ya que en cierta manera la Ley es el lenguaje del poder, entonces el Derecho debe intervenir aportando sus técnicas legislativas, sus criterios de ordenación, sus principios de interpretación y sus pautas axiológicas.

En todo caso, los hombres de Derecho empezamos a percibir como un imperativo ético, la necesidad de hacernos presentes en el concierto de las ciencias que vienen abordando la cosa de la conservación; que es, en último término, la cosa de la vida.

Tal vez si los juristas dejáramos hoy de hacer doctrina sobre el Derecho Civil, por citar un caso, de aquí a cien años la humanidad se las habría arreglado para sobrellevarse sin problemas sustantivos. Tal vez si no empezamos a hacer hoy doctrina sobre el Derecho Ecológico, de aquí a cien años el Derecho de Sucesiones, por citar otro caso, habrá perdido toda vigencia, por falta de sucesores o de cosas dignas que suceder.

Cuál es el papel del Derecho en la solución de los problemas ecológicos? Podríamos considerar que dos son los roles del Derecho: En primer lugar, porque es a través de la normatividad que el Estado define su accionar en materia ecológica, por tanto la legislación es importante instrumento de las políticas de conservación; en segundo lugar, el Derecho, como instrumento regulador de la conducta de los individuos y de las relaciones sociales es una herramienta al servicio de la conservación.

El Derecho, estableciendo exigencias jurídicas, principios, normas y prescripciones, obligando a realizar acciones concretas o a abstenerse de ellas en determinadas condiciones, puede crear para la sociedad un régimen de actividades y relaciones que garanticen el bienestar ecológico.

Sin embargo, para que ese Derecho ejerza una función eficaz en materia de conservación debe, sustantiva y formalmente, reflejar las exigencias provenientes de las leyes objetivas de la naturaleza.

Consecuencia de esas leyes son el principio de interdependencia existente entre todos los elementos de la naturaleza y, correlativamente, el principio del efecto concatenado del impacto ambiental. El daño a un elemento del ecosistema importa daño a todo el ecosistema y a su relación con otros ecosistemas. Ergo no se puede pensar en soluciones jurídicas parciales, tratando como compartimientos estanco la regulación del suelo, del agua, de la atmósfera, la flora, la fauna, etc. y mucho menos se puede separar el tratamiento jurídico de la contaminación del tratamiento de los recursos naturales, habida cuenta que no hay caso en que, alternativa o acumulativamente, la mala operación de un recurso natural no genere alguna forma de contaminación o en que la contaminación no afecte de alguna manera a los recursos naturales o en que los recursos naturales mal operados constituyan en sí el agente de contaminación. Aún más, también la relación recurso-contaminante está empezando a verse desde la perspectiva del ecodesarrollo como una realidad un tanto sincrética: La regla general es que un contaminante suele ser un recurso en un lugar inapropiado o al que no damos el uso debido.

No es, pues, impertinencia sino imperativo epistemológico traer el Derecho Ecológico a un Congreso Internacional de Derecho Agrario para abordar la relación Agricultura-Desarrollo-Ambiente-Derecho. En el peor de los casos, es la impertinencia que se ve obligado a cometer un agrarista para dar una respuesta jurídica a dicha relación.

VII

No todos los efectos nocivos sobre el entorno son causados por el hombre. Es muchas veces la propia naturaleza la que como consecuencia de fenómenos meteorológicos, sísmicos u otros, causa un daño ecológico.

Las técnicas de evaluación del impacto ambiental suelen diferenciar en dos grandes grupos los factores causantes: Los factores naturales y los factores antrópicos (causados por el hombre). Sin embargo, para los fines del Derecho Ecológico esta división resulta insuficiente, debiendo incorporarse un tercer grupo de factores causantes que podríamos denominar factores antrópico-naturales.

En efecto; de primera impresión, la regulación jurídica en función de la conservación debería estar referida exclusivamente a los factores antrópicos de degradación del medio, pero de ninguna manera a los factores naturales, habida cuenta que la naturaleza está sujeta a leyes naturales y, por tanto, parecería absurdo hacerla pasible de regulación jurídica. No se puede, para citar algunos ejemplos, prohibir al viento que degrade físicamente las tierras labrantías mediante el arrastre de arenas, al río que se desborde o a la montaña que produzca deslizamientos en masa.

Cada día hay más evidencias, sin embargo, de que detrás de muchos factores catalogados como naturales, existen factores antrópicos que actuaron como elementos propiciatorios o como factor multiplicador de la magnitud del fenómeno natural y del correlativo daño eco-

lógico. En estos casos, para el Derecho Ecológico no se trataría de factores propiamente naturales, sino de factores antrópico-naturales. Como consecuencia jurídica práctica de esta catalogación resultaría que, continuando con los mismos ejemplos, sí se puede prohibir que el hombre tale las barreras arbóreas u obligarle a establecerlas; impedir que se deforesten las riberas de los ríos y los bosques de protección, u obligar a que se instalen plantaciones forestales en ambos casos.

VIII

En materia de suelos se ha dictado una considerable cantidad de normas, referidas principalmente a su uso en las actividades urbanas, industriales y agrarias.

En términos generales, el designio de dichas normas ha sido el establecimiento de los distintos regímenes de propiedad y tenencia de la tierra y la forma de acceder a ellas.

En contraste con el énfasis patrimonialista que las inspira, son manifiestas su pobreza en términos de conservación del recurso, así como la histórica ineficacia de las pocas normas destinadas a ello.

El drama del Perú no radica tanto en que tenga pocas tierras de labranza, cuanto en que tenga muchos agricultores para esas pocas tierras. La peruana es una cultura de inmemorial tradición agrícola. Los camellones, las cochas, los andenes, las formidables obras hidráulicas en las cerrerías y los desiertos, son algunos testimonios de lo que sólo una cultura vitalmente vinculada a la tierra podría haber hecho para acrecentar las áreas labrantías. La práctica por excelencia del antiguo peruano era el cultivo de la tierra. No era su oficio, sino su modo de vida. No era -ni lo es para ningún verdadero agricultor- un medio como cualquiera para satisfacer necesidades primarias, sino también la forma de realizarse existencialmente. De ahí esa ternura al operar el recurso.

Sin embargo, la historia colonial y republicana del Perú es la historia de la destrucción de aquella cultura, de su ingeniería agrícola y del propio recurso suelo.

Varias han sido las formas en que hemos degradado el recurso suelo. Se ha destruído algo de un millón de hectáreas en andenes prehispánicos. La expansión urbana ha ido absorviendo los valles circundantes a cada ciudad, no obstante que ya en las Leyes de Indias encontramos una real ordenanza de Felipe II discerniendo normas de ordenamiento territorial de las nuevas poblaciones que habrían de establecerse.

Una de las grandes tareas del Derecho Ecológico es, sin lugar a dudas, la de dotar de real y efectiva protección jurídica a este precioso recurso, que es sustento de la flora y de la fauna y a la vez sostén y receptáculo de las aguas.

Una metodología que prodría emplear el Derecho Ecológico para evaluar los niveles de

protección jurídica y recomendar políticas normativas al respecto, podría consistir en el **sistema de respuestas jurídicas correlativas a los factores de degradación de carácter antrópico y antrópico-natural** (Andaluz, Carlos, 1987, Plan de Investigación). Según este método, se trataría de obtener, en primer lugar, datos extrajurídicos sobre las formas identificadas de degradación del suelo por factores antrópicos y antrópico-naturales y, luego, analizar la medida en que el Derecho pudiera normar la conducta humana en orden a conjurar o atenuar dichos factores.

Por degradación se entiende la pérdida de la capacidad actual o potencial del recurso para producir bienes o servicios. Son formas identificadas de degradación del suelo, por ejemplo, las siguientes:

1. Erosión
   1.1. Laminar
   1.2 Surcos
   1.3 Cárcavas
   1.4 Deslizamientos en masa
2. Salinización
3. Contaminación por uso inadecuado de biocidas
4. Degradación química
   4.1 Acidificación
   4.2 Alcalinización
5. Degradación física
   5.1 Compactación
   5.2 Cambio de estructura
6. Urbanización
7. Decapitación (Ejm. sacar capa fértil para fabricar ladrillos)
8. Desertificación masiva
9. Hidromorfolización (anegamiento)

El siguiente paso consistiría en hacer un listado empírico/hipotético de casos en que la acción humana es o puede ser la causante directa (factor antrópico) o indirecta (factor antrópico-natural) de ocurrencia de cada una de dichas formas de degradación. Aquí concluye la fase pre-jurídica del método de trabajo que, como se podrá notar, resulta imprescindible para el diseño de una política normativa ya que, siendo que de protección jurídica se trata, hay que definir previamente **qué** es lo que se quiere proteger, **de qué** se quiere proteger y **cómo** se debe proteger.

CONCLUSION

La abrumadora pero hermosa tarea que le corresponde al Derecho y que es la de brindar una eficiente y eficaz tutela jurídica a la conservación como base para el desarrollo sostenible de todos los pueblos de la tierra, parte de que empecemos a mirar la vida y el destino

humano de una manera distinta.

"Una sola tierra" fue el lema de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972. "Una sola tierra". No hay más. Y a nosotros los juristas nos cabe más responsabilidad de la que usualmente asumimos sobre el destino de esa sola tierra. Porque nosotros juridizamos el poder, formulamos el lenguaje a través del cual hablan los Estados, que es el Derecho. Y hasta ahora les hemos hecho hablar muy poco sobre la conservación de esa sola tierra que nos cobija.

Luis Alberto Gazzolo Miani

INCIDENCIA DEL AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN EL AMBITO DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Humanidad entera, ante los actos de violencia, apartheid y terrorismo, se ufana en forma reiterada de proclamar en alta voz "Los Derechos Humanos". Así lo ha hecho a través de instrumentos universales, tales como la Carta Internacional de Derechos Humanos, la Proclamación de Teherán (1968), la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 1969), etc.

El hecho evidente es que en todos estos Pactos y Declaraciones se señalan Principios que sostienen el Progreso y Desarrollo Social fortaleciendo la idea que "La Soberanía se ejerce permanentemente en cada Nación sobre sus riquezas y recursos naturales". Profundizando aún más en el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, cuando al referirse al ambiente el artículo 12 establece:

"Toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y contar con servicios urbanos básicos en especial de dotación de agua potable y desagües".

En el Perú nuestra actual Constitución mantiene similar concepto a través del artículo 123, al sostener: "Todos tienen derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente".

Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental. Más adelante, y siguiendo siempre dentro de nuestra Constitución, entre los fines del Estado, en el artículo 159 inciso 4º se señala: "Dicta las normas especiales que, cuidando el equilibrio ecológico, requiere la Amazonía para el desarrollo de su potencial agrario...".

En la novísima Ley de Comunidades Campesinas Nº 24656, en el artículo 3º inciso "E" se establece que éstas se rigen por el principio de "La defensa del equilibrio ecológico, la preservación y el uso racional de los recursos naturales".

Constatamos pues, que hay consenso en admitir que el ambiente y los recursos naturales inciden en el ámbito de los Derechos Humanos.

El hombre casi sin darse cuenta se halla en estado de guerra no declarada con la naturaleza; la más de las veces la destruye con los adelantos tecnológicos. Por ello es necesario establecer el equilibrio entre la conservación y la utilización económica de los recursos. Es cierto que se ha tendido más a la utilización, pero esto no debe suceder y para ello hay que educar, para que las presiones incidan más en la conservación. A esto se suele llamar equilibrio ecológico y, nuestra Constitución la acoge en el artículo 123, ocupándose por vez primera de conservar el ambiente y de prevenir y controlar la contaminación ambiental.

El ambiente es patrimonio común de la humanidad y es necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos. Por eso el Estado y los particulares deben participar en su preservación y buen manejo en interés de la colectividad. Este es quizás uno de los artículos novedosos de la nueva Carta Constitucional; las anteriores constituciones no se ocuparon "del ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y de la preservación del paisaje y la naturaleza".

Se ha dicho que "El ambiente es la suma de fuerzas, influencias y condiciones, algunas hostiles, otras benéficas, a las que inexorablemente está expuesto el hombre; ambiente es entonces la masa compleja de ecosistemas: aire, agua, tierra y climas; es la vida silvestre, son los lagos, las bahías, los estuarios, es el corazón de las ciudades, es la urbanización que avanza, son los complejos industriales, es la congestión de transporte y de las comunicaciones, el ruido, la fatiga...". Se menciona así mismo en el artículo 123 la frase: "ecológicamente equilibrado" lo que significa entrar al medio de la Ecología, o sea se debe tratar por fuerza del ecosistema.

El ecosistema es la unidad básica de la Ecología, puesto que incluye a la vez los seres vivos y el medio en que viven, con todas las interacciones existentes entre ellos. El ecosistema presenta una cierta homogeneidad desde el punto de vista topográfico, climatéricos, zoológicos, botánicos, hidrológicos, edafológicos y geoquímicos. (*)

William Ruckelshaus sostiene que "la protección ambiental es un concepto que vino a ocupar un lugar preponderante en la conciencia del público hace casi dos décadas. El movimiento para la protección del ambiente surgió de la pluma de los escritores como Rachel Carson, René Dubos, y empezó a actuar con una velocidad asombrosa.

Hay que acotar que en los últimos tiempos ha habido un giro en el interés del público preocupado por este tema, pues se ha ido de los problemas visibles y demostrables (el smog de los automóviles y las aguas negras) a los problemas potenciales y generalmente invisibles (como los efectos de las pequeñas concentraciones de contaminantes tóxicos en el ser humano).

(*) Los ecosistemas están dotados de autorregulaciones y son capaces de resistir, hasta ciertos límites, las modificaciones del medio y las variaciones bruscas de la densidad de las poblaciones.

La experiencia nos señala que los indicadores ecológicos actuales predicen las tendencias económicas de mañana. Si queremos saber los precios de los alimentos para el año Dos Mil, tenemos que considerar los porcentajes actuales de erosión. Mientras menos suelo productivo tengamos, más encarecerán los productos alimenticios. Sin embargo, recientemente los administradores de los recursos naturales, han empezado a entender los Ecosistemas (las relaciones entre los seres vivos y su ambiente físico) aplicando ese conocimiento a la planificación del futuro. Jessica Matheus, Directora de Investigación en el Instituto de Recursos Mundiales en Washington, ha expresado que; "la investigación está descubriendo un cuadro cada vez más complejo, que muestra que todas las cosas están conectadas entre sí". Por eso hay que tener sumo esmero y cuidado en los Ecosistemas (tales como bosques, lagos, arrecifes de coral en el mar, etc.).

Hace pocos días, el 20 de Agosto del presente año 1987, un voraz incendio, provocado o no, destruyó cerca de 400 hectáreas en el Cuzco, extendiéndose al sector de bosques del Parque Nacional de Manú. El fuego se propagó durante siete días y dejó reducida a cenizas extensas áreas de especies nativas, carbonizando gran parte de la fauna. Lo mismo sucedió en la Provincia de la Convención y en el sector Huayanay (2- hectáreas incendiadas) y San Pedro (40 hectáreas).

Esta desastrosa situación ha pasado como una de las tantas noticias periodísticas, sin comentario alguno; no tomando en consideración que el intrincado ecosistema forestal comprende un conjunto complejo de interacciones entre una multitud de plantas y animales que debe ser mantenida. Se la llama "diversidad oculta" porque muy pocas personas la ven; pero sus efectos dejan sentirse con el tiempo (1). Para Raven, la base total de la civilización se apoya en unos cuantos cientos de especies de plantas y animales, muchos de los cuales son procedentes de los bosques tropicales.

Los Recursos Naturales.- Son los elementos del medio ambiente que son o pueden ser útiles al ser humano. En buen, romance, son bienes o medios de subsistencia que nos proporciona la naturaleza.

Dentro de la doctrina de Derecho Agrario, los recursos naturales han tomado una importancia vital, a punto tal, que para algunos doctrinarios, como Eduardo Pigretti en la Argentina y Vicente Casanova en Venezuela, el Derecho Agrario es definido en función de los recursos naturales.

Más, como ha dicho el Profesor Antonio Carrozza, para un agrarista de mentalidad europea, puede parecer excesiva la importancia atribuída a la relación de los recursos naturales

(1) A nivel mundial, los incendios de bosques anualmente destruyen dos millones de toneladas de materia orgánica. A esto hay que agregar la enorme cantidad de árboles cortados para suministrar papel a numerosos periódicos (muchos de ellos tan inútiles).

Los bosques tropicales incendiados dejan en su lugar un desierto de laderita.

con la elaboración y el estudio del Derecho Agrario. Pero teniendo en consideración que la sensibilidad de la opinión pública ha aumentado por los problemas de la Ecología, ciencia en toda moda, al punto de ser llamada "primera piedra de la humanidad futura", no puede el Derecho Agrario dejarla de lado como un ente extraño.

El artículo 118 de nuestra Constitución admite y reconoce la común clasificación de los recursos naturales en: renovables y no renovables. Los renovables son aquellos que nos suministran los seres vivos, animales y vegetales, o sea los que pueden reproducirse natural o artificialmente, sin llegar al agotamiento.

En cuanto a los recursos no renovables, son aquellos acumulados por la naturaleza a través de lentos fenómenos geológicos o geoquímicos y que una vez utilizados, no pueden disponerse de ellos; tales como los combustibles fósiles, los minerales metálicos.

Pues bien, la actitud cautelosa de la conservación de los recursos naturales y en los asentamientos humanos, prevé la necesidad de respetar los derechos de las generaciones actuales y futuras de tener un ambiente favorable y sobre todo sano. En estos casos la intervención favorable del Gobierno es siempre la solución. En esta situación, la responsabilidad del Gobierno es elaborar un mecanismo por medio del cual la gente puede elegir el tipo de ambiente que desee. Pero esto es lo que no existe ni a nivel mundial ni remotamente en el Perú.

Los intentos efectuados en el Perú han sido, salvo raras excepciones, infructuosas. Casi toda nuestra legislación referente a los recursos naturales, a la Amazonía y al ambiente, se han quedado en papel y tinta. Nada en cambio en cuanto a la aplicación y ejecución de la misma.

Así nuestra Ley de Reforma Agraria Nº 17716 en el inciso f) del artículo 3º establece: "Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales"; quien lee las disposiciones contenidas en el Título II referente a la Conservación y preservación de las Aguas en los artículos 19 al 25 del Decreto Ley 17752 ("Ley General de Aguas"), puede quedar bien impresionado, en especial con el artículo 22 que señala: "Está prohibido verter o emitir cualquier residuo, sólido, líquido o gaseoso que pueda contaminar las aguas, causando daños o poniendo en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora y fauna...".

Igualmente, el Código Sanitario (Decreto Ley 17505) se ocupa del saneamiento ambiental que comprende el control sanitario del aire, los ruidos, las aguas, las tierras y los desperdicios (artículo 143). Nuestra Constitución precisa que: "El Estado impulsa el desarrollo de la Amazonía (art. 120) y la parte final del artículo 123 establece: la "obligación del Estado de controlar y prevenir la contaminación ambiental".

Pero todo lo precedente es logomaquia, declaración lírica, no palpamos aún su beneficiosa puesta en acción. Sin ir lejos, Lima consume agua de mala calidad, no obstante el

complejo proceso de tratamiento de clorificación que se realiza en la Planta de La Atarjea. El río Rímac tiene gran cantidad de carga orgánica y es curso final de cargas mineras y domésticas. Sabemos que la mejor manera de conservar la especie, es conservando el medio, y por consiguiente, evitando la deterioización del medio ambiente y la contaminación.

Maurice Strog, ex Director del Programa de las Naciones Unidas sobre ambiente, ha expresado que: "En los países en vía de desarrollo la palabra 'Medio Ambiente' aún no ha adquirido la magia que tiene en las naciones industrializadas, los temas que abarca causan una preocupación real y cada vez mayor entre ellos...". De hecho es más probable que las "Ecocatástrofes" de las que escuchamos con frecuencia ocurran en las naciones subdesarrolladas que en los países más ricos que cuentan con los recursos para tratar estos problemas.

El medio ambiente es uno de los temas de mayor dificultad para la elaboración de Reglamentos. Pues cuando existe un bien o recurso cuya posesión es compartida como los mares, la atmósfera, etc., el Gobierno debe implantar reglas para hacer que los costos para el uso de los recursos funcione como un conjunto de indicaciones que hagan que la gente los use de tal forma que sea beneficioso para todos. Pero con frecuencia la respuesta a los problemas del medio ambiente se cristalizan en reglamentos que únicamente desaprueban la contaminación.

Pero veamos, ¿qué entendemos por contaminación?.- La contaminación es la alteración del medio ambiente con substancias o formas de energía, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentración o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y degradar los paisajes naturales, ésta última denominada: "Contaminación estética".

Factores que amenazan el medio ambiente.- La humanidad está amenazada por la población y la tecnología y ésta muchas veces genera la contaminación.

En cuanto a la población, la explosión demográfica humana, casi siempre viene acompañada por la dilapidación de los recursos naturales. El crecimiento de la población se produce a un ritmo mucho más rápido que el de los rendimientos agrícolas, lo que reduce los esfuerzos de numerosos países por alimentar a todos sus habitantes. (*)

En 1972, en la Conferencia de Estocolmo, algunos estudiosos manifestaron que se había dado poca importancia a las cuestiones demográficas, pues en los problemas todas las estrategias relativas al desarrollo y al medio humano serían estériles sino se reducía la tasa

(*) "La Revolución verde" en la India, es decir la introducción de nuevas variedades de trigo, no ha resuelto el problema de la alimentación en ese país. El premio nobel Borlang, uno de los padres de la Revolución verde, reconoce que ésta es sólo un paliativo y que la única solución eficaz es el freno de la expansión demográfica.

de crecimiento demográfico. En una frase: poner freno a la expansión demográfica.

Mas, cuando la población sigue en aumento, aumenta también la contaminación del aire, agua, suelo y la explotación excesiva de los recursos naturales. La energía nuclear se encontrará muy pronto con la falta de materiales fisibles, dada la escasez de minerales de uranio, que son actualmente despilfarrados en las centrales nucleares en funcionamiento.

Esto implica también la búsqueda de nuevas fuentes de energía como La Solar, cólica, maremotriz. despreciadas hasta el momento actual, pero necesarias por no ser contaminantes.

Igualmente se manifiesta el despilfarro en la prioridad sistemática que se ha dado a los transportes por carretera sobre el ferrocarril, lo que multiplica por siete la cantidad de energía necesaria por tonelada y kilómetro transportado, además de necesitar para una infraestructura en el suelo diez veces mayor en superficie para una igual capacidad de transporte, con el consiguiente detrimento de tierras agrícolas y bosques.

Se ha dicho que cuando se descubrió el fuego, también nació la contaminación; pero ha sido con el avance de las concentraciones urbanas y con la primera Revolución Industrial que toma verdaderamente cuerpo la polución y contaminación. En 1905 se consagra la palabra "Smog" por la combinaçión de los términos Smoke = humo y Fog = niebla, convirtiéndola en un integrante más de la vida de Londres. En el año 1952, entre el 5 y el 8 de Diciembre, se registra en la Capital de Inglaterra una Niebla Negra de hollín y azufre, produciéndose 3,500 muertos.

Queremos hacer algunas referencias a las comunidades primitivas u originarias de nuestro Perú, que tuvieron un respeto reverencial por los Recursos Naturales; cuidando del suelo y tierras que fueran conservadas con una tecnología propia y tratando de no agotarla de sus elementos esenciales, por ello las hacían descansar por períodos para que se reconstituyeran. Los árboles no se talaron en forma indiscriminada, sino los usaron en forma racional, para sus necesidades más urgentes. Sus pueblos fueron asentados en las partes altas de los valles, dejando las tierras bajas y fértiles para la agricultura. Se ganó tierra en las montañas a través de la andenería. La contaminación sólo se concretaba a la que producía el fuego.

Pero durante la etapa de la Colonia, la mayoría de nuestros campesinos autóctonos abandonaron las prácticas conservacionistas, como los históricos andenes o terrazas de las etnias pre-incas y de los estados Huari e Inca, por ser impelidos a trabajar en forma forzosa en las minas y los obrajes, condicionándolos a que parte de ellos vivieran en grandes y pequeñas ciudades como la de Potosí, en la actual Bolivia y Huancavelica en el Perú.

En aquel tiempo, dentro de los recursos naturales, se hallaba en primer lugar la conservación de los suelos. A este respecto, se tiene conciencia que las Comunidades pre-hispánicas cuidaron de los suelos de las laderas andinas, hasta formar un esplendoroso paisaje de

nuestra Ecología.

Posteriomente, dichas laderas sufrieron un largo proceso de descuido y abandono. Se dejaron de cultivar 750,000 hectáreas de Andenería; 78,104 hectáreas de camellones (Warus-Warus) e incluso un mayor número de bargones o pata-patas que actualmente adoptan el nombre de terrazas de formación. (*)

Igual cuidado tuvieron con las aguas manteniéndolas limpias y no polucionadas, propiciando un reparto de las mismas que asombran con su alto sentido técnico. En suma, en esta etapa de nuestra historia, cuando aún no había irrumpido la Industria con sus humos y ruidos, vivíamos libres de contaminación.

Pero la revolución Industrial llegó también a nosotros cambiando nuestro modus vivendi, haciéndonos en ciudades grises por el humo de las fábricas, el ruido, los relaves de las minas y el smog del tráfico vehicular.

Entre los agentes contaminantes aparecieron el monóxido de carbono, las partículas sedimentadas en suspensión; el ruido difícil de evitar para los habitantes de áreas urbanas. Pero la contaminación sigue haciendo estragos. En Lima es muy notoria; en el primer Forum organizado por el Concejo de la Capital "Acerca de la contaminación ambiental", el Dr. Frand Blair, catedrático de la Universidad de Texas, afirmó: "Lima, la capital del Perú, ocupa el noveno lugar del mundo entre las ciudades de mayor contaminación ambiental", siendo sus fuentes: las industrias, el transporte y las urbanizaciones.

Pensamos que el problema se ha agudizado por la situación crítica de la limpieza pública. El hecho de no recoger la basura de los pueblos jóvenes, se traduce en que no se puede hablar de medicina preventiva, porque se dejan muchos sitios donde se pueden generar enfermedades. Igual sucede con la dotación de agua, no bastan las aguas polucionadas del río Rímac, sino que hay que hacer uso de 250 pozos, explotados al máximo, teniendo que paralizarse algunos de ellos, debido a una infiltración de gasolina proveniente de los grifos cercanos. Podríamos afirmar que Lima es una ciudad crónicamente contaminada.

Pero existen también otras ciudades con alto índice de polución, una de ellas es La Oroya, que tuvo contaminación atmosférica, originada principalmente por gases sulfurosos. Ante la protesta de los campesinos y luego de estudios se mejoraron las instalaciones de la "Cerro de Pasco Corporation". El mal ha disminuído, pero no ha sido abolido totalmente.

Chimbote es otro puerto perjudicado por la contaminación del aire, por los malos olores ocasionados por la industria pesquera y por la planta siderúrgica "Sider Perú ". Los con-

(*) En los últimos años se ha extendido un movimiento institucional sin precedentes que intenta recuperar y valorar estas técnicas nativas. Corde Puno ha rehabilitado y construido conjuntamente con los campesinos más de 1,000 hectáreas de andenes.

taminantes de mayor incidencia son el amoníaco y el hidrógeno sulfurado, producto de la degradación de la materia orgánica por los deshechos de las fábricas de harina de pescado.

La contaminación se ha extendido también en el valle del río Mantaro, que ha ido recibiendo los relaves de las minas con toda su carga de deshechos, poniendo en peligro la salud de las personas.- El lago Junín ha quedado totalmente contaminado.

En Ilo, la fundición de Ilo, con sus humos ha causado estragos en la agricultura de los valles aledaños, teniendo año a año que indemnizar a los campesinos por sus cuantiosas pérdidas.

Ante el cuadro pesimista que presenta el medio ambiente de nuestra Patria, tenemos que armarnos de voluntad para luchar por mantener nuestros recursos y, en este sentido, debemos defender todos nuestros bosques, porque ellos son almacenes de oxígeno, y combatir denodadamente la tala indiscriminada de los árboles. Es menester reforestar la cuenca del Rímac para contener los embates de los huaycos; las laderas de Chanchamayo; las cuencas y pendientes de las vertientes del Cuzco, Cajamarca, Huaraz, Arequipa.

La tala de bosques y la desecación de las tierras lodosas están causando la extinción al por mayor de millones de especies vegetales y animales en los países en desarrollo y, cuando una especie se extingue o está amenazada, ello constituye una señal de peligro para los seres humanos, porque si la fauna silvestre no puede sobrevivir, significa que estamos creando condiciones no aptas para la vida.

El artículo 120 de la Constitución establece que: "El Estado impulsa el desarrollo de la Amazonía". La Amazonía para nosotros es el pulmón del Perú, a la cual se le ha venido explotando en forma extractiva, es decir como si se tratara de una mina. La conservación de la floresta amazónica no sólo es de interés social, sino uno de los primeros deberes del Gobierno. Sin embargo, la política forestal no ha sido eficiente; olvidándose que es un hecho comprobado que, la existencia de los bosques constituyen un elemento de progreso y prosperidad, puesto que amén de almacenar humedad, modifican el régimen de los vientos y de las aguas subterráneas, conservando la estructura del suelo.

Hay que detener todo plan devastador de la Amazonía. Actualmente con la explotación de la industria maderera y la exploración y explotación del petróleo, se han dejado espacios en blanco en nuestra selva, si esto siguiera hasta límites o topes máximos, la carencia de árboles y oxígeno, que es balanceado a través de la función ecológica del Amazonas, produciría una elevación de la cantidad de gas carbónico que al penetrar en la atmósfera, originaría la elevación de la temperatura en dos grados en la línea ecuatorial y cuatro grados en los polos, lo que produciría deshielos y aumento del nivel de los océanos.

Para terminar, debemos expresar que el proceso de extinción de organismos no es reversible ni se puede detener por completo. Sin embargo, se pueden moderar los efectos, encontrando los métodos más apropiados para utilizar los recursos potencialmente sosteni-

bles en los países tropicales para el beneficio de la humanidad.

CONCLUSIONES.-

1.- Hay co· ıso al establecer que el ambiente y los recursos naturales inciden en el ámbito de ' ; Derechos Humanos.

2.- La soberanía se ejerce permanentemente en cada Nación sobre sus riquezas y recursos naturales.

3.- Si las tendencias actuales de depredación continúan, para el año 2,000 el mundo estará más poblado y más contaminado.

4.- Consideramos que uno de los fines esenciales del Derecho Agrario Americano, es la conservación del ecosistema.

5.- La protección ambiental representa una inversión económica sólida y, no se puede mantener el progreso destruyendo los recursos naturales.

6.- Es preciso que se llegu e a la aniquilación de las armas nucleares, por los grandes riesgos ambientales que crean.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

Risorsa Naturalli e Diritto Agrario.- Antonio Carrozza.
Tratado de Ecología de Roger Dajoz.
Derecho de los Recursos Naturales.- Eduardo Pigretti.
Derecho Agrario y Recursos Naturales.- Ramón Vicente Casanova
Introducción a la Ecología.- Paul Colinvaur.
La Agricultura Peruana, Problemas y Posibilidades.- O. Gonzá-Tafur
Constitución y Derecho Agrario.- Luis Alberto Gazzolo.
Ley de Reforma Agraria Nº 17716
Ley General de Aguas Nº 17752
Código Sanitario.- Decreto Ley 17505

Raymundo Laranjeira

AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO DOS DIREITOS HUMANOS

Os Direitos Humanos - Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homen, conformada em 30 dispositivos que pareceram fundamentais às Nações Unidas, era apenas o esboço do que poderiam representar os ideais de todos os países, no sentido de respeitar-se a condição de dignidade da pessoa humana.

A vivência desses países, ao longo dos 40 anos do advento da Carta Internacional, deixa à mostra a verdade de que aquela conquista era somente um ensaio para maiores reclamos e reinvidicações que estariam por vir. E a revelação em si mesma de quais seriam naquela época os ideais humanitários fôra um resultado dos anseios de paz, após uma 2ª Guerra que ninguém desejaria ver repetida, e numa vontade de reconstrução dos valores espirituais e materiais que o nazi-fascismo fizera abalar no mundo inteiro.

Além disso, é preciso não esquecer que, no adentrar dos anos 50, o mundo estava polarizado em duas expectativas: a que vinha das experiências decorrentes da Independência dos Estados Unidos (1776) e da Revolução Francesa (1789), que representaram as primícias da ascensão da burguesia, e a que fazia aguardar respostas de três outras grandes revoluçoes sociais, antinômicas daqueles exemplos anteriores: a Revolução Mexicana, de 1910, a Revolução Russa, de 1917 e a da Alemanha, de 1918. A experiência desses últimos casos, no meio da ordem burguesa já estabelecida no concerto das nações, guiou, em contrapeso, as mais civilizadas através de um liberalismo que a guerra veio emperrar.

Confeccionada depois de apenas três anos de acabadas as lutas, a Carta Internacional fez seu positivo delineamento das garantias fundamentais do homem e teve de hibernar, na espera de que outras disposições viessem complementar os seus desígnios. Estes, mais tarde, foram sintetizados nos chamados direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Com efeito, por via do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - ambos de 16.12.66, com a Resolução 2.200 (XXI) da Assembléia Geral da ONU - se houve por bem reconhecer que a dignidade do homen tinha duas maneiras de ser reverenciadas. De uma parte, pelo elenco dos direitos cuja natureza mais se aproximava (a despeito de algum desvio) dos atributos da personalidade do cidadão: os direitos civis e políticos. De outra parte, pelo bloco dos direitos que faziam contar valores apreciáveis mais em função do interesse das pessoas como grupo do que de cada uma delas em particular: os econômicos, sociais e culturais. No primeiro caso, direitos de expressão individual. Na segunda hipótese, direitos de expressão social.

Esses direitos se configuraram de modo mais acurado na Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, bem como no seu Projeto de Protocolo Adicional - Pacto de San José, Costa Rica, 1969. E é com base nos mesmos, naturalmente, que efectuaremos a nossa triagem, para verificação de sua maior ou menor pertinência com o agrarismo.

Agrarismo e Direitos Humanos - Se tomarmos o rol dos direitos políticos, vamos observar que eles têm pouca conotação com o Direito Agrário. São o Direito de participar da Administração Pública, o direito de ter acesso às funções públicas, o direito de votar e o direito de ser votado.

Já no elenco dos direitos civis encontramos os seguintes: direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, direito à vida, à integridade pessoal, à não escravização e servidão, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à indenização, à proteção da honra e da dignidade, à liberdade de religião e de consciência, liberdade de pensamento e de expressão, de retificação e resposta, liberdade de reunião de associação, direito ao nome, proteção à família, direito da criança, direito a circulação e residência, à nacionalidade, proteção judicial, igualdade perante a lei e direito de propriedade.

Dentre eles, com implicações no agrarismo, ou, por outra, com os sujeitos e bens ligados ao mister agrário, ressaltam os que dizem respeito à propiedade e indenização, à vida e integridade pessoal.

Os quatro vêm à tona por virtude de duas órdens de coisas que chamam logo a atenção. A primeira porque desperta o estudo sobre a pertenca, uso e possibilidade de acesso à propriedade rural, bem como sobre a compesação pela perda da mesma, nos casos de desapropriação. A segunda porque é suscetível de revelar conflictos pela posse ou domínio da terra, assim como a problemática do meio ambiente, cuja degradação pode também colocar em risco aqueles atributos próprios da pessoa física.

Esses dois tipos de direitos civis - direito à vida e à integridade pessoal - se vinculam aos direitos sociais, que serão oportunamente examinados. Os outros - direito à propriedade e à indenização pela expropriação - não vão permitir-nos maior análise, já que neste Congresso se encontram afetos a outro painel, que os toma como pressuposto, através do instito da função social.

De toda sorte, é oportuno que se achegue na presente palestra uma observação da maior importância e que se atrela à colocaçao do direito de propriedade como um direito civil, no texto de todos os Pactos Internacionais.

Apesar do apreço pelos juristas que elaboraram os documentos sobre a matéria, não podemos entender que o direito de propriedade, generalizadamente, tenha feição civil. Especialmente a propriedade agrária.

É justo admitir-se que a propriedade da terra, enquanto se retrate como condição de trabalho, sem necessárias serventias a terceiros -, seja instituto só propício à dignidade do homem, como expressão individual. Nesta hipótese, é elemento de satisfação das próprias carências de quem vive no campo e do campo, o componês que detém a sua posse como instrumento de labor, nicho de sobrevivência, algo assim como albergue de quem, no mundo urbano, dispõe de sua habitação particular, dos utensílios domésticos, das suas ferramentas, os ganhos provenientes do esforço físico ou intelectual.

Já é hora, porém, de efetuar-se um deslocamento da tipificação da propriedade da terra, para remetê-la ao rol dos direitos econômicos, na medida em que esteja configurada como bem de produção apto a atender aos reclamos da comunidade como um todo. Nesse caso, existe uma função social a que se obriga cumprir o proprietário, em razão das expectativas de pessoas indiferenciadas quanto ao proveito dos productos agrários.

É por isso, inclusive, que, nas Constituições modernas a posição já está sendo feita de maneira mais adequada que nas Cartas Internacionais sobre os direitos humanos, tendo em vista que a separação é inequivocamente positiva: a terra como fator de moradia e trabalho leva a propriedade ao capítulo das garantias e direitos individuais, isenta de expropriação e até das imposições tributárias; mas a terra como **locus** de reprodução de capitais atenta para um exercício de domínio mais compatível com o capítulo que se abre às regras da órdem econômica e social.

Tanto isso é verdadeiro que as proprias Nações Unidas, mesmo sem uma resolução específica quanto a essa mudança, recomendaram no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e não no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que se realizassem programas concretos contra a fome, por intermédio, inclusive, do "aperfeiçoamento ou modificação dos regimes agrários, de modo que se obtenham a exploração e a utilização mais eficientes das riquezas naturais". (art. 11.2.a).

O fato de caracterizar-se a propriedade como fator econômico de contextura social, não lhe retira a qualidade de um direito humano, mesmo porque a sua garantia não se processa apenas em termos individuais, mas, ainda, coletivamente, **ex-vi** do art. 17 da Declaração Universal de 1948, quando alcança, então, melhores vantagens sociais e atende também os requisitos de uma vida decorosa.

Isso implica, decerto, no reconhecimento de que o reajuste no mecanismo de dominialidade sobre a terra-municiadora de alimentos para combate à fome-promove o acesso de terceiros à propriedade de alguém, enquanto este a perde, no todo ou em parte, sofrendo, assim, uma fissura no seu direito. Nestas circunstâncias, é mais lógico que tal processo seja encarado como uma investida contra um direito econômico - cujo pressuposto é o servicio à sociedade - do que como ataque a um direito civil ou individual, conceitualmente tão arraigado ao próprio homem, no seu nível de controle pessoal, íntimo, sem comprometimentos exteriores, que a rigor não poderia admitir qualquer interferência nele.

É natural, pois, que aquele tipo de propriedade agrária seja concebido numa outra órbita, que não pode ser a mesma que se reserva, por exemplo, para aqueles dois direitos individuais típicos, os da vida e da integridade pessoal.

Nos países em desenvolvimento, e em se enfocando a questão agrária, esses direitos mencionados por último são vistos, por sua vez, sob uma outra dimensão: não a que os submetem ao jugo das simples desavenças pessoais ou às vias de fato por motivos difusos, porém a que se delincia em razão da luta pela terra. No caso, a constatação ou o exame a se fazer é da violação daqueles direitos, que ocorre com frequência para que se avolumen os latifúndios ou para que se sedimentem as empresas agrárias, à custa da absorção dos pequenos e médios imóveis rurais, pertencentes aos empobrecidos.

Nas Américas, inclusive, a violação dos direitos humanos da vida e da integridade física e moral por causa da disputa de terras chega a atingir também uma outra espécie de direito

do homem, a que se refere ao gozo das benésses legais, sem nenhuma distinção de raça (art. 2º da Declaração Universal e art. 2.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966). Isso porque aparecem como vítimas de toda violência as populações indígenas, que constituem uma raça à parte, na sua destacada origem pré-colombiana. Elas são sistematicamente despojadas de suas áreas e muitas vezes atacadas porque tidas como de raca inferior e concebidas como entrave ao progresso da agricultura.

A espoliação da terra índia, bem como o desprezo racista pelo autóctone, ofende ainda o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, não só no artigo acima referido, mas, também, no art. 27, que realça mais outro tipo de direito humano, o direito cultural. E todos nós sabemos que não faltam países que se permitem vilipendiar direitos como esse, ferindo o preceito citado que diz: "Nos Estados em que existem minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, não se negará às pessoas que pertençam às ditas minorias o direito que lhes corresponde, em comum com os demais membros do seu grupo, **a ter sua própria vida cultural**, a professar e practicar sua própria religião e a empregar seu próprio idioma". (g.n.)

Já no âmbito dos direitos econômicos e sociais, consideramos que a melhor síntese ainda se acha no Projeto de Protocolo Adicional da Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

É sobretudo com a construção do conceito desses direitos que se tem em conta o sentido de desenvolvimento e, em consequência, o sentido de bem-estar para um povo, em frente das conquistas da civilização.

Do elenco que se pode organizar, vê-se a preocupação do Pacto de San José em definilos, tal o incômodo que naturalmente já causava só os cuidados com os direitos civis e políticos. O propósito não foi único, mas foi o que ofereceu resultados melhor padronizados. Antes tivemos tentativas, desde a referência dos arts. 22 e 23 da Declaração Universal - os quais se manifestaram de modo mais ou menos solto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, arts. 7, 11 e 12, e na Proclamação de Teerã, de 13.03.68. Nesta, aliás, exsurgiu uma norma decisiva, verdadeira senha para que providências teóricas fossem logo tomadas em função de um novo direito humano, que açambarca ou enfeixa todos os demais: o direito ao desenvolvimento. Dita, efectivamente, seu ítem 13: "Como os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais resulta impossível. A consecução de um progresso duradouro na aplicação dos direitos humanos depende de boas e eficazes políticas nacionais e internacionais de desenvolvimento econômico e social".

Na verdade, a observância dos direitos individuais nos coloca apenas no estágio de uma democracia nominal, de meros efeitos políticos, isto é, de uma democracia em que a liberdade do cidadão se minimiza pela falta de valorização sócio-econômica. Por isso que é imperioso os países darem um passo adiante, concedendo aos seus habitantes os direitos sociais. Estes, no mundo campesino de cada nação que almeja desenvolvimento, acompanha uma reformulação da estrutura agrária, a partir da determinação da inexistência de privilégios sobre a terra e do resguardo dos legítimos interesses da nacionalidade. Daí que a igualdade de oportunidades no campo pode sublimar a própria liberdade, favorecendo a massa popular como centro que deve ser da própria democracia.

O conjunto dos direitos econômicos, sociais e culturais que se apura no Projeto de Protocolo Adicional do Pacto de San José é o seguinte: direito ao trabalho; direito às condições equitativas e satisfatórias de trabalho; direitos sindicais; direito de greve; direito à seguridade social; direito à saúde; direito a um ambiente são; direito à alimentação; direito à educação e à liberdade de educação; direito aos benefícios da cultura; direito à constituição e proteção da família; direito da criança; proteção aos anciãos; proteção aos excepcionais.

No que tange à agricultura, especialmente quando o enfoque é dado ao desenvolvimento por modo geral, e à preservação do meio ambiente em particular, podemos relacionar com a mesma os direitos humanos a saber: direito às condições satisfactórias de trabalho; direito à saúde; direito a um ambiente sadio e direito à alimentação.

Foi sintomático, aliás, que logo após a edição daquele Projeto de Protocolo Adicional, datado de 22.11.69, surgisse a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, anexo à Resolução da Assembléia Geral da ONU, de 11 de dezembro do mesmo ano, de nº 2.542 (XXIX), que tratou do Progresso e Desenvolvimento Social.

O diploma deixou acentuado, no seu art. 8º, que as medidas a se adotar para a reslização do direito ao desenvolvimento, deveriam garantir, entre outras coisas, a igualdade de oportunidade para todos quanto aos recursos básicos, aos alimentos, habitação, etc. Tal dispositivo veio a se combinar com o texto do Pacto supra mencionado, em cujas explanações preliminares destacou-se que "nos artigos 12 e 13 se incorporam dois importantes direitos conexos ao de saúde, o direito de viver em um meio ambiente sadio e à alimentação". Faltaria agregar, para melhor complemento do quadro - embora se deva considerar implícito no primeiro desses direitos - a matéria pertinente às condições satisfatórias de trabalho, vislumbradas no art. 7º.

Sendo tema da conferência "Agricultura, Desenvolvimento e Meio Ambiente", como nos foi proposto, temos de detectar tais direitos como imanentes: uns que municiam as pessoas na sua subsistência e satisfação de necessidades outras; outro tanto que possibilita o bem estar das mesmas no envolver das suas atividades, com um melhor desfrute da qualidade de vida.

Um desses direitos é só conexo ao jus-agrarismo Atém-se às condições satisfactórias de trabalho, refleridas na seguridade e higiene no trabalho, na jornada de menor duração quando o serviço for perigoso ou insalubre e na proibição aos menores de 18 anos de toda tarefa que possa deixar em risco a saúde dos mesmos (art. 7º, **c, d, e** do Projeto de Pacto Adicional).

Logo me apresso, contudo, a ressaltar que o assunto é típico de Direito Laboral e não de Direito Agrário, e deverá ser tratado, inclusive, em outro painel deste Congresso, pelo que não nos deteremos em abordagen maior. Entrementes, será interessante consignar que ele guarda íntima correlação com o estudo sobre a sanidade do meio onde se labora e saúde pessoal do trabalhador agrícola, razão pela qual não é lícito pensar-se em desenvolvimento da agricultura, em termos racionais, vale dizer, com observância dos direitos humanos, se não forem combatidas as situações de periculosidade e de insalubridade do local de prestação de serviço.

Notadamente nos complexos agroindustriais, estamos a ver quão insensíveis têm sido os empresários dos países em desenvolvimento. Não tendo alcançado ainda um nível de maior respeito pelo operário agrícola, uma vez que a avolumação dos ganhos de capital é o

intúido predominante, eles se descuram da utilização de mecanismos que eliminam ou minimizam as condições perigosas ou insalubres de trabalho.

O descontrole dos efluentes, a pulverização de inseticidas e praguicidas, aspersão no campo de produtos tóxicos pelos trabalhadores sem máscaras ou roupas especiais de proteção, são exemplos constantes que evidenciam como se violam os direitos do homem no espaço agrícola.

No âmbito específico do Direito Agrário encontramos a equação que lhe é peculiar: direito à alimentação, direito à saúde e direito a um ambiente salutar.

Coordenados nos documentos das Nações Unidas, esses direitos representam o contexto humanista do Direito Agrário e configuram seu próprio conteúdo universal, por via da sua razão produtiva e da sua razão ecológica.

Com eles se estampa, portanto, de modo bem ajustado, o mote que nos foi dado para tratar da agricultura, ou seja, o seu progresso compatibilizado com o meio ambiente em que se desenrola. Serão melhor apreciados num tópico solto, como o que a seguir apresentamos.

Agricultura, Desenvolvimento e Meio Ambiente - A matéria de saúde, disposta no art. 11 do Protocolo Adicional da Convenção Americana, se abre para o mundo campesino através da assistência sanitária essencial e da prevenção das enfermidades endêmicas. O direito à saúde é entendido, conforme o mesmo documento, como "o desfrute do mais alto nível de bem estar físico e social".

Os arts. 12 e 13, reveladores dos chamados direitos conexos ao de saúde, quais o de alimentação e do ambiente sadio, ofere cem apenas algumas pistas do mecanismo de solução:

"Art. 12: Toda pessoa tem direito a viver num **meio ambiente livre de contaminação** e de contar com serviços urbanos básicos, em **especial dotação de água potável e esgotos**". (g.n.)

"Art. 13: Toda pessoa tem direito a uma **nutrição adequada**, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual" (g.n.)

Outros pormenores, no entanto, são encontrados em certas disposicões que complementam aquelas, as quais se exibem no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e na Carta de Organização dos Estados Americanos.

O primeiro mostra como pertinente ao assunto as seguintes recomendacões:

"Art. 11:

1.:.....

2.:Os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente, e mediante cooperação internacional, as medidas, incluindo programas concretos, que necessitem para:

a) melhorar os **métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos**, mediante a plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, a divulgação dos princípios sobre nutrição e o **aperfeicoamento ou a modificação dos regimens agrários**, de modo a que se obtenham a exploração e a utilização mais eficientes das riquezas naturais.

b) : : : : : :

c) assegurar uma **distribuição equitativa dos alimentos mundiais** em relação às necessidades, tendo em vista os problemas que surgem tanto nos países que importam productos alimentícios quanto nos que os exportam." (g.n.)

Art. 12.

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa ao **desfrute** do mais alto nível possível **de saúde** física e mental.

2. Entre as medidas que deverão adotar os Estados Partes no Pacto, a fim de assegurar a plena efectividade desse direito, figuram as necessárias para:

a) a redução da natimortalidade e da mortalidade infantil e o **desenvolimento sadio das crianças;**

b) o melhoramento em todos os seus aspectos da **higiene** de trabalho e **do meio ambiente;**

c) a **prevenção** e o tratamento das **enfermidades** epidêmicas, **endêmicas**, profissionais e de outra índole, e a luta contra e las;

d) .....

Em vista, pois, desse entrelaçamento dos direitos humanos com nítidas implicações agraristas, devemos-nos dar ao trabalho de uma análise integrada, e tomando em conta, especialmente, o outro direito humano que absorve aquel'outros para cumprir o seu desiderato: o direito ao desenvolvimento.

De conseguinte, a nossa apreciação vai-se inserir numa visão terceiromundista. Veja-se logo, para tanto, que se os organismos internacionais acenam com o desenvolvimento como uma meta a cumprir, o pressuposto lógico é de que existem os países e seus concidadãos inferiorizados no trato decente que deveriam sempre de ter. E isso é típico do 3º Mundo - como nós de cá, da América Latina - que guiamos os anseios de um viver melhor, mas sofremos os obstáculos para conseguí-lo... e nem tanto por nossa culpa exclusiva.

Para o desamarre, ou seja, para atingir-se o patamar ou um grau mais compatível de vida condigna, há que verificar-se não só as soluções prontas, com a pressa de se tê-las, mas antes de tudo detectar-se os motivos pelos quais a desnutrição existe, faltam alimentos, o meio ambiente está degradado e as pessoas adoecem precocemente ou morrem de modo prematuro.

Devemos, portanto, descobrir técnicas adequadas às condições do subdesenvolvimento e destinadas a superá-lo. Com essa finalidade, pode-se fazer uma inquirição agrarista básica, que é a seguinte: como estabelecer condições de desenvolvimento da agricultura, compatibilizando a necessidade de maior volume de produção de alimentos (direito à alimentação), com a melhor qualidade destes para consumo (nutrição apropriada) e com a sanidade do local e processo de sua obtenção (meio ambiente saudável)?

A resposta está em que, para os países pobres, se faz mister intentar um Plano de Reforma Agrária que preconize políticas de valorização da produção agrária, sem a dilapidação dos recursos da Natureza.

O receituário teórico brasileiro não é desprezível e pode ser submetido, aqui, a uma verificação de Direito Comparado, com seus três dados lastreadores de um propósito de interação no campo. Tais elementos são o zoneamento econômico-ecológico, a educação ambiental e as práticas propícias à conservação dos recursos naturais renováveis.

Vejamos cada um deles:

1) **Zoneamento** - O zoneamento é um fator que é tomado em consideração pelos principais planos e programas que se relacionam con o meio agrícola. Nele existem dois componentes, o econômico e o ecológico, pois um é a medida do outro, especialmente na Reforma Agrária, cujo planejamento tem em mira atender as esperanças do parceleiro-produtor, cuidar da saúde dos quantos participam do processo produtivo, apurar a qualidade de vida de toda a população que se utiliza dos produtos agrários, evitar que se degrade o próprio ambiente rural e respeitar as minorias étnicas.

Alguns diplomas legais cuidam disso, no exemplo do Brasil:

a) O Estatuto da Terra - Prevê, de um lado, que o Plano Nacional de Reforma Agraria consigne, necessariamente, a delimitação das áreas regionais e, de outro, determina que, no zoneamento das chamadas áreas críticas, se orientem "as disponibilidades agropecuárias quanto à melhor destinação econômica da terra, adoção das práticas adequadas segundo as condições ecológicas, capacidade potencial de uso e mercados interno e externo";

b) O Estatuto do Indio - Com o intuito de proteger as comunidades indígenas, constitui também um fator que leva ao equilíbrio ecológico, em face da perfeita integração dos índios com a Natureza, e prescreve a delimitação das terras destes, ademais protegidas com a afetação sob domínio estatal;

c) O Programa Nacional de Conservação do Solo - Intenta a observância de práticas de conservação dos solos e combate à erosão, guiando-se por lei específica, que dispõe sobre a discriminação das regiões em que as terras somente poderão ser exploradas mediante prévia execução de planejamento apropriado;

d) A Política Nacional do Meio Ambiente - Visa a "definição de áreas prioritárias de ação governamental, relativa à qualidade de vida e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, sendo o zoneamento ambiental um dos seus instrumentos";

e) O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural - Acentua, na sua primeira diretriz, que o planejamento deve "ordenar a montagem agroecológica e econômica para a agricultura brasileira, de forma a disciplinar a localização das atividades produtoras agrícolas;

f) O Plano Nacional de Reforma Agrária - Traz este destaque, com uma definição: "para a conservação dos recursos naturais será observado, sempre que possível, por ocasião dos projetos de assentamento, o zoneamento ambiental, entendido como sendo a ssociação entre o ordenamento do espaço físico de uma dada região e as dircas diretrizes a serem implantadas em cada área proposta no ordenamento, de forma a se respeitar sua vocação e a conservação dos recursos naturais, visando a manutenção ou melhoria da qualidade de vid".

2) **Educação Ambiental** - Trata-se de uma proposta que se afina, inclusive, com os textos internacionais sobre os direitos humanos, bastando que se veja que a educação figura como tal e é concebida, com justeza, como um dos pilares do desenvolvimento. Reparem-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, art. 26; o Protocolo Adicional da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, sociais e Culturais (ar. 14).

No caso particular das implicações do desenvolvimento da agricultura com proteção do meio ambiente, o propósito da educação é bem específico, isto é, de difundir conhecimentos, com o objetivo de conscientizar não só os beneficiários da Reforma Agrária, mas o to-

dos os produtores rurais, por modo geral, a conservar os recursos que a Natureza lhes legou, visando a que sejam ainda aproveitados pelas gerações futuras.

Como implementar esse processo é tarefa ligada a outro ramo de conhecimento, a ciência pedagógica. Cabe, porém, ressaltar que, o ensino da ecologia, a nível preventivo, deve participar de um complexo educacional que envolve a escola primária rural, a escola média de profissionalização em alguns segmentos da agricultura, o próprio curso superior voltado para as ciências agrárias e a extensão rural oriunda de órgãos oficiais que instruam e capacitem os camponeses. Pode até atingir os meios de comunicação de massas, como emissoras de rádio e de televisão e constar, obrigatoriamente, de livros escolares, a exemplo do que proclama a legislação brasileira de proteção à fauna e à flora.

3) **Técnicas de Protegimento** - Estas têm surgido como um meio de combater a degradação ambiental, no sentido de lograr uma agricultura mais sã, tanto quanto proteger espécimes animais, vegetais e aspectos outros da Natureza, que não se inserem, necessariamente, como no primeiro caso, no processo de produção/consumo. Daí que a degenerescência e cuidado com o meio ambiente, especialmente o de feição campesina, tenham de ser examinados:

a) pelo conceito de degradacão, como termo genérico, significando a prática de toda órdem que venha deteriorar o meio ambiente, seja por ação do homem, seja por forças naturais;

b) pelo conceito de poluição, como espécie de degradação, que se destaca em face dos atos de sujidade dos recursos (e nem por isso não-letais forçosamente) a às vezes sem qualquer aproveitamento deles;

c) pelo concieto de depredação, outra espécie de degradação, que indica sempre a ação de proveito do bem, a qual se manifesta, entretanto, de modo espoliativo;

d) pela concepção de que também a própria Natureza, dadivosa em relação a certos bens, ela mesma promove determinadas ocorrências que põem em risco outros tipos de recursos que criou, como a sêca, geada, inundações, nevascas, etc.

Em consequência, podemos destacar um quadro de técnicas protetoras, levando em conta apenas os recursos agrários - objeto de nosso estudo - e as causas de sua degradação, por ato humano ou natural.

1) De referência à poluição das águas - O manejo das águas implica, dentre outras práticas, em controlar efluentes próprios do meio rural ou que vên desde as cidades; importa no tratamento dos detritos industriais, particularmente da agroindústria; no saneamento dos imóveis rurais, combinado com a utilização dos resíduos como fertilizantes ou matéria prima energética.

2) De referência à degradação do solo e do plantio - Considerando a deterioração natural do solo, ou por emprego de susbtâncias nocivas a cargo do homen, há que se reparar nas recomenda ções seguintes:

- quanto à sua desestruturação física: reflorestamento, plantio em curva de nível, rotação de culturas, cordões de vegetação permanente, faixas de vegetaçó natural intercaladas com o plantio principal em terras em declive; integração das explorações rurais, corretivos de declividade, de pedregosidade, de escassez de águas ou excesso de umidade, de alcalinidade, de baixa fertilidade, de compactação, sendo até indicado o uso de maquinaria leve e flexível ou de implementos proprios de tração animal, etc.

- quanto à poluição química no solo: substituição da agroquímica pela agricultura biológica, começando pela pesquisa de espécimes vegetais reconstituintes e refrigerantes, resistentes às pragas e insetos e, ainda, pela redução dos productos industriais, com obrigatoriedade de receituário agronómico, uso de adubação verde e orgânica, a destruição dos restolhos nocivos ou sua transformação em energia, nos biodigestores e, depois, em biofertilizantes, etc.

3) De referência à depredação da flora - Há a necessidade de manter a vegetação natural, que é fator de oxigenação e nitrogenação, **habitat** da fauna silvestre e, em certas circunstâncias, dos povos indígenas, além de ser elemento de impulsos econômicos, em face da extraçáó de lenha, da madeira, dos frutos nativos.

Para contenção dos atos predatórios, ao lado de se evitar o desmate indiscriminado, debe-se recomendar a reposição florestal, de preferência de essências nativas, ao invés do implante da monocultura arbórea; bem como aconselhar-se a manutenção de cobertura no cumes das elevações, nas encostas ou ravinas e boqueirões, etc.

4) De referência à depredeção da fauna - O próprio manejo das florestas revela-se em instrumento de proteção das espécimes animais selvagens; mas, à margém disso, há que se tomar providências no sentido de, por exemplo, intensificar a luta contra os aventureiros da caça comercial, estimular criadoúros e instituir / fiscalizar os nichos em que se controlam ou se proibem a perseguição, captura e apanha das espécimes e seus produtos.

Deve-se chamar a atenção, no entanto, para certa ordem de coisas.

Essas práticas, que traduzem os principais conselhos das ciências ligadas ao trato da terra e dos bens de essência agrária, têm de ter as suas imposições mais firmes, através de legislação que de fato seja levada a sério e que, inclusive, trace mais algumas regras básicas, como as seguintes dentre outras que protejam o ambiente como um todo: a) institucionalização dos recursos naturais como patrimônio público, em vista do uso coletivo; b) aumento do percentual de área das obrigatórias reservas florestais privadas, com estímulo ao sistema agrossilvopastoril; c) estudos de impacto ambiental dos projetos de exploração agrária, de que dependam, inclusive, dos auxílios e incentivos governamentais; d) monopólio estatal de exploração das florestas nativas para extração, transporte e comercialização de madeiras brutas; e) definição, como crimes, dos atentados, agressões e danos ao meio ambiente.

Tais medidas visam atender até mesmo a uma questão de soberania de cada país.

De fato, urge que as nações em vias de desenvolvimento e ciosas de um prograsso salutar para seu povo, bem como de sua própria condição de não-dependência, procurem combater o que existe de mais pernicioso no seu âmbito agrário, que são as práticas anti-ecológicas sintomaticamente orientadas pelo capital industrial de cunho imperialista.

Os resíduos das agroindústrias e o uso dos adubos químicos e dos agrotóxicos em geral - afora os desmatamentos provocados não só pelas indústrias madeireiras, mas também pelas empresas pecuárias que servem às indústrias de carnes e laticínios - são os grandes responsáveis, hoje, pela poluição dos rios e do solo, pela contaminação das plantas, pelo afugentamento da fauna silvestre, pela desagregação das populações rurais, com suas doencas e carências. Reduzem o potencial dos recursos do meio agrário, intoxicam os trabalhadores, causam o aborto das camponesas, geram o câncer do fígado e do aparelho digestivo e ainda alteram, noutro aspecto, todo o **modus vivendi** dos índios que restam na América

Latina, os quais vão fenecendo na medida em que se expande a fronteira agrícola com aqueles vícios.

A origem dos vícios está, sem dúvida, nas sociedades transnacionais, formadas nos países ricos que, tendo resolvido seus problemas, incluso os incidentes no campo, trazem para cá as mazelas da sua espoliação, para sustentáculo da burguesia que os mantém.

Veja-se, por exemplo, a grande participação na agroquímica de empresas como a Dow, Dupont de Nemours, Union Carbide, Hoechst, Rhône Poulenc e Mitsubishí Chemicals. Ou o domínio do capital estrangeiro na produção do leite e seus derivados e dos conjuntos moinhos-rações, fumo-cigarros.

Por via da ingerência das mesmas, tanto se corre o risco do aviltamento do meio ambiente como do controle da própria produção agrária em nossos países do 3º mundo, à vista do que já acontece atualmente com o pecuarista leiteiro, um serviente de indústrias como a Nestlé, Danone, General Foods, Yacult, Parmalat e outras, as quais determinam a qualidade, a quantidade e o preço da venda do que foi conseguido pelo produtor nacional. Não queremos cometer a ingenuidade de olvidar a fenômeno da integração da economia mundial nos dias de hoje, que nos conduz a todos a um entrelaçamento de impositivas influências. Porém o que reclamamos é a necessidade de desenvolvermos e controlarmos nós próprios a tecnologia que não nos deixe sempre dependentes da prepotência dos ricos, a necessidade de estabelecermos dentro dos nossos países o centro das decisões, para o prioritário atendimento dos nossos interesses.

Como não desejamos a desnacionalização do processo produtivo, em especial quando se deva ter em mente que a Reforma Agrária, sendo um mecanismo de desenvolvimento, visa beneficiar o trabalhador latinoamericano-, faz-se necessário que se dificulte a aquisição de terras pelas multinacionais e que se evite a verticalização dos empreendimentos na agricultura por parte delas, restringindo a influência de fora para dentro, como no caso de maquinaria, adubos e defensivos químicos, e a influência de dentro para fora, como no caso da indústria de beneficiamento e transformação.

O combate à degradação ambiental se constitui, por isso, numa, ação de soberania e que passa a ter o seu controle, certamente, na estrutura jurídica que enseja a pariticularização de um direito muito próprio, nosso, latinoamericano de tendência libertadora.

Direito Agrário Latinoamericano - Proclamo, mais uma vez, ser preciso que os agraristas do nosso hemisfério se unam naquela função. Já o disse no 1º Encontro Internacional de Jus-Agraristas em Belém (1981), nas Jornadas sobre a Função Social da Propriedade, em Bogotá (1986), no Congresso Internacional sobre Reforma Agrária, em Mérida (1986) e agora aqui, em Cuzco (1987). Não me canso, Sou um cidadão da América Latina, de feição indoamericana.

Considere-se o alerta conceitual de Alberto Reyes, por nós citado na conferência da Colômbia, que definiu o aspecto de integração dos nossos povos quando assentou: Iberoamérica, igual colônia; Latinoamérica, igual emancipação e república; Panamericanismo, igual imperialismo e Indoamérica, igual unificação e liberdade.

Considere-se que, historicamente, nuestra América sempre for um anfiteatro de abusos dos países ricos, cujo intuito é também desagregarnos hoje, para que não consigamos a autonomia de um bloco forte no 3º Mundo.

Considere-se que o Direito é fator de nossa integração e organização de métodos, eis que a própria Carta Internacional de Direitos Humanos, em seu preâmbulo, deixou claro que os direitos humanos são protegidos, de modo essencial, "por um regime de Direito, a fim de que o homem não se veja compelido ao recurso supremo da rebelião contra a tirania e a opressão".

Considere-se que os nossos países aceleram o seu processo de redemocratização ou de aperfeiçoamento da democracia.

Considere-se que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, anexa à Resolução 2.542 (XXIX) da Nações Unidas, diz no art. 1º que "o direito humano ao desenvolvimento implica também na plena realização do direito dos povos à livre determinação, que inclui, com obediência às disposições pertinentes de ambos os Pactos Internacionais de direitos humanos, o seu exercício de direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais".

Considere-se que, em face das invectivas dos países exploradores, que descumpram os Pactos Internacionais, vem se tornando exigível entre nós uma legislação apropriada para a defesa dos nossos recursos.

Considere-se que a mesma Declaração da ONU recomenda, no art. 5º, que os Estados adotem medidas enérgicas "para evitar as violações dos direitos humanos dos povos e dos seres humanos, afetados por situações" que abrangem não só a ocupação estrangeira, mas também a sua ingerência.

Considere-se a Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, que fala no art. 21.1: "Todos os povos disporão livremente de suas riquezas e recursos naturais. Esse direito será exercido no interesse exclusivo dos povos. Sob nenhuma circunstância um povo será privado dele".

Considere-se, especificamente, nessa mesma Carta de Banjul, art. 24, que "todos os povos têm direito a um satisfatório meio ambiente, favorável para seu desenvolvimento".

Considere-se que a Carta da Organização dos Estados Americanos assinala que seus "membros se comprometam a cooperar entre si com o mais amplo espírito de solidariedade interamericana...." (art. 32), que eles também tomarão "as medidas necessárias para acelerar o processo de intregração, com vista à consecução, no mais curto prazo, de um mercado comum latinoamericano (art. 40) e que ainda "reconhecem que, para facilitar o processo de integração regional latinoamericana é necessária humanizar a legislação social...." (art. 44).

Considere-se que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homen destaca nos seus motivos a evolução de um direito americano, tendo como diretriz o protegimento internacional dos direitos do homem.

Considere-se o perfil de dialetização em torno do fenômeno agrário, entre seu fundamento produtivista e seu fundamento conservacionista.

Por tudo isso, considere-se, finalmente, que uma das expressões da órdem jurídica, que é o Direito Agrário, terá de participar necessariamente desse curso indoafroamericano de liberdade e integração ao mesmo tempo. No primeiro caso, liberando-se das influências exteriores que ou não têm sintonia com nossa realidade ou entranham mecanismos de dominação. No segundo caso, buscando afinar nossos problemas e nossas soluções de acordo com as nossas peculiaridades.

Faz-se mister o fortalecimento do agrarismo na América Latina, de maior aproximação dos nossos estudos, de melhor contacto entre nossos especialitas e maior troca de nossas experiências.

Nós outros temos também muito que ensinar, em face do meio típico no qual enfrentamos as vicissitudes jus-agraristas; e sobretudo temos muito o que aprender com nós mesmos, na medida em que estejamos imbuidos desse espírito de autodeterminação e de respeito pelos direitos de todo aquele que ainda tem vontade de por cá viver e esperança de aqui engrandecer o seu futuro com independência!

Juan Alvarez Vita

EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACION Y EL DERECHO AL DESARROLLO

Quisiera, ante todo, expresar mi complacencia por la circunstancia de que este I Congreso Mundial de Derecho Agrario y Derechos Humanos, gracias a la feliz iniciativa de sus organizadores, se efectúe en esta ciudad del Cuzco.

Fue aquí donde se gesta el Imperio de los Incas, cuya organización permitió, a través del esfuerzo de sus hombres, satisfacer el vital derecho a la alimentación de su pueblo, derecho imprescindible y fundamental de todo ser humano.

Es aquí, además, precisamente en esta Plaza de Armas, corazón histórico de América, frente a la cual se alza esta centenaria Universidad de San Antonio Abad, donde se inmola el Inca José Gabriel Condorcanqui, Túpac Amaru II, quien en 1780 insurge como pionero del ejercicio del derecho a la libre determinación que es, precisamente, el presupuesto de todos los derechos humanos.

Permítaseme, pues, antes de iniciar mi disertación, rendir el justo homenaje que merece en esta ocasión la ciudad del Cuzco y la figura de Túpac Amaru II, tan estrechamente ligados al tema de este I Congreso Mundial sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos.

Vivimos en un mundo en el cual es común el oír, con frecuencia inusitada, de los derechos humanos. Se tiene la impresión -que para mí es una realidad concreta- que la época de la postguerra se desenvuelve en un clima en el cual el tema de la protección a los derechos del hombre caracteriza el espíritu de nuestros días.

Los derechos humanos son, como bien lo proclama la Constitución Política del Perú, anteriores y superiores al Estado. Sus antecedentes históricos marchan a la par con la existencia misma del ser humano. Todos los pueblos de la tierra han dejado, a lo largo de los siglos, las huellas de aquello que se concibe como derechos humanos. Bastaría mencionar que en todas la s épocas y latitudes, tal como apreciamos en las leyes de Manú, en numerosos textos bíblicos, en el Corán, en la Antigua Grecia, en Roma, en el cristianismo, en las leyes agrarias de los Incas, en la Carta Magna de Juan Sin Tierra, en los fueros españoles, encontramos la permanente preocupación por los derechos humanos cuyos principios, a nivel universal, son tenidos como que derivan de la dignidad misma del ser humano.

Toda evocación moderna de los derechos humanos conduce necesariamene a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Revolucionaria Francesa, y a la Declaración de la Independencia de las Trece Colonias inglesas de A-

mérica del Norte. En ambas se recuerda que el individuo debe estar protegido contra los excesos en que las autoridades puedan incurrir. Es en la medida del progreso obtenido por la aplicación de esos derechos, que se ha ido conceptualizando no sólo la amplia gama de los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales y culturales, así como los llamados derechos de solidaridad.

Mucho es lo que se ha discutido y aún se discute en los foros internacionales en torno a la concepción de si uno de esos grupos de derechos tiene prioridad sobre otro. El mundo sigue aún dividido a pesar de que las Naciones Unidas votan resoluciones en las que se hace hincapié en el carácter indisoluble e indivisible de todos los derechos humanos.

Esta división ideológica trae sobre el tapete el carácter universal que tienen los derechos humanos, consenso que se ve afectado en la práctica pues comprobamos que existe un divorcio entre la escala internacional en materia de derechos humanos y el correspondiente progreso que debería existir en relación con el respeto efectivo de esos derechos en todo el mundo.

Así, no es de extrañar que numerosas teorías utilicen un lenguaje de derechos humanos construidos para disimular, o más grave aún, para justificar violaciones a los derechos humanos. A diario, en todo el planeta escuchamos discursos en los que se utilizan los derechos humanos con fines muy diversos y con objetivos distantes de los mismos. Así se produce un fenómeno tendiente a relativizar los derechos humanos, a considerarlos como propios de un mundo cultural o religioso, cuestionando así su carácter de universalidad.

Otro peligro actual que deben enfrentar los luchadores de los derechos humanos es cierto tipo de miopía consistente en tratar solamente las violaciones más visibles. Ello, sumado a la politización del tema, distorsiona la óptica con que debería ser enfocada la problemática de los derechos humanos.

Después de la Proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Naciones Unidas trabajaron en la redacción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fueron proclamados en 1966.

El que fueran abordados en dos Instrumentos distintos, denota la clara vigencia que subsiste en torno a esos grandes grupos de derechos humanos que, siguiendo la clasificación de Karel Vasak, corresponden a las llamadas primera y segunda generaciones de derechos humanos.

Es necesario reconocer que en el Derecho y en la Política Internacionales se ha acuñado la clasificación de las generaciones de los derechos humanos, expresión que, como hemos señalado, ubica en la primera generación a los llamados derechos y libertades fundamentales conocidos como derechos civiles y políticos y que fueron históricamente los primeros en plasmarse jurídicamente desde el punto de la ley positiva y que atrajeron la atención primigenia del Derecho Internacional y de los cuales se ha dicho suponen una actitud pasiva o negativa del Estado encaminada a respetar, a no impedir el goce de esos derechos, definición que resulta confusa e insuficiente si no se reconoce que el Estado tiene también una actitud activa frente a esos derechos y que consiste en las medidas que debe adoptar para garantizar y promover el adecuado ejercicio de esos derechos.

Siguiendo la clásica agrupación generacional de los derechos humanos, se suele ubicar

a los derechos económicos, sociales y culturales en la segunda generación, denominados así porque, tanto en la ley positiva interna de los Estados como en el Derecho Internacional, aparecen después de los derechos civiles y políticos, sin que ello haya significado nunca ni el olvido ni sustitución o eliminación de los derechos humanos consagrados con anterioridad. Tradicionalmente se sostiene que supone una actitud positiva del Estado para realizar acciones dirigidas a satisfacer esas necesidades. Si bien reconocemos la necesidad de esa acción positiva del Estado, para su goce cabal se requiere también, en muchos países, de una acción interestatal basada en la justicia, en la solidaridad y en la moral a nivel internacional.

A estos dos grupos de derechos se suman actualmente los llamados derechos de la tercera generación, nuevos derechos o derechos de la solidaridad entre los que ya se han identificado el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al Medio Ambiente Sano y Ecológicamente Equilibrado y el derecho a beneficiarse del Patrimonio Común de la Humanidad.

Esta clasificación de los derechos humanos en términos generacionales, si bien como se ha señalado, es recogida en la actualidad por la mayoría de los estudiosos de los derechos humanos, plantea algunos problemas por cuanto esas agrupaciones de derechos humanos no presentan en muchos casos una frontera clara y precisa pues hay derechos que perfectamente podrían ubicarse no sólo en una de esas generaciones sino en dos y a veces hasta en las tres ya sea en atención a la naturaleza misma de esos derechos, el grado de acción o no acción del Estado o a la necesidad de la existencia de la solidaridad nacional e internacional para su adecuado goce y garantía. Es por ello que, si bien no podemos desconocer la difusión que actualmente tiene la teoría de las generaciones, estimamos que su utilización dista mucho de ser exacta y puede sembrar confusiones que llevadas eventualmente al ámbito de lo jurídico pierde no solamente el carácter de utilidad que se le quiso imprimir sino que puede acarrear graves perjuicios para la promoción y protección misma de los derechos humanos ya que conferirles un carácter de generacional puede fácilmente derivar en concepciones que atentarían contra principios que hacen derivar los derechos humanos de la dignidad misma del ser humano la que, obviamente, no está sujeta a variaciones de carácter generacional. Entendemos, pues, que esa clasificación sólo puede ser admitida en la medida que se limite a señalar la aparición conceptual en el ser humano de esos derechos quedando en claro que ello no afecta la titularidad que de los mismos tiene el propio ser humano desde su aparición en la tierra.

Si los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales se encuentran como hemos visto, protegidos por sendos Pactos, los llamados nuevos derechos tienen aún un largo camino que recorrer en esta materia.

Hasta antes de la aparición conceptual de los llamados nuevos derechos podía sostenerse que los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales constituían un complejo integral, interdependiente e indivisible y cuya plena vigencia sólo podía garantizarse mediante la efectividad total de cada uno de esos derechos pues de lo contrario se redu-

cirían a meras categorías formales sin sentido y significación auténticos. Hoy en día, si no incluímos a los nuevos derechos dentro de la globalidad que todos los derechos humanos tienen para su cabal goce, promoción y ejercicio, estaríamos desvirtuando lo más esencial de los derechos humanos y permitiendo así que sean más vulnerables y por tanto propiciando la violación masiva de todos los derechos humanos.

EL DERECHO AL DESARROLLO.- SU NATURALEZA JURIDICA Y SOCIAL

Dentro del grupo de los llamados nuevos derechos, el derecho al desarrollo es el que más se ha abierto paso en el proceso de su reconocimiento en la ley positiva tanto a nivel del derecho interno de los Estados como a nivel del Derecho Internacional.

Es característica común a los denominados nuevos derechos el ser oponibles como exigibles al Estado y requerir para su realización de la acción coordinada del Estado, de los individuos y de las instituciones públicas y privadas. Igualmente requieren de una comunidad internacional, organizada de modo tal, que sus instituciones actúen con eficacia. Requieren, asimismo, del desarrollo del derecho internacional a efectos de ser impuestos como obligatorios para la comunidad internacional a través de un sistema jurídico convencional.

Sin la acción concertada de toda la comunidad internacional no es posible poner en vigencia estos nuevos derechos.

Durante muchos años las Naciones Unidas separaron su accionar en el aspecto del desarrollo económico del ámbito de la promoción de los derechos humanos. Es muy recientemente que estos dos campos de actividad se han ido aproximando al transformarse paulatinamente la noción del desarrollo, de lo estrictamente ceñido al campo de la cooperación económica y social, al de los derechos humanos. El concepto clásico del crecimiento económico global ha ido rompiendo sus marcos para incluir factores sociales así como diversos valores de los sistemas político-económicos, sociales y culturales para concretarse, finalmente y de manera principal, en las necesidades y aspiraciones de los hombres y de los pueblos que los integran. De manera paralela, la confrontación de la ideología tradicional de considerar tan sólo las libertades individuales del hombre con las realidades socio-político-culturales del Tercer Mundo, hizo tomar en consideración los problemas del subdesarrollo.

Para la plena realización del derecho al desarrollo, al igual que los otros derechos de solidaridad, es preciso no sólo una base jurídica contractual a nivel bilateral o regional sino que se requiere, además, del consenso de todos los Estados y de todas las instituciones a través de una acción concertada de toda la comunidad internacional.

Es conocido que las grandes proclamaciones y las definiciones de los derechos humanos surgen, generalmente, de situaciones revolucionarias que generan un cambio que motiva

que se estudien y evalúen las posiciones, los intereses y los mismos derechos que se han conquistado con gran sacrificio colectivo. En este marco, hoy nadie puede negar que el orden internacional vigente ha hecho crisis pues sus estructuras distan mucho de ser idóneas para lograr una distribución justa y equitativa de los recursos entre los miembros de la comunidad internacional. La agudización de la pobreza a nivel mundial, generadora de violaciones masivas a los derechos humanos, ha cuestionado de por sí sus caducas e irracionales estructuras quedando al descubierto su ilegitimidad jurídica y ética. Como bien lo ha destacado Oswaldo de Rivero, estudioso del derecho internacional para el desarrollo, "también ha influido en el cuestionamiento la participación de una nueva generación de intelectuales y políticos de los países industrializados y de los países periféricos que propugnan nuevos valores y objetivos para el desarrollo, destinados a mejorar la calidad de vida". Añade que se ha iniciado, ademas, "un desplazamiento en la correlación de fuerzas internacionales en el plano ideológico que está permitiendo, en el campo de la diplomacia, una progresiva negociación para cambiar las normas clásicas jurídicas que regulan aún los intercambios internacionales y dar cabida a una reglamentación especial que constituye una nueva rama del derecho internacional público en favor del desarrollo".

Para ser correctamente tratado como derecho humano, el derecho al desarrollo, reviste una complejidad enorme. Su reconocimiento sólo puede partir de la base de que todos los derechos humanos constituyen una unidad tangible, considerando que, admitir lo contrario, sería la negación misma de los derechos humanos pues enfrentarlos entre sí, alteraría la estructura de los valores universales en la cual se apoyan.

El derecho al desarrollo como derecho humano requiere el dominio de numerosas disciplinas científicas lo que hace que su amplitud sea muy grande y que su tratamiento sea particularmente difícil y derive muchas veces en críticas tanto por parte de economistas, juristas y de especialistas en otras materias, pues si es enfocado circunscribiéndolo a un solo espectro, su naturaleza sufrirá una distorsión que entorpecerá su misma concepción. Es por ello que la única manera posible de estudiarlo es requiriendo el auxilio de disciplinas muy variadas, sin perder de vista que el ser humano es, a su vez, un todo de una complejidad aún mayor. Por ello no es posible centrarnos exclusivamene a los aspectos económicos y jurídicos del desarrollo por el riesgo que supone el alejarnos del hecho de que todo progreso debe necesariamente pasar por un proceso de humanización.

Por otra parte, el pretender la consideración de los derechos humanos ignorando los problemas que derivan del subdesarrollo, generaría una abstracción de los derechos humanos que conduciría a verlos progresivamente más violados, por cuanto al prescindir de la realidad socio-económica se lograría que no fueran tomados en consideración.

Consecuentemente, todo jurista que desee abordar el tema de los derechos humanos, tendrá necesariamente que interiorizarse de aspectos propios de otras disciplinas. Del mismo modo, economistas y otros profesionales deben considerar no sólo las materias de su competencia sino también la dimensión que deriva directamene del ser humano y del humanismo pues toda estrategia de desarrollo que no tenga en cuenta los valores que dan su base

misma a los derechos humanos, quedará circunscrita a ciertos objetivos económicos pero de modo alguno llegará al desarrollo completo y armónico del ser humano en todas sus dimensiones.

Los derechos humanos tienen dimensiones muy variadas y complejas. Muchas veces funcionan, desgraciadamente, como si los mismos fueran exclusivo privilegio de unas cuantas personas o de unos pocos Estados. Ello motiva que los desposeídos, los desfavorecidos, ya sea individual o colectivamente, consideren que los derechos humanos son un instrumento que los conduce a su liberación y emancipación. El holandés Theo Van Boven, ha precisado que "esto significa adoptar una perspectiva mucho más dinámica: los derechos de los desposeídos, que aún tienen que adquirir derechos. Los derechos humanos son vistos como instrumentos de cambio. En esto consiste la lucha de los derechos humanos, entre los que consideran esos derechos como instumentos para conservar y mantener la situación tal como está, y los que consideran los derechos humanos instrumentos de cambio y aspiraciones de una sociedad más justa y más humana".

Si bien la cuestión del subdesarrollo viene siendo abordada desde el fin de la segunda guerra mundial y si hace ya más de dos décadas que se habla del derecho del desarrollo, la idea del reconocimiento de un derecho al desarrollo es mucho más reciente.

Con aquella perspectiva ya mencionada de los derechos humanos como derechos de los desposeídos, como derechos para la liberación y la emancipación, a fines de los años 60 las Naciones Unidas adoptaron un nuevo enfoque al relacionar los derechos humanos con problemas como el desarrollo, la agresión, la discriminación racial, el analfabetismo y todo aquello que afecta negativamente a todas las masas del mundo entero.

La noción del derecho al desarrollo surgió en el contexto del llamado enfoque estructural de los derechos humanos y en este marco, la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional es muy justo pues supone que éste se base en que los países ricos, los países industrializados, compartan su poder económico con los países pobres.

Esta idea tiene como más probable origen las reflexiones de las iglesias cristianas y, de manera muy especial las de la Iglesia Católica Romana. En efecto, la Iglesia ha instado reiteradamene a los Estados y a la humanidad para lograr el mantenimiento de la paz y lograr el desarrollo internacional. El 11 de abril de 1963, el Papa Juan XXIII en su Encíclica "Pacem in Terris" señaló: "La Paz en la tierra, profunda aspiración de los hombres de todos los tiempos, no se puede establecer ni asegurar si no se guarda íntegramente el orden establecido por Dios". La paz entre todos los pueblos, afirma la Encíclica, debe fundarse sobre la verdad, la justicia, el amor y la libertad. Más adelante, el Papa Paulo VI, en su Encíclica "Populorum Progressio", señalaría entre otros conceptos, que el desarrollo es el nuevo nombre de la paz.

En un memorable discurso pronunciado el 10 de junio de 1969, en Ginebra, el Papa Paulo VI hizo un llamado a los miembros de la Organización Internacional del Trabajo:

"Es necesario asegurar la participación de todos los pueblos en la construcción del mundo y que os preocupéis desde hoy de los menos favorecidos, de la misma manera como habéis tenido como primer objetivo las categorías sociales de los menos favorecidos. Es decir, que nuestra obra legislativa debe proseguir arduamente sobre caminos resueltamente nuevos, que aseguren el derecho solidario de los pueblos a su desarrollo integral, que permita singularmente a todos los pueblos hacer ellos mismos su porvenir y ser los artífices de su destino".

Si bien la ayuda para el desarrollo y la cooperación para el desarrollo constituyen, desde hace mucho, las preocupaciones más grandes de los organismos internacionales, el reconocimiento del derecho al desarrollo resulta un concepto difícil de aceptar para los habitantes de los países más avanzados desde el punto de vista material. Como ya se ha señalado, la reivindicación de un derecho al desarrollo surgió de la contradicción entre el bienestar de una ínfima parte del mundo y la terrible miseria de la mayoría de los pueblos.

Creo que resulta muy positivo citar algunos pensamientos del holandés Theo Van Boven que nos llevarán a formular más adelante algunas reflexiones sobre el nuevo orden económico internacional y el respeto de los derechos humanos. El señala que "Vemos ahora que los países industrializados ricos están propagando los derechos humanos por todo el mundo. Sin embargo, no están dispuestos a compartir su poder económico. No están dispuestos a obrar para que se produzcan cambios fundamentales, pues tienen presente los beneficios y las ventajas que obtienen de las relaciones económicas que existen en el mundo actual. Tal vez para muchos de nuestros países occidentales sea fácil cuidar del propio jardín y establecer un nivel relativamente elevado de respeto por los derechos humanos en su propio territorio, al tiempo que se benefician de las violaciones de los derechos humanos que se cometen en otros lugares, o promueven situaciones de injusticia, u obtienen ganancias de la venta de armas o de las actividades explotadoras de las empresas transnacionales, con lo cual se convierten en cómplices de esas violaciones de los derechos humanos".

Añade que "Esta es la situación algo hipócrita en que se encuentran muchos de estos países. Por lo tanto, cuando la mayoría de miembros de las Naciones Unidas exige el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y el compartir poderes, y la respuesta de los países ricos es en general negativa, la actitud de esos países ricos respecto de los derechos humanos en el mundo pierde credibilidad".

La búsqueda de un nuevo orden económico internacional se inscribe como consecuencia del choque de las estrategias del desarrollo y del desorden económico mundial con los parámetros sociales, culturales y políticos y en la necesidad de sobrepasar el campo económico y contemplar el desarrollo integral de todos los hombres con miras a un cambio cualitativo en el proceso del desarrollo mundial. Así, expresado en los términos más simples, el elemento esencial de la situación actual es que los países en desarrollo, que representan alrededor del 70% de la población mundial, no reciben sino el 30% de los frutos de la riqueza mundial.

Esta situación del desarrollo desigual es bastante reciente. Es sólo después del Renaci-

miento que la aceleración del crecimiento de Europa rompe el ritmo relativamente homogéneo hacia el bienestar que experimentaba casi toda la humanidad. Es esta distorsión la que al irse proyectando geométricamente irá haciendo más marcada la diferencia entre el subdesarrollo y el hiperdesarrollo cuya existencia está estrechamente ligada pues no puede explicarse la existencia de uno sin la del otro.

En el mundo actual, la crisis que el mundo en desarrollo sufre es estructural y atañe a los fundamentos mismos de nuestro sistema de convivencia. De ahí su carácter dramático e inaplazable y que constituye el gran desafío de nuestro siglo, un reto que tiene su origen en la inmensa probreza a que están sometidos millones y millones de seres humanos. Un abismo temible separa a los hombres en clases y nacionalidades: por un lado, la gran mayoría se debate en niveles de sobrevivencia en medio de la miseria, del analfabetismo, del hambre y del desprecio, y por otro, una minoría disfruta de los beneficios de la prosperidad disponiendo de toda clase de bienes y servicios.

La pobreza, como carencia de medios para producir y reproducir la vida con un mínimo de dignidad humana, es la llaga más dolorosa y sangrienta de la historia de la humanidad y tiene su origen en determinadas situaciones y estructuras económicas, sociales y políticas que hacen que funcionen a nivel internacional mecanismos que generan ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres.

La solución a los problemas que la pobreza trae tiene dos aspectos que no pueden ser separados. Considerar a la pobreza como un problema exclusivamente político sería dar una imagen fragmentada de la realidad pues la pobreza es también un problema de orden moral. Por ello se hace imperioso desplegar un esfuerzo histórico para superarla lo que implica una búsqueda honesta de humanización y con plena conciencia de que la pobreza ha dejado de estar -como la estaba en la Edad Media- ligada a la idea estática del sistema social y por tanto es necesario encararla con una perspectiva ético-política a fin de que el ser humano pueda participar en el proceso cultural, social y político.

No sin razón el Papa Pablo VI, en la Evangelii Nuntiandi, señala que la carestía, las enfermedades crónicas y endémicas, el analfabetismo, el pauperismo, las injusticias en las relaciones internacionales y especialmente en los intercambios comerciales, constituyen situaciones de neocolonialismo económico y cultural que a veces "es tan cruel como el antiguo colonialismo político".

En este mismo lineamiento, los Obispos de América Latina, en su célebre declaración de Puebla, señalaron que "mientras haya grandes sectores que no logran satisfacer estas legítimas aspiraciones mientras otros las alcanzan con exceso, los bienes reales del mundo moderno se traducen en fuente de frustraciones crecientes y de trágicas tensiones. El contraste notorio e hiriente de los que nada poseen y los que ostentan opulencia, es un obstáculo insuperable para establecer el reinado de la paz".

El derecho al desarrollo se sitúa, pues, en un marco de naturaleza muy compleja. Al i-

gual que los otros derechos de la llamada tercera generación requiere de un nivel muy elevado de solidaridad, integrante imprescindible de la idea de humanidad; es también un derecho colectivo del que son titulares los Estados y los pueblos y al mismo tiempo un derecho individual cuyos titulares son todos los seres humanos.

En este contexto, no puede dejar de tenerse en cuenta que una concepción cabal del desarrollo abarca, entre otros, los derechos a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la educación, al trabajo, a la participación popular, así como el respeto de los derechos de la mujer, de los jóvenes, de los minusválidos, de los ancianos y de las minorías. No estaría completo el cuadro si no mencionamos la relación que hay entre el desarrollo, la paz y el desarme.

De esta amplia gama, el derecho a la alimentación es materia especial de estudio en este I Congreso Mundial de Derecho Agrario y Derechos Humanos pues del agro depende en gran parte la alimentación, condición necesaria para la supervivencia y el bienestar humanos. El derecho a la vida, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es el derecho de todo individuo a la vida en general, lo que implica el derecho a no morir de hambre, entendiendo así que el derecho a la vida comprende mucho más que la simple supervivencia.

En estrecha conexión con el derecho a la alimentación, se encuentra el derecho al agua y a la tierra, elementos vitales para la producción alimentaria. Por otra parte, la interrelación del derecho a la alimentación abarca materias de una gran diversidad como son las cuestiones comerciales, económicas, la utilización de los recursos pesqueros y forestales y, en general, la protección al medio ambiente.

Por ello, el derecho a la alimentación, supone una obligación del Estado para su efectiva garantía y como tal ha sido considerado en la Declaración del Derecho al Desarrollo proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Desde un punto de vista general, la economía del mundo presenta un cuadro muy heterogéneo que se refleja con toda claridad en lo que se refiere al sector alimentario.

Frente a la abundancia que se observa en los países ricos, en los países en vías de desarrollo la recesión económica de los últimos años y el deterioro consiguiente de las condiciones de vida ha conducido, en muchos casos, a un empeoramiento del estado nutricional de la población como consecuencia de las medidas económicas y fiscales de ajuste estructural para limitar el gasto público lo que se traduce en salarios con menor capacidad adquisitiva y en un mayor desempleo. Consecuencia trágica de ello es la paradoja de una escasez de alimentos en muchos países en desarrollo mientras los países desarrollados disponen de abundantes suministros.

También es necesario señalar que se han acentuado los problemas en el comercio agrícola mundial. Los precios de la mayoría de los productos del agro siguen disminuyendo en todo el mundo, desalentando así su producción lo que requiere de ajustes en las estructuras de diversos sectores y sistemas agrícolas y comerciales.

Si bien las mejoras tecnológicas, adecuadamente complementadas con una capacidad administrativa y una infraestructura suficientes, pueden traer resultados muy positivos en los campos del desarrollo agrícola y rural, la pobreza general y la permanente presión demográ-

fica sobre la tierra y el desigual acceso a los recursos en muchos países del Tercer Mundo, no son sino unos cuantos de los muchos obstáculos que es preciso superar de inmediato.

En la economía alimentaria mundial se da la pobreza en medio de la abundancia, no sólo entre países sino también dentro de ellos. Obtener un crecimiento que esté en armonía con la equidad, es tarea imperativa de todos que requiere acciones de urgencia inmediata. La crisis de pobreza que afecta a millones de personas en países subdesarrollados está motivando que estos grupos de seres humanos, para poder subsistir, estén destruyendo el medio ambiente y generando las bases para la autodestrucción de toda la humanidad al agotar recursos forestales que deben ser cuidadosamente explotados. Otro factor de no menor importancia es la utilización y protección a los recursos pesqueros.

Por todo ello, es apremiante la necesidad de que en los países en desarrollo -especialmente en las áreas rurales,- se aumente el suministro de alimentos teniendo en consideración que muchas veces los sistemas agrícolas empleados en el mundo en desarrollo degradan los sistemas a menudo frágiles de los que dependen y cuya solución es uno de los problemas más difíciles de resolver. Si a ello se suma el hecho de que el volumen y la estructura de la demanda de alimentos se ven también afectados por las elevadas tasas de urbanización, que en los países subdesarrollados es tres veces mayor que en los desarrollados, tenemos a la vista un cuadro sombrío que afecta no sólo al derecho humano a la alimentación sino a todo el conjunto de los demás derechos humanos y, de manera muy clara, al logro del llamado derecho al desarrollo y del derecho a la paz.

El desarrollo no será posible y el derecho que a él tiene todo hombre no será realmente existente si no se hace efectivo el derecho a la libre determinación de los pueblos, si no se consagra en la realidad el derecho a la paz, si la vida del hombre no se desenvuelve en un medio sano y ecológicamente equilibrado, si continúa desarrollándose la carrera armamentista, si se ponen trabas a la instauración de un nuevo orden económico internacional más justo y mas equitativo que supere el tremendo endeudamiento del Tercer Mundo y permita el logro de niveles adecuados de vida para la inmensa mayoría de la población mundial. Ese derecho al desarrollo tampoco será posible si no se respetan los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales. Sólo mediante su observancia se disminuirá la enorme brecha que hay entre la pobreza y la opulencia y se atenuará la ignorancia y la miseria que sufre casi todo el Tercer Mundo. Luchando contra todos estos fenómenos estaremos combatiendo por ese largo proceso, difícil y pleno de justicia que es la causa del respeto de los derechos humanos.

Si bien el Derecho al Desarrollo se va abriendo paso paulatinamente, quedan aún numerosos desafíos por aceptar y vencer. Si el derecho al desarrollo es, como suele afirmarse, la síntesis de todos los derechos humanos, que son indivisibles e interdependientes, que se basa en el concepto de que el ser humano es un todo, los esfuerzos encaminados a promover los derechos humanos deben alentar el desarrollo pleno de la persona en los planos, físico, mental, social y cultural, tanto en su condición de ser individual libre, como en la de miembro responsable de grupos sociales diversos.

Cuando en mayo de 1986, con motivo de haber tenido a mi cargo la ponencia de clausu-

ra del I Foro de Derechos Humanos organizado por la Universidad de Lima en colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en el que abordé el tema "El Futuro de la Protección de los Derechos Humanos", y me referí a lo difícil y lento que resulta el camino de los derechos humanos por la circunstancia de que en él se combinan una enorme cantidad de factores sumamente complejos que dan la impresión de que la meta es inalcanzable y utópica, señalé que "las nuevas necesidades del hombre y de la colectividad humana van generando una serie de nuevos derechos los que, como es de esperar, pasan necesariamente por una etapa de regulación jurídica incipiente, aunque no por ello menos exigibles si se considera su enorme contenido ético y que esos derechos existen per se no obstante que el camino para ser recogidos por el derecho positivo no haya sido recorrido en su totalidad y que para ello se requiere la adopción de una óptica eminentemente humanista. De dicho enfoque depende no sólo el futuro de los derechos humanos sino el de la humanidad misma, pues no es concebible que, sin una eficaz garantía y promoción de los derechos humanos, haya progreso, orden, seguridad, evolución política positiva, apertura institucional y desarrollo integral del ser humano y de los pueblos".

Si se nos permite, por un momento, mirar hacia atrás para apreciar el camino ya recorrido, veremos que ese camino nos conduce a valores esenciales que si bien nunca podrán considerarse definitivamente conquistados, los niveles alcanzados nos animan a proseguir con la esperanza de lograr un mundo mejor.

-365-

Florencio Diaz Bedregal

REGIMEN JURIDICO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DENTRO DEL AMBITO DEL DERECHO AGRARIO PERUANO

El tema materia de análisis, lo hemos dividido en tres partes, una primera, destinada a deslindar posiciones doctrinales en torno al concepto y contenido real del Derecho Agrario; una segunda, dirigida a mostrar la íntima relación existente entre el régimen de los recursos naturales renovables y su tratamiento legislativo dentro de la normativa del Derecho de la Reforma Agraria Latino Americana; y, finalmente, una tercera, para presentar el tratamiento jurídico de éstos en el ámbito del Derecho Agrario Peruano y la necesidad de su replanteamiento para asegurar a través de su protección, la realización de los Derechos Humanos.

1. En efecto, para lograr una mejor precisión en el enfoque del asunto, requerimos establecer un deslinde definitivo, entre dos corrientes doctrinales vigentes en torno al concepto de Derecho Agrario: Una primera, que considera al Derecho Agrario como el Derecho de la Empresa Agraria, entendida como "aquella que desarrolla una actividad en la economía, actividad agraria típica que se distingue de toda otra, cuyos requisitos básicos son:

a) La aplicabilidad de los requisitos generales de la Empresa,
b) La economicidad,
c) La organicidad,
d) La profesionalidad; e
e) Imputabilidad. (1)

El Derecho Agrario así concebido, es el Derecho de los Empresarios Agrarios, como el Derecho de los Agricultores, del mismo modo que el Derecho Mercantil figura como el Derecho de los Comerciantes; y, Una segunda corriente que los concibe como el "Derecho de la Propiedad Territorial", que se integra con los suelos, las aguas, los bosques y la fauna" mejor, que levanta una doctrina orientada a disciplinar el uso y aprovechamiento de la misma (la propiedad territorial) "como entidad que comprende el suelo, los bosques y las aguas sus "fluencias" o producciones sucesivas, entre éstos las especies animales domésticas o marginados a la sujeción humana" (2).

1. Ballarín Marcial, Alberto : Derecho Agrario, Pág. 243.
2. Casanova, Ramón Vicente : Derecho Agrario y Recursos Naturales Renovables - En Temas de Derecho Agrario y Latino Americano - Pág. 234.

Para adoptar una determinación por una de estas direcciones, conviene indicar que en la Quinta Conferencia Interamericana de Agricultura y VI Conferencia Regional para la América Latina de la FAO, reunida en México en 1960, en su recomendación XXXI, que no hizo sino reproducir la ponencia del Profesor Rodolfo R. Carrera, estableció: "a) Que el régimen legal de la propiedad de la tierra debe ser regido por un derecho especial y autónomo de contenido específico y propio, diferenciado de las otras ramas del derecho. b) Su autonomía es científica, didáctica y legislativa.c) Su elemento constitutivo esencial es la actividad agraria como industria genética de producción, diferente de las otras industrias de extracción, de transformación y de servicios y d) El contenido que le da especificidad, es la necesaria y permanente presencia en dicha actividad de dos factores esenciales: Naturaleza y vida, que se expresan por medio de un proceso agrobiológico realizado en la tierra por el hombre".

Bien, ¿cuál es en esencia esa especificidad presente, permanente en la actividad agraria? La naturaleza, los recursos naturales renovables, ya que siendo la actividad agraria, elemento constitutivo esencial del Derecho Agrario, como queda ya dicho, "es una actividad genética dependiente de los factores naturaleza y vida o, en otros términos, de la tierra y sus procesos vitales" (3) a través de los cuales y a partir de ellos es que el hombre realiza en la tierra" una explotación que se cumple a través de un proceso biológico, con el fin de extraerle sus frutos, consumirlos, comercializarlos e industrializarlos". En Síntesis, la actividad agraria como elemento esencial constitutivo del Derecho Agrario está dada por la tierra (suelo) el agua, la planta y energía solar o, como afirma don Vicente Ramón Casanova " por suelos, bosques y aguas", concepción original, a partir de la cual el profesor Antonio Carroza nos presenta su teoría de la "agrariedad" que consiste en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal ligado directa o indirectamente al disfrute de las fuerzas y de los recursos naturales y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos, vegetales o animales, destinables al consumo directo tal cual son o previa una o múltiples transformaciones" (4), ciclo biológico de producción expresado siempre en actos de crianza (animal y vegetal). De este modo, el nuevo Derecho Agrario comprende "todas las normas jurídicas que regulan las conductas de los sujetos del ordenamiento, en relación con el uso agrícola de los recursos naturales" por ser éstos los que hacen posible, desde el punto de vista ecológico, el desarrollo del ciclo biológico típico de lo agrario" (5) en consecuencia, suelos, aguas, bosques y fauna constituyen los recursos naturales renovables, por lo que el Derecho Agrario dentro de esta concepción viene a ser el Derecho de los recursos naturales renovables y, desde luego, el Derecho que se ocupa de los problemas de la tierra, en su doble faceta de problemas de tenencia y problemas de conservación". (6)

3. Carrozza, Antonio : Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario, Valladolid 1961 - Pág. 321.
4. Carrozza, Antonio : Ob. Cit. Pág. 321.
5. Barahona Israd, Rodrigo: Régimen Jurídico de los Recursos Naturales Renovables y Derecho Agrario en América Latina - En Temas de Derecho Agrario Europeo y Latino Americano Zeledon Pág. 224.
6. Casanova, Ramón Vicente : Ob. Cit. Pág. 236

Siguiendo al maestro Ramón vicente Casanova y como discípulo de él, es que nos alineamos por la corriente que preconiza que " el Derecho Agrario como el Derecho de la Propiedad Territorial ligada, integrada a los recursos naturales renovables. Esta determinación, frente a las posiciones enunciadas, nos permite identificar el Derecho Agrario, como al Derecho de los Recursos Naturales Renovables y nos ubica definitivamente dentro de la dirección adoptada por el grupo de Asesores en Derecho Agrario para la América Latina de la FAO que afirman que "el Derecho Agrario esta compuesto por valores, normas y conductas relativas a regular la actuación del Estado y los particulares en cuanto a la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, como la tierra, el agua, la flora, y la fauna también aquellos relativos a la protección del medio ambiente en cuanto es necesario para la conservación de la vida y producción agrícola, evitando que la acción del hombre altere o destruya el adecuado equilibrio ecológico, por ejemplo contaminación del agua, erosión, explotación irracional de ciertas especies, utilización irracional del agua, sanidad vegetal a través del uso indiscriminado de pesticidas, hervicidas, fungicidas y otros productos químicos contaminantes del medio ambiente". (7)

Es a partir de estos criterios que la cátedra cusqueña de Derecho Agrario lo define: "como una rama especial y autónoma del Derecho Social que intenta un ordenamiento legal dirigido a regular la tenencia, conservación y aprovechamiento racional de la tierra, el agua y demás recursos naturales renovables creando a partir de éstos, las condiciones básicas para incrementar la producción y la productividad agropecuaria, para una justa distribución en beneficio del agricultor y su familia y la comunidad en general, observando ciertos principios que le son propios a fin de contribuir a la realización de la Justicia Social en el campo. Coincidiendo así, con el concepto que "intenta ordenar las relaciones Jurídicas que se originan en la tenencia y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, concebidos como unidad en la figura de la propiedad territorial (del estado o de los particulares, individual o colectiva) con miras a establecer una convivencia humana que sea al mismo tiempo convivencia con la naturaleza" (8).

2. Puntualizado y definido el ámbito conceptual del Derecho Agrario en sus relaciones ecológicas de la naturaleza y considerado como el Derecho de los Recursos Renovables, tesis original sustentada por Ramón Vicente Casanova, recogida y desarrollada en la postura de la actividad agro--biológica de Rodolfo Ricardo Carrero y perfeccionada y ampliada magistralmente por Antonio CARROZZA, en la tesis de la "agrariedad" a través de los ciclos "bio-geo-químicos" expresada en los "actos de crianza" animal o vegetal; conviene mostrar seguidamente el tratamiento normativo dado por el Derecho de la Reforma Agraria en Latinoamérica con los recursos naturales renovables o dicho de otro modo, analizar su presencia en las diferentes Leyes de Reforma Agraria Latinoamericana, generando así, toda una corriente de protección de los recursos naturales renovables, poniéndose de manifiesto la íntima vinculación existente entre aquellos y los procesos de la Reforma Agra-

7. Barahona, Rodrigo : Ob. Cit. Pág. 224
8. Casanova, Ramón Vicente : Ob. Cit. Pág. 240.

ria implementados en América latina, corroborando así, nuestra afirmación, de que el Derecho Agrario, no es sino el Derecho de los recursos naturales renovables.

En efecto, el Estatuto de Terra del Brasil en su art. 2º parágrafo 1, literal "c", dispone "a propiedad da terra desempenha integralmente o sua funças social giciando simultáneamente" c. Assegura a consevacao dos recursos naturales" (Art. 2º Parágrafo 1, la Propiedad de la Tierra desempeña integralmente su función social cuando simultáneamente (Asegura la conservación de los recursos naturales). Es decir, que dentro el Estatuto de la Tierra del Brasil de inicio, establece, que se cumpla con la función social de la propiedad rústica, cuando se "asegura la conservación de los recursos naturales" de modo que, cuando no se asegura su "conservación" y "protección" de los mismos o se hace mal uso de ellos, procede la "desapropiación" del bien vale decir que, dentro del Derecho de la Reforma Agraria Brasilero el mal uso o uso irracional de dichos recursos, determina su afectación y consiguiente expropiación del predio.

La Ley de Reforma Agraria Boliviana 3464 del 02 de agosto de 1953 inicia su normativa declarando en su art. 1º que " el suelo el subsuelo y las aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho a la nación Boliviana", y consiguientemente por imperio del art. 67º de la misma ley se establece " la reversión al dominio del Estado de todas las tierras baldías que no hubiesen cumplido con la finalidad de la ley de 26 de octubre de 1905", criterio que sirvió de antecedente al Art. 108 de su Constitución de 1945, para reservar, para el Estado Boliviano este tipo de tierras.

La Ley de Reforma Agraria Colombiana 135 de 1961 y primera de 1968 en el Capítulo I relativo al objetivo de ésta Ley, establece como objetivo "Sexto" de la misma "asegurar la conservación, defensa y mejoramiento, y adecuada utilización de los recursos naturales, disponiendo además en el art. 45º apartado segundo que "en cada zona o subzona de colonización se harán las reservas definitivas necesarias para la conservación de los recursos naturales, el control de las aguas...."Criterios básicos, que sirvieron como antecedente del ya célebre "Código Nacional de Recursos Naturales de la República Colombiana, cuyo artículo 1º establece la preservación y manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública e interés social".

La Ley Cubana de Reforma Agraria del 17 de Marzo de 1955, dictada después de la Sierra Maestra, en su Capítulo VII, art. 55 sobre Conservación de Bosques y Suelos, establece que "El Estado reservará en las tierras de su propiedad áreas de bosques y montes necesarios para parques nacionales con el objeto de mantener y desarrollar la riqueza forestal..... etc. o sea que el nuevo Estado socialista de Cuba, preconiza el amparo y protección de la flora y la fauna silvestre de su nación.

La Ley de Reforma Agraria Chilena 16,640 del 28 de Julio de 1967 con algunas modificaciones últimas, se ocupa en el título V del Régimen de las Aguas, artículos 94 al 130º, regulan el uso, aprovechamiento y control de las aguas como recurso natural renovable y como tal "lo definen como un bien de uso público", nominación que luego determinó la

dación de la Ley de Reservas Forestales en el Decreto con fuerza de Ley Nº 237. Lo que nos está indicando que en Chile tanto la Ley de Reforma Agraria como la Ley de Reservas Forestales estan dedicadas a regular el uso y conservación de los recursos naturales básicos como son las aguas y los bosques. Debemos advertir que en Chile las aguas, además del tratamiento especial que se le da en la Reforma Agraria, existe una Legislación muy frondosa sobre ella, si se tiene en cuenta que este líquido vital es muy escaso en aquel país y su aprovechamiento, se halla debidamente regulado y racionalizado, sobre todo, las aguas de uso agrícola, así como los recursos naturales renovables.

En Ecuador se han dado dos leyes de Reforma Agraria, la primera del 9 de Octubre de 1973 y la segunda del 10 de Julio de 1974. En la primera, en su art. 30 inc. 4 se disponía "que sean expropiados los predios rústicos aptos para la explotación agropecuaria-Inc.4- Los predios en cuya explotación se emplean prácticas que atentan contra la conservación de los recursos naturales renovables" criterio reproducido en el art. 46 de la Ley del 74 a la que hemos hecho alusión.

En Centro América las Leyes de Reforma Agraria de Guatemala Nº 1551 de 16 de marzo de 1963; de Honduras-Ley 170 de 30 de setiembre de 1974, consideran como una causal de afectación de los predios rústicos cuando en la explotación de los mismos se hace un uso irracional de los recursos naturales renovables (aguas, suelos, plantas).

La República Oriental de Uruguay, no cuenta con una Ley de Reforma Agraria, tiene en cambio una legislación especial agraria dedicada a regular el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables. En efecto, la Ley 13.667 del 18.6.68 sobre alumbramiento de aguas subterráneas, Título II, artículo 23. al 29º se ocupa de un "Fondo de Seguro de Alumbramiento de Aguas Subterráneas", D. Leg. Nº 15239 del 23.12.81, sobre la conservación de suelos, declara de Interés Nacional promover y regular el uso y conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios", luego en sus capítulos II (competencia) III (Conservación y Recuperación de Suelos) IV (Sanciones), y (Crédito) se garantiza "el uso y manejo adecuado del suelo, del agua con fines agropecuarios etc. Por Ley Nº 9.481 del 4.07.35, se reglamenta el control conservación y explotación por parte del Estado Uruguayo de todas las especies zoológicas (mamíferos, aves, etc.) regulando o prohibiendo su caza.

De este modo el Uruguay, ampara debidamente la conservación y uso racional de los recursos naturales a través de leyes muy precisas sobre la materia, dándole prioridad a los suelos o recurso tierra, cuidando de su conservación y aprovechamiento racional.

Finalmente, la Ley de Reforma Agraria Venezolana del 22 de Febrero de 1960, promulgada en el campo de Carabobo el 5 de marzo de ese mismo año, constituyó para los países latinoamericanos la Ley tipo. No debemos olvidar que nuestra Ley 15037 dictada en 1964, las primeras leyes de Reforma Centro Americanas, tomaron como modelo aquella. Bien, esta en su artículo 19º establece: "a fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social, cuando se ajuste a todos los elementos esen-

ciales siguientes: Inc. c). El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables. Seguidamente en los capítulos III del Régimen de Aguas (arts. 41 al 51º) ; VI del Catastro General de Tierras y Aguas (arts. 52 al 56º) se norma con especial interés sobre el uso y protección de los Recursos Naturales Renovables, a más de otras leyes epeciales, dirigidas todas ellas a regular el aprovechamiento y conservación de estos recursos y el medio ambiente.

De esta manera, queda pues evidenciada legislativamente como los recursos naturales renovables constituyen la esencia misma del quehacer agrario, el objeto y razón de ser del Derecho Agrario.

3. En nuestro Derecho, los Recursos Naturales Renovables tienen especial tratamiento, en efecto:

3.1. Al inicio de este siglo, concretamente en la década del 901 al 910, surgió la necesidad de regular el régimen jurídico de algunos recursos naturales renovables. Esta urgencia la vislumbró el Dr. Eleodoro Romero Romaña, en su Discurso de Orden, pronunciado en la apertura del año académico de 1892 en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; como consecuencia de esta preocupación, fue la dación del mal llamado Código de Aguas, promulgado el 25 de febrero de 1902. Ley de Aguas en sí, que no hizo sino copiar literalmente la Ley de Aguas de España del 13 de Junio de 1979, eliminando de la misma las disposiciones referidas a las autoridades que en materia de aguas se preveían en aquel país, código de aguas o mejor Ley de Aguas, que conjuntamente con los célebres Reglamentos de Aguas de Riego para los valles de Trujillo y Lambayeque; y Lima, formulados por el Deán de la Catedral de Trujillo Antonio Saavedra y Leiva en 1700 y por don Ambrocio Cerdan y Pondero en 1793, respectivamente, vinieron rigiendo hasta la dación de la Ley General de Aguas D.L. 17752 de 24 de Julio de 1969.

El 31 de diciembre de 1909, fue dictada la Ley 1220 sobre terrenos de montaña. Ley, reglamentada originariamente por el Decreto Supremo de 11 de Marzo de 1910. Ley y Reglamento que por otra parte, fueron constantemente modificados, ampliados, derogados en parte, etc., dando origen así a una proliferación caótica de normas sobre las Tierras o Terrenos de Montaña hasta hacerlas inaplicables.

Tal fue la frondosidad de Leyes y Reglamentos sobre la materia, que originó un real caos y confusión Legislativa. Llegó un instante en el Ministerio de Fomento, en ese entonces, el Ministerio de Agricultura posteriormente, a partir de su creación (Ley 9711 de 2 de enero de 1943), que no se sabía a ciencia cierta qué norma era la vigente o la aplicable a un caso concreto. Confusión y caos que terminó con la dación del D. L. 21147 y su frondosa reglamentación.

Ante la acción depredatoria y aniquilamiento de las especies auchinia Vicunna (Vicuña), Evijones chinchilla (Chinchilla) y Queuchemia huanacau (Huanaco) por parte de las propias autoridades políticas y policiales, en complicidad y concertación con cazadores furti-

vos y estar vigentes en los inicios de este siglo, el Decreto del Libertador Don Simón Bolivar, dictado en Cusco el 5 de julio de 1825, así como la Resolución Suprema del 1 de Abril de 1851 dictado durante el gobierno del General Rufino Echenique, tuvo que expedirse la Ley 9147, dirigida a proteger, conservar y fomentar el desarrollo y procreación de estas especies, previendo además una serie de penas de multa, se dispuso la destitución automática de funcionarios o servidores públicos incursos en las prohibiciones señaladas en el artículo 2º. Esta Ley fue ampliada y modificada por los Decretos Leyes 17816 y 21147.

3.2 La Constitución Política de 1933 dictada por el Congreso Constituyente de 1931, en su artículo 37º trató muy genéricamente el asunto de los Recursos Naturales al disponer que las "minas, tierras, bosques, aguas y en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos" Norma Constitucional que después dió sustento al inciso 4 del art. 822 del Código Civil de 1936 y al literal a) del numeral 110º de la Ley de Reforma Agraria 15037 dictada en el primer gobierno del Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, reconociendo el derecho privado sobre este tipo de recursos especialmente el recurso agua, régimen generador de injusticia, explotación y miseria en el campo.

3.3. La regularización y protección real de los Recursos Naturales Renovables adquiere especial relevancia e importancia durante el gobierno Revolucionario de Juan Velasco Alvarado, se dictaron las disposiciones más avanzadas sobre el régimen de protección, uso y conservación de estos recursos, vale decir, que en sólo seis años del gobierno Revolucionario de las F.F.A.A., se hizo lo que en 150 años de vida Republicana no se había logrado.

En efecto, durante ese lapso se dieron tres leyes en materia de Recursos Naturales Renovables: de Reforma Agraria D.L. 17716, la Ley General de Aguas D.L. 17752 y de la Flora y Fauna Silvestre D.L. 21147.

A través del Artículo 16 del D.L. 17716 y su Texto Unico concordado posterior y numerales 14º, 15º, 16º y 17º del Reglamento de Tierras para la Reforma Agraria D.S. 163-69-AP de 19 de agosto de 1969, se dictaron normas dirigidas a la protección, conservación y uso del Recurso Suelo, es más el literal a) del Art. 15º del T.U.C. del D.L. 17716, estableció que la "propiedad rural no se usa en armonía con el interés social" en el caso de "Abandono de las tierras o deficientemente explotadas, así como el mal manejo y deterioro de los recursos naturales", disponiéndose como sanción la afectación total del predio con fines de Reforma Agraria.

3.4 Una Ley realmente revolucionaria y que no tuvo la publicidad y divulgación del caso, fue la Ley General de Aguas, D.L. 17752 del 24 de julio de 1969, instrumento jurídico que el país reclamaba desde hace muchos años, una ley completamente indispensable de la de Reforma Agraria. "El principio fundamental de esta nueva Ley establece que las aguas, sin excepción alguna, son propiedad inalienable e imprescriptible del Estado, vale decir, de todos los peruanos. En consecuencia, ya no había más propiedad privada, ni dere-

chos adquiridos sobre aguas". (10) El uso de este recurso vital se otorga en armonía con el interés de quienes la requieren y en función de las necesidades de desarrollo del país. De este modo, quedó definitivamente superada la dicotomía sobre aguas de propiedad particular con derechos adquiridos y aguas de propiedad del Estado.

La Ley General de Aguas, sufrió algunas modificaciones y adiciones a fin de hacerla más operatiava, como en el caso de los Decretos Leyes 18735 y 19503, y Decreto Legislativo 106. Ha sido debidamente Reglamentada por los Decretos Supremos: 261-69-AP, 41-70A, 158-81-AG y 007-83-SA que Reglamentaban los Títulos I, II y III Disposiciones Generales, De la Conservación y Preservación de las aguas y del Uso de las Aguas; D.S. 69-AP Reglamentario del Título IV, De las Aguas Sub-terráneas D.S. 275-Reglamento del Título V-De las Aguas Minero Medicinales; D.S. 929-73-AG, que Reglamenta el Título VI-De las Propiedades Marginales; D.S. 1098-75-Ag Reglamento del Título VII. De los Estudios y Obras; D.S. 473-71-AG, Reglamento del Título VIII- De las Servidumbres; D.S. 930-73-AG Reglamentario del Título IX- De la Extinción de los Usos; y de los Delitos, Faltas Penas, D.S. 495-71-AG Reglamentario del Título X- De la Jurisdicción Administrativa, además se han dictado otros Reglamentos complementarios con los Decretos Supremos 683-72- AG sobre Tarifas y Cuotas Arts. 12 al 20 de la Ley General de Aguas (17752) 005-79-AA - De la Organización de Usuarios de aguas.

3.5 Norma de innegable trascendencia e importancia es el D.L. 21147, dictada el 13 de Mayo 1975, dirigida ha regular la conservación, transformación y comercialización de la Fauna y la Flora silvestre en el país. Ley que junto al D.L. 17752- Ley General de Aguas, constituyen las dos columnas fundamentales del edificio legislativo sobre recursos naturales renovables en el país.

"El Perú- afirma Marc Douroyeanni- al margen de todo chauvinismo, es seguramente el país con mayor diversidad genética que existe en el planeta"----somos--continúa Douroyeanni---el país que posee el mayor número de especies, variedades y razas de plantas y animales", riqueza potencial que requería de una Ley especial, que supera todo el caos y confusión creada por la Ley 1220 y su frondosa reglamentación.

Al igual que la Ley General de Aguas, la Ley sobre Flora y Fauna Silvestre ha sido reglamentada por los Decretos Supremos 158-77-AG sobre conservación de flora y fauna Silvestre; 159-77-AG Reglamento sobre ordenamiento forestal 160-77-AG Reglamento de las Unidades de Conservación; 161-77-AG Reglamento sobre Extracción y Transformación forestal, modificado por D.S. 422-77-AG; D.S. 002-79-AA Reglamento sobre aprovechamiento forestal en bosques nacionales de Ley de Comunidades Nativas.

3.6 [illegible] materia de suelos, no existe en el país una Ley especial y debidamente estructurada, es [illegible]ás hay un relegamiento total en tareas de conservación de suelos, el "Perú - como afirm[illegible] Douroyeanni- encara un creciente deterioro de sus índices de relación tierra agrí-

10. VELASCO ALVARADO, Juan : Mensaje a la Nación - 28 de Julio 1969 - Velasco la Voz de la Revolución - Tomo I pág. 68 - Ediciones Participación - LIMA PERU - 1972.

cola y población que ya estan entre lo más bajo de todo el continente". (11).

Como indicábamos al tocar muy ligeramente el tema de los suelos la Ley de Reforma Agraria, en su artículo 16º T.U.C. del D.L. 17716 establecía entre una de las causales de afectación el "mal uso de los recursos naturales que determine su destrucción o los rendimientos del cultivo predominante", dispositivo reglamentado por los 16, 17 y 18 del D.S. 163-69-AP. Es decir, que simplemente se dicto una norma sancionadora la afectación - cuando había un mal uso del recurso tierra o suelo.

Por lo demás, no ha habido ninguna preocupación por dictar algunos Reglamentos sobre clasificación de Tierras aparte de la que presenta el art. 27º del TUC. del D.L. 17716 y sus equivalencias contenidas en el numeral 32º de la misma norma. En efecto los Ds. Ss. 01-70-AP modificado por el art. 1º del 288-70-AG, referidos simplemente a establecer los límites de las regiones naturales con fines de Reforma Agraria. El D.S. 0062-75-AG de 22 de enero de 1975- sobre Reglamento de Clasificación de Tierras a las características ecológicas de las diversas regiones naturales del país, no agota el análisis de clasificación de suelos en el Perú.

3.7 La Constitución Política del Perú, de 1979, en el Título III del Régimen económico-Capítulo II- De los Recursos Naturales- Artículos 118 al 123, trata sobre estos recursos. A pesar de constituír una novedad dentro del Derecho Constitucional Peruano, ya que inclusive supera plenamente el contravertido art. 37 de la Constitución anterior, no hace sino elevar a la categoría de norma constitucional, todo el espíritu y alcances de la Legislación sobre ellos, dictada durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, de allí su importancia y trascendencia, mérito que no podemos desconocer, ni ocultar, aporte valioso en la conservación, uso y fomento de estos recursos especialmente en materia de aguas, flora y fauna silvestre.

4.- Presentamos esquemáticamente el tratamiento legislativo de los recursos naturales en el ámbito del Derecho Agrario Peruano, conviene plantear una primera cuestión referida a los órganos encargados de su administración y su competencia, y una segunda, relacionado con las políticas de su real aplicación y la necesidad de unificar y uniformar los criterios sobre el real tratamiento de los Recursos Naturales Renovables en el Perú.

4.1. Del análisis de la Legislación vigente sobre tratamiento de los Recursos Naturales encontramos en primer lugar, tres organismos del Estado realizando la misma función, o sea, hay dispersión de funciones y dispersión de Recursos Humanos.

En efecto, por una parte, el Ministerio de Agricultura con dos Direcciones Generales la de aguas y suelos y la de Forestal y Fauna, ambas "Norman, realizan, supervisan y evaluan a Nivel Nacional", una los recursos hídricos (agua) y la otra los recursos forestales y de fauna silvestre. En un mismo Ministerio dos Direcciones Generales efectuando funciones idénticas, diferenciadas simplemente por el tipo o clase de recurso que administran (De-

11. Douroyeanni, Marc.: Bases de la Producción Agraria - en su Conferencia en CADE 86 - HUARAZ - ANCAHS - 1986.

creto Legislativo Nº 424- Arts. 30 y 31).

De otra parte, la Oficina Nacional de Evalucación de Recursos Naturales (ONERN), organismo descentralizado del Sistema Nacional de Planificación, "encargada de realizar estudios integrales de los recursos naturales y del medio ambiente". Tiene por función prestar asistencia técnica a los organismos del sector público y no público en la investigación y evaluación de los recusos naturales". (D.S. 018-84-pcm) (Capítulo III art. 11). Lo que equivale a decir que, al igual que las Direcciones Generales de Aguas y Suelos, de Fauna y Flora, del Ministerio de Agricultura deberá evaluar los mismos recursos naturales que estos organismos evaluan o sea, un organismo más realizando funciones similares.

De lo analizado se desprende la presencia hasta de tres órganos efectuando iguales o similares acciones, con fuerte despendio de recursos presupuestarios, humanos, tecnológicos materiales.

Frente a esta evidencia creemos que se hace necesario la creación de un sólo organismo que tenga" a su cargo el inventario, la investigación, la evaluación y control de dichos recursos como lo prevé la Constitución del Estado en parágrafo segundo de su art. 120º. En términos generales, se hace necesario reordenar, renovar y actualizar nuestra legislación sobre el tratamiento de los recursos naturales renovables, exigiendo una ley que integre en principio todos estos organismos. En síntesis, planteamos la creación del Instituto Nacional de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, a través primero, de una Ley Orgánica de los Recursos Naturales, que unifique e integre en un solo organismo a ese Instituto y cuyas funciones se hallan previstas en la Constitución del Estado en su art. 120 parágrafo segundo ya citado y luego, un Texto Unico concordado que integre y unifique la legislación sobre Recursos Naturales Renovables y Defensa del Medio Ambiente.

Parafraseando al maestro Antonio Carrozza prodríamos concluír con el análisis de la primera cuestión planteada que "Es inútil decir cuanto puede contribuír una grande ley orgánica, si verdaderamente puede definirse orgánica, a hacer más clara y homogénea la disciplina del sector considerado, eliminando sus lagunas. Las ventajas no son solamente prácticas (certidumbre del derecho para los destinatarios de las normas y de las correspondientes sanciones, mayor facilidad de interpretación y aplicación del derecho por obra de sus operadores) sino también teóricos si la ley orgánica ofrece el marco idóneo para inserción en el Sistema de los Institutos y de cada norma en los mismos. De esto se beneficia la misma especificidad del tratamiento legislativo, la cual con la superposición contínua y confusa de leyes corre el riesgo de perderse o de ofuscarse". De allí, la necesidad de contar con una Ley Orgánica de Recursos Naturales que responda a los caracteres y ventajas señaladas por Carrozza.

4.2 Es posible que logremos convencer a nuestros legisladores sobre la necesidad perentoria que existe para la formulación de la Ley Orgánica que sugerimos y la Creación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente. Lo difícil es educar y convencer a la gran mayoría de nuestro pueblo que bloqueado por el sistema estructural dentro el cual se halla invívito, se ve impedido por sus necesidades básicas a buscar en la Selva un sitio de refugio donde poder vivir y subsistir, produciéndose corrientes migratorias, generalmente PROCEDENTES de la Sierra, que van copando desordenadamente grandes áreas de bosques y proceden a su indiscriminada depredación de las mismas, los "ro-

ces", quemando innecesariamente enormes extensiones de árboles añosos, practicando, modelos agrícolas totalmente contrarios a la alta fragilidad ecológica de los ecosistemas selváticos". No hay autoridad, nacional, regional o local que asuma la intensión de dirigir a esos grupos migratorios".

Marc Douroyeanni en su célebre ponencia "Bases de la Producción Agraria" sustentada en "CADE 86" en Huaraz Ancash, decía con gran acierto "La llamada conquista" de la Amazonía (como si nuestra amazonía fuera de otro) merece todo interés, pero debe hacerse con criteros menos simplistas que los aplicó el último gobierno (se refiere al gobierno del Arquitecto Belaúnde Terry). La selva debe ser desarrollada y no conquistada y sometida a intereses "colonizantes" costeños. El desarrollo de la Amazonía no puede basarse sólo en carreteras (tantas veces paralelas o vías navegables) ni en el desprecio absoluto por el recurso natural más importante de la región, que es el bosque". (12)

Existe innegablemente de parte de los llamados "colonizadores" una auténtica actitud depradatoria, a la fecha, en la región amazónica" se han desforestado con fines agropecuarios casi 7'000,000 de hectáreas de bosques, de las que ni siquiera 2'000,000 has." son utilizadas en cualquier tipo de agricultura o ganadería". (Douroyeanni).

Consiguientemente, corresponde al Estado acentuar las acciones de control efectivo en el uso y manejo de los bosques, control que unido a una política de extensión eduque y enseñe a los colonizadores expontáneos en el manejo y conservación de la flora y la fauna amazónica.

En síntesis, el Estado debe emprender, aquí y ahora, una política efectiva de defensa y protección de los Recursos Naturales. Es necesario evitar cuanto antes la debastación de nuestra amazonía, es menester reorientar las políticas de irrigación a través del manejo racional y técnico de las cuencas, se hace indispensable una legislación integral sobre conservación de suelos, como parte integrante de la Ley Orgánica de Recursos Naturales que proponemos, norma que nos permite superar el siguiente cuadro pavoroso de destrucción del suelo anotado por Marc Douroyeanni "cada año, el país pierde una enorme cantidad de tierra fértil a consecuencia de la erosión hídrica (esta es particularmente grave en la sierra, donde más del 21% de área sufre procesos erosivos de medianos a serios) caótica (en especial en la costa norte) y económico (expansión de las infraestructuras humanas sobre las mayores tierras de cultivo, como Lima, Arequipa, Cusco) por la salinización (que solamente en la costa afecta a más del 40% de las tierras de cultivo); el arregamiento (más de 9,000 Hectáreas) sólo en la costa, la desertificación (que a partir del desierto costero avanza inexorablemente de sur a norte y oeste a este etc.); la contaminación directa del suelo (uso abusivo de pesticidas en la costa) o por intermedio de la contaminación del agua (ríos Mantaro, Locumba, Rímac, Moche, Cañete, etc.) o del aire (La Oroya, Marcona, Ilo) cada año el Perú pierde más tierras (suelos) que las que incorpora, aún peor, las que pierde no son siempre de mejor calidad que las que gana".

Por todo lo expuesto. conviene al país, dictar cuanto antes la Ley Orgánica de los Re-

12. Douroyeanni, Marc : Bases de la Producción Agraria - Conferencia en el CADE 86 - HUARAZ 1986- Ob. cita

cursos Naturales y paralelamente dar paso al Instituto Nacional de los Recursos Naturales y Defensa del Medio Ambiente para asegurar la protección conservación y racional uso de los mismos en aras de la vida y bienestar de nuestro pueblo.

C A P I T U L O V

Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario

Román J. Duque Corredor

LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMPO DEL DERECHO AGRARIO (Especial referencia a Venezuela)

1. La función jurisdiccional en el Derecho Internacional de los derechos humanos.-

La posibilidad de ejercer acciones y seguir procedimientos judiciales para lograr el reconocimiento de los derechos individuales, así como su cumplimiento, o la tutela jurisdiccional, ha sido siempre proclamada por los Estados en Declaraciones o Pactos Internacionales como un derecho inherente a la condición humana; como un derecho civil y político principalmente. Tal tutela se ha visto ligada por lo general a la protección de la libertad personal y para materializar esta protección, incluso en dichos instrumentos internacionales se han llegado a precisar cuestiones de procedimiento para lograr el restablecimiento de este derecho individual de la manera más inmediata. Así el Hábeas Corpus tiene un expreso reconocimiento y su regulación procedimental dentro del Derecho Internacional (1).-

Igualmente las libertades políticas - democráticas y de desenvolvimiento de la personalidad, relativas a la expresión del pensamiento y a la asociación con fines políticos, han merecido internacionalmente una consagración desde el punto de vista de la tutela jurisdiccional. La tutela jurisdiccional también significa la posibilidad por parte de los Estados de utilizar órganos jurisdiccionales o no, para realizar las actividades necesarias para proteger los derechos económicos y sociales de las personas menos favorecidas.-

Y en cuanto a su formulación procesal o procedimental, en los respectivos Pactos se ha llegado también a prever órganos jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales con competencia para interpretar las normas tuitivas de los derechos humanos, principalmente civiles y políticos, y también para, bajo ciertas condiciones, restablecer la vigencia de algunos derechos violados. Han surgido así, con la aceptación de los Estados, acciones y procedimientos jurisdiccionales para proteger los derechos individuales, fundamentalmente políticos y civiles, de la violación por parte de los Estados y sus órganos (2).-

Existe, pues, en el Derecho Internacional de los derechos humanos una **función jurisdiccional**, representada por la competencia atribuída por los Estados a órganos creados por ellos mismos, no sólo para interpretar u opinar sobre las normas pertinentes, sino también para conocer y tramitar recursos, quejas o denuncias respecto de la violación de los derechos individuales; protección que también se hace extensiva para los derechos económicos y sociales (3). En concreto, al igual que en el Derecho Público interno el derecho de la acción, como medio de impulsar la protección jurisdiccional para el reconocimiento y protección de las garantías constitucionales, también es uno de los derechos fundamenta-

les. Por tanto, dicho derecho forma parte del sistema integral de los derechos humanos, no sólo desde un punto de vista meramente declarativo sino incluso procesalmente, lo cual supone una triple garantía: a) Que la autoridad competente decida sobre las acciones o recursos interpuestos. b) Que se establezcan las posibilidades del ejercicio de los recursos y acciones para solicitar la protección jurisdiccional de los derechos humanos, y c) Que se cumplan por las autoridades competentes, o que éstas hagan cumplir las decisiones que estimen procedentes aquellos recursos y acciones (4).

En consecuencia, la tutela jurisdiccional es uno de los principales derechos humanos. Por tanto los Estados deben crear internamente Tribunales, definir sus competencias y establecer procedimientos para que las personas puedan reclamar sus derechos esenciales, e incluso deben también los Estados dispensar por sí mismos la protección que estas personas necesiten.-

2.- Obstáculos para el ejercicio de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el Derecho Internacional.-

No cabe duda que los conceptos de soberanía y del dominio soberano, en el ámbito de los Poderes Públicos de los Estados, son un límite para el desarrollo pleno de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. En efecto, tales conceptos reservan a los Estados el dar eficacia a los fallos judiciales no sólo de los organismos jurisdiccionales de otros países, sino también de los organismos jurisdiccionales internacionales que los mismos Estados han creado... Por tanto, es el propio convencimiento de los Estados en la existencia de principios jurídicos universales y sobre la conveniencia de su aplicación para la armonía entre las Naciones, lo que en definitiva determinará la fuerza obligatoria de los pronunciamientos jurisdiccionales internacionales. En resumen, es la buena voluntad de los Estados y el grado de desarrollo que alcance en cada uno de ellos el Derecho Internacional y la consolidación de las conquistas sociales, los que determinarán la eficacia o no de la función jurisdiccional en el ámbito de protección de los derechos fundamentales de la persona humana, tanto políticos como sociales. Y a mi manera de ver resulta fundamental para la eficacia de la función jurisdiccional en materia de derechos humanos la existencia de una verdadera y real democracia, en donde lo fundamental del sistema político y social sea la persona humana.

Las dificultades y obstáculos señalados son la causa de que internacionalmente en el campo de los derechos humanos, la función jurisdiccional consista fundamentalmente en una jurisdicción consultiva y en menor grado en una jurisdicción contenciosa. Igualmente la poca atención que los Estados han dedicado a la tutela jurisdiccional de aquellos derechos ha significado en el ámbito interno, la inexistencia de Tribunales y de acciones y procedimientos breves y sumarios para dispensar la protección judicial de los derechos humanos.-

Por otra parte, la resistencia de los Estados a admitir el valor obligatorio de los fallos judiciales de los organismos jurisdiccionales internacionales, y también la aplicación absoluta del principio del dominio soberano, ha significado la consagración en el ámbito jurisdiccional de presupuestos procesales tales, que hacen casi imposible que en la práctica se puedan ejercer acciones o recursos ante aquellos organismos por ejemplo, el requisito previo del agotamiento de todos los recursos nacionales, para interponer válidamente los recursos o acciones internacionales, sin tener en cuenta el daño irreparable o la inutilidad o ineficacia de los medios judiciales tradicionales, o los límites existentes para su ejercicio, ha

llevado a darle un carácter subsidiario a los recursos que pueden intentarse por ante los organismos jurisdiccionales internacionales. Esto, sin lugar a duda, limita tremendamente la tutela jurisdiccional de los derechos humanos a nivel internacional.-

También por ejemplo, la naturaleza declarativa o de mera recomendación atribuida a los fallos de los organismos jurisdiccionales internacionales, con certeza que constituye otro límite para la eficacia de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos. En este aspecto, la experiencia europea en materia de tutela jurisdiccional de estos derechos resulta interesante. En efecto, en la aplicación de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1950 se han encontrado fórmulas para dispensar tal tutela, desde la expulsión de los regímenes militaristas de los organismos comunitarios, por desacatar las recomendaciones de restablecimiento de los derechos fundamentales, hasta el establecimiento de la obligación de reparar civilmente los daños causados por la violación de dichos derechos.-

Por lo que respecta a América Latina, a los obstáculos anteriores, se agrega la circunstancia de que muy pocos países han aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el hecho de que no existen procedimientos contenciosos porque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es quién somete a aquella Corte los casos de naturaleza contenciosa, y ocurre que la referida Comisión aún no lo ha hecho (5). Por esta razón, se ha propuesto por la Comisión Andina de Juristas la adopción de un Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de Derechos Humanos, referido a los derechos económicos, sociales y culturales, para lograr una efectiva protección jurisdiccional de estos derechos (6).-

3.- La influencia de los sistemas internacionales de derechos humanos en la tutela jurisdiccional de los derechos humanos agrarios.-

Los Pactos y Convenciones Internacionales, en resumen, reconocen como derechos humanos agrarios los siguientes: 1) El derecho a la propiedad de la tierra. 2) La garantía de la propiedad que cumpla con su función social. 3) El derecho al trabajo productivo y estable. 4) El derecho a la organización asociativa de las explotaciones agrarias. 5) El derecho a un medio ambiente adecuado y sano. 6) El derecho a beneficiarse de la explotación de los recursos naturales renovables. 7) El derecho a la seguridad social en el campo y 8) El derecho a una buena nutrición. Derechos éstos que nuestras Constituciones, al adoptar como modelo el del Estado social de Derecho, también proclaman, como ocurre en Venezuela.

3.1. Configuración de los derechos agrarios humanos en el ordenamiento jurídico venezolano.-

El sujeto y el beneficiario del ordenamiento jurídico agrario venezolano es el hombre que trabaja la tierra. En efecto, los fines y objetivos de la transformación que persigue dicho ordenamiento, mediante la sustitución del latifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo, buscan asegurar a quien labora la tierra, que ésta constituya la base "de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad". Así lo proclamó el legislador venezolano en su Ley de Reforma Agraria de 5 de marzo de 1,960 (7). Aparece, pues, desde el propio fundamento del ordenamiento jurídico agrario venezolano su vinculación inmanente con la dignidad del hombre, que hace que éste sea con-

siderado como persona. Y es a ésta a quien se le garantizan una serie de derechos económicos-sociales, precisamente para que ese mismo ordenamiento jurídico alcance aquéllos fines y objetivos. Se inscribe así nuestro ordenamiento en la corriente que proclama derechos inherentes a la dignidad intrínseca de los miembros de la familia humana, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1,948 (8), y se adelantaba también a la proclamación respecto a la necesidad de un orden social justo para la satisfacción de las aspiraciones fundamentales del hombre, contenida en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1,969 (9). Inspiraciones éstas todas que llevaron a elevar el mejoramiento económico y social de los seres humanos como un derecho inalienable al desarrollo (10), de igual rango que los derechos civiles y políticos. Derecho que se traduce en el establecimiento de un verdadero régimen de justicia social, que junto con el de libertad personal, es determinante para el respeto de los derechos esenciales del hombre, como lo enuncia la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1,969, en su Preámbulo (11).- Es, pues, por esta justificación, de asegurar al hombre fundamentalmente su dignidad, que el legislador agrario venezolano le reconoce un conjunto de derechos, que califica de irrenunciables (12), que merecen, en base a la anterior consideración, la denominación de derechos humanos, porque cuando se trata de trabajadores de la tierra, es precisamente a través de esos derechos como éstos alcanzan el desarrollo que es un medio inalienable de los seres humanos para realizarse como personas, es decir, para garantizar su dignidad.-

3.1.1. Los derechos agrarios humanos en la legislación venezolana.-

3.1.1.1. El derecho a la tierra.-

Este derecho nace del reconocimiento del trabajo como título legítimo de apropiación del suelo agrícola, es decir, como un derecho especial a poseer la tierra y a tenerla en propiedad. Y que desde el punto de vista humano significa la protección a la posesión efectiva para hacer propia o para conservar la tierra trabajada. En otras palabras, la intervención del Estado para hacer actual el derecho potencial a la propiedad, cuando quien posee carece de ella, o para respetarla cuando su titular le da el destino social y económico que demanda su uso. Este derecho agrario se inscribe en general en el derecho al trabajo, que la mayoría de los instrumentos internacionales reconocen, y que implica, entre otras cosas, la libertad de escoger como medio de vida el trabajo de la tierra y a percibir de ella lo necesario para la subsistencia (13). E igualmente, de manera concreta este derecho a la tierra se incorpora en el derecho humano específico, a la propiedad, que por ejemplo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1,948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1,969, reconocen a toda persona, para mantener su dignidad y el hogar (14), y como un derecho al uso y goce de sus bienes, subordinado al interés social (15).-

3.1.1.2. El derecho a la asistencia social y técnica.-

Para asegurarles una existencia digna y facilitar la participación en el desarrollo de las personas que trabajan la tierra, no basta con reconocerles su propiedad, sino que además es necesario ayudarlas a soportar los riesgos derivados de la actividad agraria y a transformar sus conocimientos, así como a adoptar las técnicas más modernas. En otras palabras, el derecho a la seguridad social, personal y familiar, y el derecho a la productividad, que faciliten al trabajador de la tierra la obtención de mejores rendimientos, elevar su nivel de vida de vida y de producción e ingresos. Este derecho se inscribe en el derecho humano a la seguridad social y en el derecho de protección contra el hambre, que suponen, asistencia de

todo tipo social, así como el de mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos (16), y de gozar del progreso científico y de sus aplicaciones (17).-

3.1.1.3. El Derecho al justo precio y seguridad de los mercados.-

Este derecho particular de los hombres que trabajan la tierra implica una doble garantía, la de recibir un justo precio por lo que venden, y la de pagar un justo precio por lo que compran. Garantías éstas que forman parte del género de los derechos humanos que persiguen niveles de vida adecuados, remuneraciones equitativas y satisfactorias para el trabajo humano, el pleno empleo productivo y la distribución justa y equitativa del ingreso, que incluso llega a adquirir alcance internacional a través de la aplicación de los principios de la igualdad y de la no discriminación en el comercio exterior (18).-

3.1.1.4. El derecho a la organización y a la asociación.-

Según este derecho la persona que trabaja una tierra necesita para su dignidad y bienestar, de una organización no sólo de clase, sino también de empresa; derecho éste que se inscribe en el derecho humano a la asociación y a la sindicalización (19). Y por supuesto en el derecho a obtener un medio de trabajo productivo y estable.-

4. La tutela jurisdiccional de los derechos agrarios humanos.-

Nuestros países reconocen en sus sistemas constitucionales como un derecho individual, el de la acción como medio autónomo de solicitar la protección de los derechos que las mismas Constituciones proclaman. Como garantía constitucional la acción, entonces, puede referirse tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos y sociales. Normalmente son los órganos judiciales quienes conocen de las acciones en protección de estos derechos. Otros países, como en el caso de Venezuela, en donde la separación orgánica de sus poderes públicos, no lleva a una división absoluta de sus funciones (20), algunas veces la defensa de los derechos agrarios se ejerce ante organismos especializados de la Administración Pública, que en estos casos actúan como un órgano jurisdiccional. Tal ocurre, por ejemplo, con la solicitud de amparo administrativo agrario (21), que se ejerce directamente ante un organismo administrativo, la Procuraduría Agraria Nacional, que tiene competencia para dirimir el conflicto por el derecho a la tierra entre el propietario y el poseedor. No obstante, salvo este caso excepcional, en Venezuela, la tutela jurisdiccional de los derechos agrarios humanos, se dispensa y se obtiene por vía judicial, ante una justicia especializada, ya sea a través de acciones típicas agrarias, como la llamada por la doctrina la "acción de permanencia agraria" (22), en lo atinente al derecho a la propiedad de la tierra y a un trabajo estable y productivo, o mediante el ejercicio de la acción constitucional de amparo (23). Incluso la más acreditada opinión iusagrarista nacional ha considerado que la aprobación legislativa por nuestro país del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha otorgado a los derechos económicos y dentro de ellos a los agrarios, específicamente al derecho a la dotación de tierras, una eficacia jurisdiccional, que implica una "facultad de reclamar determinadas prestaciones por parte del Estado" (24). Así, un reputado autor venezolano, el Dr. ALI JOSE VENTURINI, ha dicho: "El derecho de dotación de tierras es un derecho subjetivo público-económico de rango constitucional, con fuerte asidero en la tradición agraria nacional, que se formula con la estructura de un ius ad rem. Como tal es exigible contra el Estado dentro de un sistema de tutelas administrativas y jurisdiccionales afincadas económicamente por el Pacto Internacional sobre Dere-

chos Económicos y Sociales firmado por Venezuela el presente año. Puesto que tiene un contenido patrimonial satisfaciente del interés individual, e igualmente, del interés social, que afecta a los recursos naturales renovables, debe darse en beneficio colectivo de los venezolanos" (25).-

Esta consideración es básica en el sistema de reconocimiento de los derechos humanos, fundamentalmente de carácter económico y social, ya que esta característica no los hace distintos, en cuanto a su protección efectiva, del resto de los derechos humanos, como incluso lo ha reconocido la Organización de Estados Americanos en sus Resoluciones Números 510 del 27.11.80, 543 de 10.12.81 y 618 del 20.11.82, respectivamente. Pareciera que la duda acerca de la tutela jurisdiccional de los derechos económicos y sociales de la persona humana, parte de la interpretación que se hace de la división, entre las distintas generaciones de los derechos humanos, dándoles un valor preeminente los llamados derechos humanos de la primera generación, de donde surge la inclinación de perfeccionar los mecanismos de protección de los derechos civiles y políticos, y de dejar de lado los de los otros derechos, por el solo hecho de ser considerados de generaciones posteriores, como si todos los derechos de la persona humana no provinieran de una vez de su misma y sola dignidad. Por esta razón, la instauración de la justicia agraria especializada es uno de los medios de proveer la tutela jurisdiccional de los derechos humanos agrarios. En este sentido, la Comisión Internacional de Juristas y el Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo consideran fundamental para la protección de los derechos humanos en las zonas rurales en la Región Andina, el establecimiento de un sistema de administración de justicia agraria y de acceso de los campesinos a los servicios legales (26).

4.- Obstáculos e impedimentos para la eficacia de la protección jurisdiccional de los derechos humanos agrarios a nivel nacional.-

Otra cuestión importante a resaltar en el tema de la tutela jurisdiccional de los derechos agrarios humanos, estriba en el hecho que algunos, como el derecho a la propiedad y uso de la tierra, implica para los Estados, que incluso aprueban pronunciamientos internacionales en favor de estos derechos, decisiones de carácter político de transformación de estructuras del poder económico y social, y por ello la consagración de tal derecho, entre otros, no pasa de ser una simple declaración, que impide una protección efectiva. Igualmente, en los últimos tiempos ha sido relativamente fácil que los diferentes países aprueben pactos o acuerdos relativos al reconocimiento del derecho al trabajo, entendido como la obtención de una ocupación; o de dedicarse a una actividad lucrativa; a la sindicalización, entendido como el organizar sindicatos; a la seguridad social; a la salud; a disfrutar de ambientes sanos; a una buena nutrición; a la educación; a la cultura; de protección a la niñez; a los ancianos y a los minusválidos, porque la mayoría de esos derechos pueden atenderse en mayor o menor grado con medidas de fomento y de bienestar social, sin rozar intereses económicos o sociales. Por el contrario, otros derechos que suponen sacrificios para grupos de presión o de poder, o que implican limitaciones a sus derechos absolutos, como el que pretende abrir el acceso de la propiedad a los hombres que de manera injusta e indigna trabajan la tierra, encuentran una resistencia a reconocerles igual importancia o eficacia, o a darles una tutela de los derechos humanos agrarios depende también de las medidas de cambio social que adopten los Estados en el sector rural. Así se ha afirmado en el Seminario sobre "Derechos Humanos en las Zonas Rurales de la Región Andina", "que la plena vigencia de los dere-

chos humanos podrá ser alcanzada, tan sólo con la transformación estructural de nuestras sociedades" (27).-

Por tanto, la vigencia del sistema de los derechos humanos, en su vertiente económica y social, reclama de mecanismos de protección jurisdiccional, primeramente, ante los organismos jurisdiccionales nacionales, mediante el establecimiento de una jurisdicción agraria, y después, ante los órganos competentes internacionales en la materia, tanto administrativos como jurisdiccionales. Estimo de trascendencia para el sistema integral de los derechos humanos, la consagración de medios defensivos y de protección amplios, de carácter jurisdiccional, tanto nacionales como internacionales, en favor de las personas ante tales organismos, en caso no sólo de violaciones de aquellos derechos, económicos y sociales, sino también en caso de abstenciones en reconocerlos. Pero por la dificultad para las personas de acudir ante tales órganos internacionales, es necesario, entonces, contemplar órganos de asistencia y de representación legal o judicial, que actúen en nombre de aquéllas ante los organismos nacionales y supranacionales competentes, para presentar sus denuncias o quejas.-

5.- La necesidad de procedimientos especiales jurisdiccionales internacionales para proteger los derechos humanos agrarios en los países ocupados o en conflicto.-

Algunos de nuestros Estados atraviesan momentos críticos en su estabilidad política, a causa de conflictos bélicos internos, a los cuales no se les puede negar no sólo inspiración sino también apoyo internacional. Son conflictos aparentemente nacionales pero sus raíces se hunden en la lucha mundial por la supremacía política e ideológica que mantienen los grandes bloques. Esos conflictos tienen su escenario más cruel y más dramático en el campo, en el sector rural. No hay duda, que los más afectados por las consecuencias económicas y sociales de dichos conflictos son los habitantes de las áreas rurales. Estos sufren personalmente los rigores de estas guerras civiles promovidas desde afuera, hasta el punto que en algunos casos sus lugares de origen se constituyen en terrenos de nadie, o pasan a convertirse intermitentemente en territorios ocupados por unos u otros bandos contendientes, de modo que no existe un régimen jurídico permanente. En un tiempo sus derechos soportan la regulación de un signo diferente, y en otro tiempo, de un signo contrario, o en todo caso, el régimen normal es el de los territorios ocupados. Cómo garantizar a estas personas sus derechos económicos y sociales, cuando se ven obligados a expatriarse o a vivir como refugiados ?. Ya no bastan los programas de ayuda internacional de asistencia social, para asegurarles su dignidad como personas humanas, a través del goce y disfrute de los más elementales derechos de carácter social y económicos. Aparte de sus derechos cívicos y sociales de por sí ya limitados por el estado de guerra, sus pertenencias, el fruto de su trabajo y sus propiedades, de donde devengaban su sustento y el de su familia, desaparecen sin poder reclamar a nadie por su pérdida. Esta situación amerita un tratamiento y una consideración especial, porque a diferencia del habitante de las ciudades, el habitante de los campos desalojado de sus predios por la agresión pierde no sólo sus bienes, sino algo más importante, su propia identidad, porque pasa a engrosar un grupo de refugiados, marginados de la sociedad y sin posibilidad alguna de realizarse plenamente.-

Es necesario prever para estas personas la posibilidad de acudir ante los organismos internacionales que velan por la protección de los derechos humanos, para ejercer y presentar

reclamos o quejas contra las partes en conflicto, para que se les garantice un régimen que les permita desenvolverse como seres humanos y que les asegure su permanencia en los lugares de origen y de trabajo. Este planteamiento, por ejemplo, fue hecho en el Seminario sobre "Derechos Humanos en las Zonas Rurales de la Región Andina" en donde se recomendó a la Comisión Internacional de Juristas, "que apoye la formación de una instancia en los países andinos cuyos objetivos sean la vigilancia de los derechos humanos y el levantamiento de los estados de emergencia, que conculcan los derechos humanos más elementales, en varios países de la región" (28).-

Es posible que este planteamiento suene herético, porque a nivel internacional la función jurisdiccional apenas se vislumbra como una actividad consultiva o de interpretación, o si acaso como un medio de lograr recomendaciones. Por tanto, es necesario que los mecanismos de denuncia o de reclamos internacionales, en materia de derechos humanos, puedan concluir si no en verdaderas condenas, en por lo menos censuras o reprobaciones, que por su valor moral o institucional, signifiquen para los Estados una forma de presión internacional para obligarlos a que den la debida atención o respuesta a las peticiones sociales de los grupos sociales, sobre todo en aquéllos casos de conflictos como los señalados. El día que los seres humanos sometidos a situaciones bélicas, como las que ocurren en Centroamérica, puedan acudir a los organismos internacionales a presentar denuncias en contra de unas u otras partes en conflicto, y a reclamar sus derechos económicos y sociales; o a solicitar, si fuere el caso, resarcimientos e indemnizaciones, el sistema internacional de los derechos humanos será verdaderamente efectivo.-

6.- Acciones colectivas para los derechos humanos de solidaridad.-

Dentro de esta perspectiva de una ampliación de la protección jurisdiccional de los derechos humanos, por parte de los organismos internacionales, debería considerarse un tipo de **acción jurisdiccional colectiva**, a través de la cual los sectores preteridos socialmente, imposibilitados de participar dignamente en el desarrollo como seres humanos, puedan acudir a organismos supranacionales a reclamar o denunciar no sólo la violación sino también la omisión de los Estados en cumplir con los compromisos internacionales en materia de reconocimiento y protección de sus derechos económicos y sociales. En concreto, se trata de la posibilidad de los grupos sociales de reclamar su promoción o superación como personas humanas, a través de un desarrollo integral y participativo. En efecto, la aceptación por lo menos a nivel de declaraciones de voceros de organismos internacionales de los derechos de solidaridad o colectivos, tales como el derecho a la paz, al desarrollo, a la comunicación, a la libre determinación de los pueblos, al medio ambiente y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad (29), llevará también a la necesidad de reconocer acciones jurisdiccionales en donde los legitimados activos o actores sean los grupos sociales o las colectividades y no los individuos. Esta posibilidad implicará también el establecimiento de figuras de representación de tales colectividades y de asistencia legal y judicial a las mismas, así como procedimientos para el trámite de estas acciones colectivas.-

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Ver artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y artículos 2o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ver sobre este tema, HABA, ENRIQUE, "TRABAJO BASICO DE DERECHOS HUMANOS", 1a. Ed., San José, C.R., Ed. Juricentro, 1986, T. II, pp. 494 a 502 y 545 a 556.

(2) Ver Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 44 a 51 y 61 a 69.

(3) El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho a la protección judicial para solicitar el amparo de los jueces o tribunales competentes, contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley y la referida Convención, sin distinguir dentro de estos derechos.-

(4) Ver numeral 2 del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.-

(5) Ver conclusiones y Recomendaciones del Seminario sobre "Normas Internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Interno", Comisión Andina de Juristas, Lima, 30.03.84, pág. 252.

(6) Seminario mencionado, op. cit., pág. 253.

(7) Ley de Reforma Agraria, de 5 de marzo de 1960, art. 1o.

(8) ONU. Resolución Nº 217 A (III) de 10 de febrero de 1948, "Carta Internacional de Derechos Humanos", de la Asamblea General.-

(9) Ver Considerando cinco de la Declaración sobre el Progreso y Desarrollo Social, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 11.12.69 (Resolución 2542- XXIX).-

(10) Declaración de la Asamblea General de la ONU sobre "El Derecho al Desarrollo" (art. 1o.).-

(11) Suscrita en San José de Costa Rica el 22.11.69, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.-

(12) Ver artículo 200 de la Ley de Reforma Agraria Venezolana.

(13) Ver Declaración Universal de Derechos Humanos de 1,948 en su art. 23. Igualmente ver el Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1,966, en su art. 7o. En el mismo sentido puede verse la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XIV, y el Proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.-

(14) Ver art. XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.-

(15) Ver art. 21, No. 1, de la Convención Americana de los Derechos Humanos.-

(16) Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 23). Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11) y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XI).-

(17) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 15, letra b).-

(18) Declaración Universal de Derechos Humanos de 1,948 (art. 25). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11, No. 1) y Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social (art. 23, e).-

(19) **Declaración Universal de Derechos Humanos** (art. 8o.). **Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social** (art. 20, c). **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** de 1,948 (art. XXII) y **Convención Americana sobre los Derechos del Hombre** de 1,969 (art. 16).-

(20) Ver artículo 118 de la **Constitución de Venezuela** de 23.01.61.-

(21) Ver artículo 38 de la **Ley Orgánica de Tribunales y Procedimeintos Agrarios** de 13.09.82.

(22) Ver mi "**Derecho Procesal Agrario**", Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1,986, págs. 125 a 144.-

(23) Ver artículo 49 de la Constitución de 23.01.61.

(24) Ver **VENTURINI, ALI JOSE**, "La Dotación de Tierras con fines de Reforma Agraria como derecho de rango constitucional", en la obra homenaje a Rafael Caldera, "Estudios sobre la Constitución", UCV, Tomo II, pág. 1.352.-

(25) **VENTURINI, ALI JOSE**, op. cit. págs. 1.353 y 1.354.

(26) Seminario sobre " **Derechos Humanos en las Zonas Rurales de la Región Andina**", Bogotá, septiembre 6 a 11 de 1979,-

(27) Seminario citado, Conclusiones y recomendaciones de la Comisión I, Reforma Agraria.-

(28) Seminario citado, Conclusiones y recomendaciones de la Comisión I, Reforma Agraria.-

(29) Sobre estos derechos y acerca de las declaraciones del Director General de la UNESCO sobre los derechos de la tercera generación o derechos de solidaridad, y sobre las opiniones de GROSS ESPIEL, HECTOR; CASSIN, RENE y VASAK, KAREL, puede verse **ZOVATTO, DANIEL**, "Contenido de los Derechos Humanos. Tipología, en 1er. Seminario Interamericano "**EDUCACION Y DERECHOS HUMANOS**", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, C. R., 1986, pp. 88 a 95.-

Adolfo Gelsi Bidart

TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMPO DEL DERECHO AGRARIO

SUMARIO: I) Un planteamiento provisorio. II) Genérico y específico en lo instrumental. III) Tiempo agrario y tiempo procesal. IV) Sujetos: Asistencia jurídica y Organización de Tribunales. V) Funcionamiento. VI) Perspectivas.-

I) Un planteamiento provisorio.-

1. Sentido del planteamiento.

En la investigación que se inicia acerca de Derechos Humanos (D. H.) y **Derecho Agrario**, no puede faltar un planteamiento -sólo es ésto y provisional- acerca de la tutela o garantía de los D.H. en la realidad que regula el D.A.-

No se trata del proceso agrario en general y en reglamentación de Derecho Positivo en cada país o en el plano internacional (vide-nuestro "Estudio de Derecho Agrario", tomo 3, vol. 1-2-3).

Sino de indicar, **cómo**, a través del proceso, han de asegurarse los D.H.; por ende, **qué** aspectos del proceso requieren modificación o mayor incidencia para que tal garantía se logre realmente.

II) Genérico y específico en lo instrumental.-

2. El proceso como garantía.

La garantía se revela como indispensable para la vigencia real, efectiva, de todo derecho o deber; ésta depende de la libertad humana, por lo cual es imprevisible su cumplimiento.

Todo sistema jurídico es un entramado en el que cada parte sustenta a los otros y se constituye un apoyo o sostén mutuo.

Pero, además, hay medios o instrumentos que se establecen con la sola finalidad de garantizar, asegurar, la eficacia de otros aspectos básicos del ordenamiento vigente. A partir de la auto-tutela o auto-garantía por el propio titular del alegado derecho (la guerra, la huelga, la legítima defensa, el derecho de retención), se pasa a la hetero-garantía, por sujetos que la brindan específicamente. El proceso aparece como una combinación eminentemente jurídica de ambas formas de garantía, mediante un 'tertium genus', en el cual cada parte ejercita su propio poder jurídico en defensa de su derecho ('actio' 'Klage'), ante una autoridad imparcial que está exclusivamente al servicio de los derechos que se aleguen, con las partes y en el ámbito que estas delimitan.

Desde el punto de vista jurídico, el proceso es la expresión más elaborada y conforme a la naturaleza misma del sistema, que se revela como máxima garantía en la medida en que

sea eficaz y como realización culturalmente más avanzada -en el plano de las garantías en la vida social.

3. Proceso agrario.-

El proceso agrario, en principio, no reviste caracteres especiales que lo separen del resto de los procesos. Pero la realidad impone ciertas características más acentuadas para lograr su adecuado funcionamiento, por las dificultades que el medio geo-socio-económico, añade a las habituales.

Lo cual se traduce principalmente en problemas de organización -suplir carencias o ir al encuentro más efectivo de los problemas- y algunos de funcionamiento del proceso mismo.

Pero en todo caso la estructura procesal misma no cambia y, más aún, encuentra aquí igualmente su confirmación, la que suele afirmar la doctrina como propia de la naturaleza misma del proceso.- En tal sentido, la constante inspiración que la doctrina procesal de Uruguay ha tenido, a partir del proceso agrario de revisión de precios y aplicación de multas y daños, como modelo para el proceso en general, resulta particularmente significativa.-

III) Tiempo agrario y tiempo procesal.-

4. Tiempo: duración y D.H.

Ya se está haciendo conciencia a nivel universal y a nivel regional (cfr. Tribunales de la C. E. Europea), que la duración razonable y no interminable -como, casi siempre en América Latina de los procesos, ingresa en la garantía de los D.H.-

La razón es clara, por cuanto la vida es tiempo y el transcurso excesivo del mismo para llegar a una meta, implica desperdiciar parte de la vida y, simultáneamente, crear riesgos multiplicados en que aquélla no se alcance, pues los hombres y sus relaciones cambian en el transcurso y porque se crean nuevos factores de modificación de las situaciones existentes.

En D.A. las cosas no son diversas, pero tal vez pueda decirse que se hacen más difíciles, porque al tiempo excesivo se añade la distancia -aspecto locativo- del lugar donde transcurre la explotación y el que corresponde a la sede del Tribunal. Esto trae el consiguiente retraso en la atención de una y otra actividad y, por ende, el acrecentamiento de los obstáculos en uno y otro campo de acción.

5. Oportunidad procesal y agraria.

El segundo aspecto peculiar en el sector agrario se refiere a lo que puede denominarse con exactitud, tiempo agrario. Hay "año" agrario, que varía según las actividades agrícolas: hay etapas especiales y claramente divididas según las mismas (siembra, mantenimiento y cosecha; inseminación, gestación, nacimiento, cría, etc.); a veces el tiempo es brevísimo (v.gr.: cosecha y comercialización de la uva), otras, las más, su duración es más prolongada.

Todo lo cual reclama un proceso que, en especial en las etapas de cumplimiento o de ejecución, se adecúe a las posibilidades del agro, que a veces no puede esperar (como en el ejemplo de la uva) y otras reclama una necesaria postergación (animales sujetos a epidemia; tiempo de cosecha; tiempo de parición o nacimiento de animales). A la que debe añadirse los cambios en el clima, las necesidades en materia de riego, los problemas de comunicación, etc.-

Esto significa que en el proceso agrario debe darse al Juez una mayor posibilidad de dominio sobre el tiempo procesal, para que las decisiones de la justicia lleguen en el momento adecuado y conforme a las posibilidades y a las necesidades de las diversas explotaciones agrarias.

IV) Sujetos del proceso agrario y D.H.-

6. Garantía personal: técnica y experiencia.

Toda la garantía, en definitiva, depende en su eficacia, de la persona que la representa y realiza, en cuanto a sus aptitudes para realizarla, que abarcan lo técnico o lo económico, según los casos y, en todos ellos, las condiciones personales (psicológicas, morales) de la misma.

El problema **técnico** cobra en el D. A. actual, una importancia creciente, que disputa al otro factor tan significativo en el agro, que es la **experiencia** y que, en una de sus vertientes desemboca en la importancia de la costumbre como fuente de Derecho.

Entre los sujetos complementarios, la técnica -la **pericia**, el consejero técnico- cada vez aumenta en significación, para todas las actividades, a medida que se produce la invasión tecnológica en el agro, desplazando al idóneo por trabajo y experiencia, que viene a quedar como sucedáneo o suplente, en cuanto aquél no puede hallarse.

En el plano **jurídico**, el desarrollo de los estudios de D. A., realizados en forma cada vez más creciente en tantas Universidades, -tiende a asegurar una defensa eficaz,- hasta ahora no siempre fue lograda, atento a la carencia de dicha especialidad. Es una constante en el dominio forense, que el ordenamiento jurídico para el cual no existe especialización en los estudios y en los Tribunales (con lo cual la adquieren los jueces),- no se desenvuelve como corresponde y el justiciable no obtiene con frecuencia, una defensa adecuada.

7. En el plano de los Tribunales, como hoy se discute la alternativa antes señalada: ¿ha de preferirse el juez -lego pero que conoce la realidad agraria o el juez-jurista, muchas veces extraño a la misma?

Sin volver sobre una discusión que hemos publicado en varias oportunidades (v.o. cit. supra) queremos señalar algunos criterios:

a) Con frecuencia los productores agrarios prefieren la decisión del "buen padre de familia", para lo cual está abierta la vía del **arbitraje**, que es necesario despojar de toda formalidad o ritualismo.

Naturalmente que con una excepción, en garantía de los más débiles: los conflictos jurisdiccionales derivados de las leyes de **reforma agraria**, para evitar que el mayor peso socio-económico y cultural, incida en la designación y realización del arbitraje.

b) En el ámbito **judicial oficial**, estimamos que la imparcialidad y el conocimiento jurídico deben signar (junto con las disposiciones personales adecuadas) la presencia del Juez.

Su eventual falta de conocimiento de la realidad, deberá suplirse por la **inspección directa** del lugar o de las cosas y por la asistencia técnica de los **peritos**.

c) También debe reservarse un lugar a los llamados jurados de agricultores, para disponer sobre cuestiones **de hecho** que deben merecer una atención inmediata (estado y realiza-

ción de cercos; sentido de la servidumbre; utilización excesiva de la cuota de agua del regante; etc.)

Pero siempre, en mi concepto, salvo tradición muy segura, con la posibilidad de recurrir a la justicia respectiva para que dicte el fallo definitivo.

7. Sentencia judicial.

La asistencia jurídica es otra de las garantías fundamentales de la defensa, favorecida por la 'infinita cantidad de abogados' que hay en todos los países del orbe.

Pero dificultada, en el ámbito agrario, por la concentración urbana, también de los abogados y la todavía no muy extendida formación en materia de D. A.-

Lo cual impone, a veces, al Juez, no transformarse, que nunca debe hacerlo, so pena de abdicar de su propia condición, sino de **explicar** a ambas partes, sus derechos y deberes en plano abstracto (v. gr.: en el juicio de servidumbre qué compete al demandante y qué al sirviente) y en su colaboración para deslindar, **delimitar** el objeto mismo del precio.

8. Especialización.

Todo sector del Derecho aspira a una especializada de los Tribunales, que sin duda alguna, por provocar la de los jueces, que los integran, más probablemente al acierto de las actuaciones. A lo cual se añade, en D.A. la práctica indispensabilidad de esta especialización, cuando se trata de aplicar leyes de **reforma agraria**, como lo revela la experiencia de **Perú**, por ejemplo.

Lo que ocurre es que la aplicación del Derecho no es automática, sino que requiere un modo de enfocarlo, de acuerdo a los principios de cada rama del mismo, - que más difícilmente puede realizar por el Juez-competente.

En el caso de reformas agrarias, por la globalidad de sus límites y la universalidad de sus efectos; por la ruptura de estructuras y reacondicionar de las mismas que produce; por la coexistencia frecuente para sectores sociales del agro que en parte o en todo son ajenos a aquélla; - es difícil que si no hay una justicia especializada, pueda realizarse en su integralidad la aplicación de la legislación reformadora, en caso de conflicto.

9. Ubicación e itinerancia.-

Otra de las peculiaridades a las que con más frecuencia ha de acudirse para que los D.H. sean respetados en el agro, en especial en los países de gran extensión territorial y diversidad poblacional, - es una adecuada distribución de los Tribunales, para que los justiciables puedan acudir a la Justicia.

Hay aquí una situación específica del agro, que debe merecer una consideración particular, so pena que el propio D.H. de acudir a la Justicia, de promover o defenderse en el proceso, sea susceptible de real ejercicio.

Una de las fórmulas que, desde antiguo y hoy en Perú, sirven mejor para resolver este asunto es la itinerancia: la justicia al encuentro de los justiciables, la justicia en el lugar del conflicto, la sede instalada en cualquier parte del territorio jurisdiccional.

V) Funcionamiento.-

10. Soluciones de todo proceso.-

Reiteramos una vez más, que el modo de funcionar más adecuado para garantizar los D.H.- por el proceso y para lograr que en el mismo puedan ejercerse seguramente y sin

obstáculos,- es el conocido como **sistema de la oralidad.**

Vale decir: realizar la comunidad de sujetos por la co-presencia efectiva (inmediación), sobre la base de las pretensiones planteadas (congruencia), de cara al pueblo (publicidad).

En el caso del proceso agrario esto se ve, si cabe, acentuado, por la modalidad de las poblaciones rurales, acostumbradas a los planteamientos directos, al mantenimiento de la palabra empeñada, al contacto inmediato con los hombres y con la naturaleza.

Se trata, pues, de lo que la doctrina exige para todo proceso y que en el proceso agrario se ve confirmado en su modalidad, por las características geo-socio-económicas y aún psicológicas, propias del agricultor.

VI) Perspectivas.-

11. Proceso.

Preferimos hablar de **garantía procesal,** más que de tutela jurisdiccional, porque esta última denominación nos sugiere una actividad de protección y, además, exclusiva de la autoridad judicial.

Estimamos que es el proceso la garantía y, en él la actuación de cada uno de los sujetos del mismo coordinados entre sí, a pesar de las diversas situaciones que les corresponden.

12. Proceso y garantía.

El proceso agrario será la verdadera garantía de los D.H., en cuanto el mismo permita el libre acceso de cada sujeto agrario que reclame la seguridad de su alegado derecho.

El D.H. protegido es, aquí, ante todo, el de la **posibilidad de acceder efectiva y realmente** al proceso, en cuanto el mismo es la garantía de la aplicación, a su vez, de los restantes D.H. alegados.

13. Proceso que garantice el D.H. a acceder a él.

Para que en el ámbito del agro el proceso sea una efectiva garantía es necesario:

a) distribución adecuada de un número suficiente de tribunales en el territorio del país, en lo cual la **itinerancia** tiene parte principal;

b) **especialización** agraria de los tribunales;

c) **asistencia jurídica** efectiva a las partes y **técnica** en el proceso;

d) realización del proceso en forma comunitaria, aplicando en **toda** su extensión la **inmediación** entre las partes y la **congruencia** en el contenido;

e) **publicidad** de las actuaciones, que permitan la efectiva fiscalización de la opinión en el modo de administrar justicia.-

Guillermo Figallo

LA TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMPO DEL DERECHO AGRARIO

Es sabido que el proceso no es un fin en sí mismo sino instrumento de tutela del derecho substantivo que constituye su objeto, pues, sirve para garantizar la efectividad de este o para reintegrarlo en caso que sea conculcado. De aquí se desprenden dos conclusiones de gran importancia:

La primera, que la Tutela Judicial efectiva es requisito indispensable para la vigencia de las bases esenciales de una organización democrática del Estado y de la puesta en marcha de los mecanismos de protección de los derechos humanos. De este modo la Tutela Jurisdiccional resulta íntimamente ligada a la constitucionalización de los derechos humanos e ingresa al ámbito de los derechos fundamentales de la personalidad.

Desde hace tiempo se ha venido señalando que las normas de Derecho Agrario en América Latina carecían de la debida Tutela Jurisdiccional. Una de las más notables manifestaciones al respecto fue el de la décima conferencia regional de la Fao para América Latina y el Caribe realizada en Caracas en el año 1970 donde hubo consenso entre los representantes de los países participantes en que uno de los mayores obstáculos para la realización de las Reformas Agrarias de la década de los años sesenta había sido la variable jurídica, pues los procedimientos tanto administrativos como judiciales eran campo propicio para las maniobras impugnatorias y dilatorias de los latifundistas que habían llegado en ciertos casos hasta la frustración del proceso mismo de Reforma Agraria. Por tal motivo la conferencia adoptó una resolución recomendando a los países miembros "que adecúen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema las cuestiones litigiosas relativas al derecho agrario: y que dicho sistema debía comprender procedimientos sencillos llevados a cabo en términos perentorios así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo procesal en el tiempo transcurrido sólo 3 países Latinoamericanos. Perú, Venezuela y Costa rica han cumplido la Resolución de la FAO.

La tutela judicial efectiva tiene como necesario complemento el llamado derecho de acción. No hay derecho sin acción dice un aforismo de todos conocido. Abstracción hecha de los múltiples matices que tienen el vocablo "acción" y las diversas teorías que enriquecen la doctrina procesal, podemos decir que el derecho de acción es la potestad que tiene toda persona de exigir al Estado que ponga en funcionamiento la maquinaria jurisdiccional.

El derecho de acción ha experimentado un notable desarrollo dentro de la doctrina procesal contemporánea donde destacan las grandes figuras de Carnelutti, Couture, Alcalá Zamo-

ra y Castillo, Cappelleti, Garth, Fix Zamudio, motivado por el fenómeno de socialización jurídica del Estado actual en el que han tenido un importante rol con el surgimiento y consolidación del derecho laboral, el derecho agrario como expresiones de los derechos humanos económicos y sociales.

La concepción del derecho de acción como un derecho público subjetivo individual derivada de la doctrina liberal de la igualdad formal de los justiciables sin tener en cuenta los importantes factores de orden económico y social que limitan objetivamente el derecho de libertad y la real igualdad entre los ciudadanos, ha sido superada, como el derecho de acción es considerado ahora, como una especie del genérico y esencial derecho de la persona humana que tiene por objeto no sólo proclamar sino garantizar efectivamente, el derecho de todos. Por esta razón el derecho a la acción procesal es un derecho humano a la justicia.

Me referiré a un caso práctico en que la falta de acción determina el incumplimiento de las normas de derecho agrario y por ende el desconocimiento de los derechos humanos del campesino peruano a su dignidad personal, su libertad económica y a la propiedad de la tierra.

La Ley de Reforma Agraria Peruana establece que los campesinos que conducen como feudatarios parcelas hasta de 15 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego se convierten en propietarios de éstas, previa expropiación por el organismo administrativo competente (la dirección de reforma agraria). Sucede que no obstante ser esta una acción calificada como preferencial por la propia ley, la administración no ha cumplido con efectuarla en ciertos casos suspendiendo arbirtrariamente la tramitación de las solicitudes de los campesinos para que se les adjudique en propiedad las tierras. Entonces algunos han acudido ante el órgano jurisdiccional demandando que se ordene el cumplimiento de la ley. Pero, el tribunal agrario ha declarado improcedente la acción interpuesta por el campesino estableciendo que debe acudir previamente ante el órgano administrativo y sólo en caso que este expidiera resolución denegando su derecho tendría expedita la acción judicial.

Ha podido advertirse que esta ejecutoria no ha tenido únicamente efectos individuales sino que ha influido en la propagación del incumplimiento de la prohibición no sólo legal sino ahora constitucional de dar tierras en arrendamiento, pues cada vez se presentan más casos ante el fuero agrario en que los propietarios demandan el pago de la merced conductiva a los campesinos.

La segunda conclusión que se desprende del carácter instrumental del proceso es que debe adecuarse, como derecho y como técnica, "lo más estrechamente posible a la naturaleza particular del derecho sustantivo que constituye su objeto y a la finalidad de tutelar las instituciones de ese derecho. Por consiguiente un sistema procesal será tanto más eficaz cuanto más sirva a esa naturaleza y finalidad.

Este condicionamiento lo denomina Cappelletti la "puerta grande" a través de la cual penetran las ideologías en el proceso. Y también lo advirtió Franz von Klein, el genial iniciador de la revolución del derecho procesal contemporáneo diciendo que el estudio de las normas locales y nacionales del procedimiento no puede limitarse a su aspecto meramente formal pues en ellas están incorporadas las grandes corrientes de la historia, los cambios económicos y sociales, las revoluciones y los estancamientos de la humanidad.

Por consiguiente el proceso judicial debe obedecer a un mínimo de principios y presupuestos que garanticen con certeza y rapidez la vigencia de la normatividad pertinente, por

lo que si el derecho material es de carácter social el proceso debe mostrar un modo de ser que acentúe su función social.

Cabe entonces la distinción entre a) los principios que garantizan el cumplimiento de la finalidad del proceso en su unidad; b) los principios propios de la modalidad procesal aplicables a los derechos sociales (laboral, agrario, etc.) como expresión de los derechos humanos económicos y sociales; y c) los principios exclusivos aplicables al proceso social agrario.

A.- La nueva concepción del proceso como un fenómeno patológico de la sociedad de masas contemporánea ha servido de punto de partida de la revolución procesal europea que atribuye al Estado la función de concluir los litigios con la mayor celeridad y a base de la verdad que debe ser investigada de oficio, por el juez dentro de condiciones de igualdad objetiva de las partes que el juez vela porque se mantenga siempre. Constituyen además presupuestos del debido proceso el derecho de defensa y la imparcialidad del juzgador.

B.- Cuestión de singular importancia que ha significado una tajante diferencia entre el proceso civil y los procesos sociales, ha sido el relativo a la superación del llamado principio dispositivo propio de una concepción individualista del derecho.

Una regla derivada del principio dispositivo es que el Juez al dictar sentencia no debe excederse de lo que ha sido demandado, ni decidir cosa distinta (ne eat judex ultra petita partium). El Juez se encuentra vinculado a la inmutabilidad del objeto litigioso fijado por las partes, vale decir, que no puede decidir más allá del mismo, ni afuera del mismo pues incurriría en los llamados vicios de ultra petita y extra petita, los que invalidan la sentencia.

Este principio denominado de "congruencia" entre lo pedido y decidido, importa el riesgo de que la impericia de la parte más débil económica o socialmente (el campesino) le impida, a pesar de su deseo manifestado con la apertura de la instancia, obtener justicia.

La generalidad de los estudios del Proceso Civil sostienen con vehemencia que el Juez debe estar impedido de separarse de los términos de la demanda y de la contestación de la misma. Afirma que "mal podría avenirse al reconocimiento otorgado por el ordenamiento jurídico al derecho subjetivo, la posibilidad de que el Tribunal pueda cambiar a su antojo el contenido de la contienda judicial" (J. Rodríguez U.)

Han sido la jurisprudencia y la doctrina laboral las primeras que han interpretado flexiblemente el principio de congruencia, sobre la base de la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, posición que ha sido recogida por la legislación de trabajo.

Igualmente, la naturaleza social de las relaciones agrarias, que interesan no sólo al individuo sino también a la colectividad, concede carácter irrenunciable a ciertos derechos de los campesinos, lo que determina que el Juez Agrario deba aplicar de oficio las normas que los tutelan, por lo que en tales casos puede sentenciar ultra-petita o extra petita. Asímismo, el carácter universal del proceso agrario permite que el Juez se pronuncie sobre extremos complementarios del derecho demandado cuando se trata de campesinos.

C.- Actualmente los procesalistas consideran como comunes a todas las modalidades del proceso (civil, laboral, agrario) los principios de concentración, inmediatez, la oralidad, la simplicidad del trámite.

Tampoco hay diferencia del proceso agrario con otras modalidades del proceso social en el modo de realización de los principios procesales de dirección del proceso, oralidad, inmediatez, concentración, etc. su carácter distintivo estaría dado por una nueva manifestación

de la inmediatez que puede denominarse principio de ubicación que consiste en la actuación de las pruebas por el Juez en el predio rústico a que se refiere la controversia para llegar al conocimiento certero de la verdad real.

Es indudable que el conocimiento especializado de la materia agraria permite una mejor apreciación de las cuestiones planteadas, mayor seguridad en las decisiones y economía de tiempo, gastos y trámites, así como la creación de una jurisprudencia uniforme que impulsa el desarrollo doctrinario; y lo que es más importante, significa la sustitución de perniciosos hábitos procedimentales derivados de una idiosincracia individualista por una actitud inspirada en los valores sociales, de acuerdo con el "modo de ser" del proceso agrario. A ello se agrega que al ser sustraídos del conocimiento de los Tribunales ordinarios los asuntos que competen a los Tribunales Agrarios, aquéllos pueden avocarse con mayor tiempo y reflexión a resolver las contiendas civiles y penales, lo que redunda en beneficio de todo el aparato judicial.

La creación de Tribunales Agrarios evita, además que los órganos de la administración pública, ante la morosidad de los Tribunales ordinarios, se vean precisados a intervenir en aspectos jurisdiccionales que tienen relación con el bienestar general.

Algunos críticos sostienen que la creación de Tribunales especializados es contraria al principio de la unidad de la jurisdicción, se trata en este caso de un error conceptual, pues nadie discute que la jurisdicción poder-deber del Estado es única; por tanto, no admite clasificaciones, más en su dinámica presenta manifestaciones distintas "que se explican por el diferente interés resguardado, el cual señala una necesaria bifurcación reunificada por un objetivo único: la justicia". (Manuel Ibañez Procham). Hablemos así de jurisdicción o fuero civil, penal, laboral, administrativo, militar, agrario, etc. Dentro de las diversas modalidades de la jurisdicción el principio de "unidad de jurisdicción" propuesto por Mortara y aceptada unánimemente por la doctrina se manifiesta a través de los distintos ordenamientos legislativos por la atribución a los jueces para intervenir en cuestiones distintas a las de su especialidad (un ejemplo clásico es el de la atribución del Juez penal para decidir sobre la indemnización civil); y otros aspectos se refieren a la eficacia de la cosa juzgada en uno u otro proceso y en las cuestiones prejudiciales. Si consideramos que el Fuero Agrario es un órgano judicial que conoce de cierto reparto jurisdiccional, de igual modo que el Fuero Civil, el principio de unidad no sufre quebranto con la creación de Tribunales Agrarios.

Desde otro punto de vista, se habla de unidad de jurisdicción, empleando este último vocablo en el sentido impropio de órgano jurisdiccional para referirse a la necesidad de que haya un solo complejo orgánico que ejerza esta función (conjunta de órganos centralizados y jerarquizados administrativamente, al que tradicionalmente se denomina Poder Judicial).

Empero los Derechos Humanos sucumben a veces porque carecen de la tutela judicial necesaria debido a la ausencia o desnaturalización de los principios y técnicas que garantizan el acceso a la justicia. Estas situaciones deben ser objeto de investigación jurídica para salvar los vacíos de la legislación o detectar el incumplimiento de las normas.

Existe además en las comunidades campesinas de la América India un derecho consuetudinario paralelo al derecho estatal que determina la existencia de un pluralismo jurídico que no se encuentra claramente deslindado lo que determina la existencia de una suerte de "Apartheid" real violatorio de los derechos humanos de la población campesina.

Conclusión.- la necesidad de la existencia de la justicia agraria especializada, se hace urgente cuando se pone en marcha un proceso de Reforma Agraria, pues apenas es conocida la decisión política, tanto los grupos de poder opuestos al cambio social como los campesinos, ejercen fuertes presiones sobre los Tribunales para alterar o mantener el status posesorio. La experiencia histórica de la aplicación de las leyes de Reforma Agraria con la creación de Tribunales Agrarios en diversos países de Latinoamérica significó la multiplicación de litigios civiles y penales que en su mayoría terminaron con el desalojo o encarcelamiento de los campesinos

EN SINTESIS

La creación de la justicia agraria especializada tiene las siguientes consecuencias en el proceso de Reforma Agraria:

a) Radicar la administración de justicia agraria en órganos especializados, ajenos al sistema tradicional de poder. Esto garantiza la verdadera independencia y la imparcialidad de los jueces, necesaria también para la cautela del interés privado frente a los excesos que pueda cometer la Administración Pública.

b) Unifica la -jurisprudencia de manera que contribuya a la consolidación de la estructura y la organización democrática.

c) Incorporan los principios contemporáneos y reglas de procedimientos sencillas que permiten el acceso del campesino a la justicia. El Juez se aproxima en cada caso a la realidad y la constata, en virtud de los principios de concentración y ubicación del proceso agrario.

d) Garantiza el derecho de los campesinos, eliminando en su favor el desequilibrio que existía en el uso de recursos de defensa. La justicia agraria especializada aplica de oficio, las normas que amparan los derechos de los campesinos.

e) Rescata para los jueces la iniciativa en la búsqueda de la verdad, pues el Juez debe actuar de oficio cualquier diligencia o prueba que contribuya a esclarecer el litigio.

1/01

Ely Checo

TUTELA JURISDICCIONAL EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS

DESARROLLO:

El sistema interamericano está constituído por un conjunto de órganos y mecanismos de propósitos variados, así como de tratados e instituciones cuyas finalidades están orientadas a la regulación y protección de diversas materias.

Una de esas materias o disciplinas protegidas por el sistema regional americano como organización internacional, es la disciplina jurídica agraria, que aparece en todo el sistema a través de institutos jurídicos típicos del derecho agrario de manera precisa y constante.

Antecedentes de la normativa jurídica agraria se encuentran en la Carta Económica de las Américas del 7 de marzo de 1945, por medio de la cual, los Estados Americanos reconocen la formulación de un programa económico positivo, que permita alcanzar los más altos niveles de vida, siendo parte de esas bases, para lograr tales propósitos el desarrollo de los recursos y la modernización de la agricultura, sin embargo la aparición y evolución del Derecho Agrario en la historia del panamericanismo se desarrolla a partir de tres etapas fundamentales:

1. **La primera** comprende la aparición del Derecho Agrario en el ámbito internacional del sistema regional americano, se refiere a la Carta de Bogotá, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Carta Interamericana de Garantías Sociales.

2. La segunda tiene como punto de partida la Carta de Punta del Este, en Uruguay, y define connotaciones propias del Derecho Agrario que constituyen verdaderos aportes a esta rama del Derecho, y,

El tercer momento del Derecho Agrario en el sistema regional americano, está constituído por las reformas a la Carta de Bogotá y por la Convención Americana de los Derechos Humanos.

En cuanto a la primera etapa puede decirse, que la aparición y protección de figuras jurídicas agrarias, se produce en 1948, con la Novena Conferencia Interamericana, reunida en Bogotá, en donde se aprobó la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre.

El artículo II de la Carta, en su inciso e), consagra como uno de los propósitos de los Estados miembros, "promover por medio de acción cooperativa su desarrollo económico, social y cultural". En este sentido el capítulo VII, dedicado a las normas económicas, consagra que los Estados deben dedicar sus esfuerzos: a la modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de la tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola y expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción, mejoramiento de la industrialización y comercialización de los productos agrícolas y la asociación de trabajadores agrícolas.

Para la realización de esos fines la Carta instituye dentro de su complejo estructural, un consejo, el consejo interamericano económico y social y organismos especializados intergubernamentales, dos de los cuales operan en la ejecución de los propósitos de protección de las disposiciones relativas al sector agrario.

El Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) tiene como finalidad, promover el bienestar económico y social de los países americanos, mediante la cooperación efectiva entre ellos, para el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, su desarrollo agrícola industrial y la elevación del nivel de vida de sus pueblos.

En cuanto a los organismos especializados, la Carta establece que deben tener en cuenta las recomendaciones del Consejo Permanente y rendirle un informe de sus actividades; para el área agraria se instituyeron dos organismos: el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), cuya finalidad es lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural mediante programas de capacitación técnica y el Instituto Interamericano Indigenista (III), cuyo propósito es ocuparse de problemas que afectan a la población indígena de los estados miembros y promover su bienestar humano.

En lo relativo a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, al declarar los derechos económicos, sociales y culturales, consagra el derecho a la propiedad privada, como un derecho que toda persona posee o al que debe tener acceso.

El derecho de propiedad así regulado no presenta los caracteres definidos constitutivos de la propiedad agraria, pero tampoco presenta los atributos que el Código Civil otorga a este Derecho. Sin embargo, se trata de un instituto del objeto de estudio del Derecho Agrario que aparece en el ámbito del sistema regional americano como un Derecho humano.

La Carta Interamericana de Garantías Sociales firmada en Bogotá, también adoptada en 1948, cuyo objeto es declarar los principios fundamentales que deben amparar a los trabajadores de todas las clases, en su artículo 38 se refiere a los trabajadores rurales o campesinos. En su parte primera establece: "El Estado realizará una acción planificada y sistemática, encaminada a racionalizar la explotación agropecuaria, a organizar y distribuir el crédito a mejorar las condiciones de vida del medio rural y a la progresiva emancipación económica y social de la población campesina".

Esta carta en su artículo 39 constituye un importante aporte puesto que contiene normas relativas a los problemas de la población aborigen, relacionados con el papel que debe asumir el Estado para la solución de los mismos.

En su artículo 31 se refiere a los trabajadores agrícolas no asalariados, estableciendo como una obligación de los Estados la implementación de un sistema de seguro de prevención contra riesgos de no percepción de ganancias e incluso en caso de cesación del trabajo por causas de enfermedad o accidente.

Esta carta juega un papel sumamente importante en la medida en que confirma la existencia de un reconocimiento contínuo del ámbito agrario dentro del cual el trabajador agrario autónomo o subordinado no es excluído, y en la medida además en que al considerar la protección del trabajador, procede a la protección de institutos y actividades agrarias.

La segunda etapa, que inicia con la Carta de Punta del Este, surgida de la Tercera Conferencia Extraordinaria del Consejo Económico y Social (CIES) incide en la promulgación de numerosas leyes de reforma agraria en los diversos países del Continente Americano, surgiendo por primera vez, este instituto del Derecho Agrario; en casi todos los países. El título I de la Carta expresa que las Repúblicas Americanas convienen trabajar para impulsar programas de reforma agraria integral con miras a un sistema justo de propiedad, mediante el complemento de crédito adecuado, asistencia técnica, comercialización y distribución de los productos. El capítulo IV se refiere exclusivamente a la modernización de la agricultura y al aumento de la actividad agropecuaria.

Después de la aprobación de la Carta de Punta del Este, surgieron una serie de organizaciones, dentro del sistema regional americano que han contribuído a la mayor internalización del Derecho Agrario en todo el ámbito interamericano. Estas organizaciones internacionales, están orientadas al plano de la promoción de todas las actividades agrarias, y al mayor desarrollo y funcionamiento de muchas instituciones contempladas por el Derecho Agrario.

EL CIDE.

1. Comité Interamericano de Desarrollo Económico, creado en la Conferencia extraordinaria misma de Punta del Este, en Uruguay en 1967; su finalidad es evaluar y señalar los problemas más urgentes que retardan el crecimiento agropecuario de la región, determinando las posibles soluciones dentro de los programas de desarrollo económico.

2. EL CIAP. Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, creado por resolución del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en 1963, cuya finalidad es poner en práctica las decisiones tomadas en Punta del Este.

3. **El ILMA:** Instituto Latioamericano de Mercadeo Agrícola, se creó en 1963 mediante convenio firmado por varios países americanos, con el patrocinio de la O.N.U. y de la

F.A.O., su finalidad es capacitar técnicos en las ramas de comercialización de productos agropecuarios y servir de asesor en los programas de mercadeo de este tipo de productos.

Otros organismos internacionales dentro del ámbito regional americano que contribuyen a la internacionalización del Derecho Agrario y, lo constituyen:

El BID. Banco Interamericano de Desarrollo, creado en 1959, por Convención de los países miembros de la OEA; tiene dentro de sus finalidades la promoción y el desarrollo de la agricultura, de las investigaciones tecnológicas agrícolas, estimular el uso más productivo de capital y el crédito, y la cooperación agrícola de las repúblicas americanas.

OIRSA. Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria, surgió en 1953; sirve a la prevención y el control de enfermedades y plagas que afectan al sector agropecuario y cuyas repercusiones tengan carácter internacional.

Cabe hacer alusión a la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina), que en los últimos 20 años ha incluido dentro de su programas de estudios, proyectos para el desarrollo agrícola y rural. Sus investigaciones han estado orientadas al estudio integral de la dinámica agrícola en América Latina; asismismo, realiza estudios sobre el medio ambiente y el desarrollo agrícola.

La FAO, organización mundial para la agricultura y la alimentación, en la realización de conferencias para América Latina y el Caribe: a partir de 1966 ha producido una serie de conferencias interesantes dentro del sector normativo agrario.

En la Novena Conferencia de la FAO en 1966 se aprobaron las recomendaciones 2/66 sobre créditos agrarios, concedidos a bajo interés a través de instituciones estatales, con los fines esenciales de elevación de la calidad productiva del trabajador empresario, y del empresario agrícola. Las recomendaciones 23/66 y 13/66, adoptadas en esta Novena Conferencia recomendaron a los Estados dedicarle atención a los programas de mercadeo de ganado y aumento de créditos, para ganadería, sobre la base de que ésta constituye un factor muy importante, en la economía de gran parte de los países latinoamericanos.

Por último, la resolución 26/66 sugiere a los Estados, la creación de organismos de gestión forestal, el desarrollo de la industria forestal y la inclusión del desarrollo de los recursos forestales en los programas de desarrollo agrícola y reforma agraria.

La XI Conferencia de la FAO para América Latina sobre Reforma Agraria, celebrada en Venezuela, aprobó la resolución 12/70 mediante la cual, recomendaba a los Estados, el establecimiento de mecanismos procesales y jurisdiccionales, que reúnen en un solo sistema todos los problemas relativos al Derecho Agrario.

La resolución 14/70 recomendó el estudio y análisis de los ordenamientos jurídicos agrarios, con miras a acelerar los programas de desarrollo agrícola y reforma agraria.

La XII conferencia regional de la FAO en su resolución 20/72, recomendó la creación de un programa especial de Derecho Agrario, y la celebración de un seminario sobre "Medios procesales y Justicia Agraria".

la XVI celebrada en La Habana en 1980 constituyó un grupo de trabajo, para la creación de un centro latinoamericano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y la convocatoria de plenipotenciarios que examinaría el proyecto de acuerdo para su aprobación. La reunión de plenipotenciarios celebrada en Caracas en 1985 aprobó el convenio que culminó con la institucionalización dentro del ámbito regional americano de otro organismo interregional.

No cabe duda, que las organizaciones internacionales, creadas mediante acuérdo entre los Estados tienen la finalidad de asegurar, conservar y colaborar intereses comunes de los Estados en determinadas áreas. Entre las organizaciones internacionales y los Estados existen relaciones de Derecho internacional, determinadas por los tratados mismos, en virtud de los cuales fueron creados. En consecuencia, las organizaciones internacionales están en relación inmediata con el orden jurídico internacional cuyo volumen de competencia está sujeto a los fines acordados en el convenio que las crea. Se puede así sostener, que las organizaciones internacionales son, sujetos de Derecho internacional que afirman la internacionalización del Derecho Agrario.

La Comunidad Internacional Americana a lo largo de su evolución como organismos, ha tendido a adoptar y proteger de conformidad con sus propósitos, una serie de medidas, que no son más que una racional agrupación de normas del régimen jurídico propio de la agricultura. Si analizamos las resoluciones de la FAO precedentemente expuestas y las diversas finalidades y actividades de las diferentes organizaciones agrarias creadas por los convenios ratificados por gran parte de los Estados Americanos, podemos afirmar que la internacionalización del Derecho Agrario en el sistema regional americano, se ha producido paulatinamente, a medida que ha ido evolucionando el sistema regional americano mismo, evolución que se ha producido a través de la búsqueda continua de satisfacción de aspiraciones de paz y justicia social en el Continente, con miras a proteger y fomentar las actividades agrícolas, ganadería, agricultura, silvicultura, comercio e industrialización. Más verdaderos institutos del Derecho Agrario han sido adoptados en todos los actos emanados de los acuerdos y declaraciones de la Organización Internacional Americana, como créditos, jurisdicción agraria, propiedad, empresa, reforma agraria, organizaciones campesinas, etc.

En esta medida los deberes de los Estados Americanos dentro del ámbito agrario conllevan la movilización de sus recursos nacionales, humanos y materiales, mediante una programación adecuada, a fin de dedicar sus máximos esfuerzos a alcanzar el progreso económico social, a través de suficientes y adecuadas legislaciones, y de organismos agrícolas que hagan posible la consecución de esos fines. Es decir, para ello los Estados reconocen la necesidad de actuar, dentro de una eficiente estructura interna. Los Estados además asumen la obligación de dictar medidas legislativas de carácter interno, para hacer efectivas las disposiciones internacionales que ratifiquen.

La tercera etapa se encuentra conformada, por las reformas a la Carta de Bogotá y la Convención Americana de los Derechos Humanos. En cuanto a la primera, en 1967 mediante el Protocolo de Buenos Aires, en la III Conferencia especial americana, se reformó la Carta de la O.E.A.. Las disposiciones relativas al campo del Derecho Agrario, es decir, a todo el conjunto de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales no fueron reformadas, sin embargo, los artículos 29 y 30 le dieron una proyección más amplia.

En lo relativo a la Convención Americana de los Derechos Humanos, aparece al igual que en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, un artículo dedicado al Derecho de Propiedad. En este sentido, se consagra de una forma explícita la imposición de limitaciones al carácter absoluto que los excesos del liberalismo atribuyeron a este Derecho. Se desprende del artículo, que toda persona podrá ser privada de la propiedad siempre que la ley, subordine su uso y goce al interés general, y cuando previamente opere indemnización pericial.

La Convención Americana de los Derechos Humanos, creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos cuya función principal, es promover la observación y defensa de los Derechos Humanos.

A pesar de que la Convención no consagró una declaración detallada de los Derechos Humanos, económicos, sociales y culturales dentro de los cuales se ubican las normas jurídicas agrarias, no los mecanismos para su control, la Comisión de Derechos Humanos ha hecho referencia a la necesidad del respeto de los mismos, en varios de sus informes.

Así en su informe sobre la situación de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales en Haití, en lo relativo al campo de la agricultura, expresa: "que los servicios del gobierno sobre apoyo agrícola del Departamento de Agricultura enfrenta dificultades debido a un financiamiento deficiente y falta de personal".

En cuanto a El Salvador, en su reforma de 1978 expresó: "La Comisión reconoce la gravedad de estas condiciones, entre las más graves está la tremenda concentración de la propiedad de la tierra y en el poder económico".

Estas dos consideraciones de la CIDH indican que el Derecho Agrario, como los demás derechos humanos económicos, sociales y culturales, deben ser reconocidos internacionalmente como medio de asegurar la paz y la justicia social en el Continente.

Los principios propiamente internacionales del Derecho Agrario, como normativa protegida por numerosas organizaciones internacionales del ámbito regional americano, están definidos en la Carta reformada de Bogotá. Para la disciplina que nos ocupa, tales principios son:

- La justicia social es la base de la paz duradera.
- La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad de los pueblos

en el Continente.

- La validez del Derecho internacional como norma de conducta en las relaciones recíprocas, que el orden internacional está esencialmente fundamentado, en el respeto de la personalidad, la soberanía y la independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas; la buena fe debe regir las relaciones recíprocas entre los Estados.

La validez de estos principios se ve reafirmada, en la medida en que se producen en el sistema regional americano diversidad de conferencias, resoluciones, tratados, con miras a la internacionalización que viene a estar justificada por la necesidad de protección que requiere la normativa jurídica agraria.

En lo relativo a los tratados que han influido en la internacionalización del Derecho Agrario, además de lo expuesto anteriormente, cabe mencionar el convenio económico de Bogotá de 1948; al considerar que "...La seguridad económica indispensable, para el progreso de todos los pueblos americanos es en todo momento la mejor garantía de su seguridad y del éxito de su esfuerzo conjunto, para el mantenimiento de la paz continental; en ese sentido a través de su artículo 28 los Estados asumen el deber, entre otras actividades, de fomentar el incremento de la agricultura y con sus posibilidades agrícolas, fomentar el desarrollo de la producción".

En síntesis, los tratados ratificados por los países americanos constituyen y enriquecen el Derecho Agrario, puesto que son la causa fundamental de su internacionalización, o de su reconocimiento en el área del Derecho Internacional. Estos tratados han influido, además, en la internacionalización del Derecho Agrario, en la medida en que constituyen la base primordial de la creación de organizaciones internacionales americanas agrícolas y porque en sí mismos conllevan el reconocimiento de instituciones de Derecho agrario y de regulación de actividades agrarias.

En definitiva, que todos los asuntos relativos a la problemática agraria del Continente, que no son más que figuras, que interesan y son estudiadas por el Derecho agrario, jamás han sido olvidadas por los documentos de carácter internacional que han sido adoptados por los Estados Americanos en sus diversas conferencias, resoluciones y convenios; promoviendo en sí mismas la publicación del sector agrario que es uno y con ello uno de los elementos caracterizantes de la materia jurídica agraria.

409

Carlos Torres Cueva

ALGUNOS ASPECTOS DE LA JUSTICIA AGRARIA

En muchos países particularmente en aquellos que cifran su economía en la agricultura, más de la mitad de la población es rural y de ellos la mayor parte son minifundiarios y que lógicamente viven en el campo y no en las ciudades, entonces no tienen el mismo nivel cultural que el hombre de la ciudad, por tanto los problemas de propiedad y tenencia de la tierra y otros afines o conexos exigen ser resueltos por un aparato jurisdiccional especializado, pues las instituciones en el Derecho Agrario no son tan iguales como en el Derecho Común, por ejemplo la propiedad rural es más dinámica y se protege y ampara siempre y cuando sea directamente conducida por su dueño y se use en armonía con el interés social, se trata de eliminar toda forma de conducción indirecta, el latifundio y el minifundio, para lograr que el hombre del campo sea dueño de su destino y se realice en forma integral como persona humana, él y su familia (es decir en todo aspecto como es educacional, salud, social y económicamente).

Para estos efectos algunos países como Nicaragua, Costa Rica, Venezuela y Perú han creado un Fuero Privativo Agrario, como órgano jurisdiccional independiente del Fuero Común y más o menos tienen la misma característica o principios básicos en la forma de administrar justicia agraria y que es menester hacer notar por cuanto ha dado buenos resultados aún cuando se presentan a veces obstáculos de tipo sólo coyuntural que no es difícil salvarlos.

Estos principios son:

1) **La Celeridad o sumariedad** que se traduce en los trámites con plazos y términos muy breves y perentorios y con sólo dos instancias, que permiten que los juicios no se eternicen, los pasos procesales se concreten a la demanda, contestación, audiencias de pruebas y sentencia, tampoco se permite incidentes que tiendan a dilatar los procesos y sólo pueden apelarse de las sentencias o de un auto definitorio de instancia, como por ejemplo el auto de declaración abandono de deserción, de inadmisibilidad, etc.; las excepciones se resuelven con la sentencia y no antes. Sólo se declara la nulidad de actuados a petición de parte y no de oficio.

2) **La gratuidad**, que es muy importante y una verdadera conquista para la clase menos favorecida como son los auténticos campesinos; es decir, aquellos poseedores o propietarios de pequeñas parcelas, comuneros, cooperativistas, etc., que estan exonerados de costas y gastos judiciales, de portes de correo, etc., pero tal beneficio no le alcanza lógicamen-

te al agricultor o propietario mediano o gran propietario que tiene a veces hasta 150 Has. en tierras de cultivo bajo riego permanente, por que ellos si tienen como solventar tales gastos; de esta manera si es factible que el campesino pueda hacer valer un derecho, por falta de dinero para pagar un abogado.

3) **La Defensa de Oficio.** Además el Abogado defensor de oficio de campesinos toma la representatividad de los menores o incapaces en ausencia de los padres, tutores o curadores, también hace de defensor de herencia en caso de muerte del campesino litigante mientras no aparezcan los herederos.

Este servicio tuvo la Justicia Agraria Peruana desde la creación y funcionamiento del Fuero Privativo Agrario en 1969 hasta hace pocos años, mediante abogados pertenecientes al Ministerio de Agricultura, donde existía una Dirección General de Defensa Campesina, pero al parecer por razones presupuestales ya no funciona y se ha privado de tal elemental apoyo a gran cantidad de población rural que urge de este servicio.

Es menester que los gobiernos así como han creado el Ministerio Público para velar por el cumplimiento de la ley, defensa de la sociedad y que se traduce en la mayoría de las veces sólo en acusar frente a la Comisión de un delito o acto antisocial y buscan una sanción o pena al infractor; mejor labor cumplirán si se dedicaran y con preferencia a defender a un modesto obrero o un pobre campesino; que también son parte de la sociedad y de ese modo se estaría procurando la realización de una verdadera justicia.

4) **La Economía Procesal.** Que no es lo mismo o igual que la gratuidad, sino que se traduce en la facultad del Juez en obviar o prescindir de algún trámite o prueba intrascendente en aras de la celeridad, sin que ésto signifique poner a alguna de las partes en indefensión; por ejemplo en un juicio sobre reinvidicación, la prueba testimonial no es imprescindible frente a otras pruebas escritas que determinarían la historia dominial.

Es importante señalar a la luz de este principio el caso de la citación de oficio cuando en el escrito de demanda aparezca el interés de un tercero aún cuando expresamente no haya sido emplazado, con la finalidad de evitar la proliferación de juicios.

5) **La Concentración de pruebas** la actuación de pruebas orales como son las confesiones testificales, reconocimiento de documentos etc., se lleva en un solo acto y si no se termina en un solo día se continúa al día siguiente sin necesidad de nueva citación y se realiza generalmente en el predio o en un lugar cercano, en el Perú cuando se trata de Comunidades Campesinas se lleva a cabo en el mismo predio.

6) **La inmediación.** El Juez de Tierras o Agrario personalmente realiza las diligencias de inspección ocular y la Audiencia de Pruebas, por cuanto es quien tiene que sentenciar y ya desde entonces se va formando criterio para resolver conforme a la verdad de los hechos controvertidos; es por tal razón que en el trámite agrario no se permite las comisiones o exhortar para las actuaciones judiciales, salvo casos muy excepcionales, ejem. una

confesión de persona anciana que vive lejos que por razones de salud no se pueda trasladar a la sede del Juzgado o una notificación a lugar distante.

7) **Facultad Inquisitiva,** Al Juez para emitir fallo no le basta la verdad legal, que mediante sus pruebas aportan las partes, sino que tiene que agotar la investigación para llegar a la verdad real de los hechos materia de la contienda, con esta finalidad ahonda los interrogatorios en las declaraciones confesionales o de testigos, y en las inspecciones oculares realiza las indagaciones con el dicho de las mismas partes o de personas del lugar cuya versión le merezca fe, analizar en el terreno las huellas de las sementeras o rastrajos etc.

8) **Facultad de Oficio.**- Se refiere no sólo al impulso oficial de la causa en su marcha normal, sino también para contar con mayores elementos de juicio y mejor formación de criterio, puede solicitar la confesión de los litigantes, una pericia, reconocimiento de documentos, inspección ocular, exhibición, etc. Así en los juicios interdictales o posesorios es elemental la inspección ocular aún cuando las partes no la piden, pues debe determinarse en forma inequívoca quien venía ejerciendo la posesión si se produjo o no despojo o acto material de perturbación posesoria y la época de éstos.

También dentro de esta facultad y con la misma finalidad en la Segunda Instancia se pueden actuar pruebas, sin que ésto signifique faltar a la garantía de la doble instancia a que el litigante puede ejercer su defensa en todas las instancias, pero no a la evaluación de las pruebas que es labor del Juez o del Tribunal, caso contrario se tornarían interminables los juicios por el ofrecimiento de nuevas pruebas y el volver indefinidamente a Primera Instancia.

9) **Facultad Tuitiva.**- Es un principio, eminentemente social y humano por el cual el Juez Agrario está en la obligación de aplicar de oficio las normas que protegen al campesino, es decir, sin necesidad que éste lo solicite, buscando con esto el equilibrio social, pues el campesino muchas veces no puede hacer valer su verdadero derecho o defenderse al mismo nivel y posibilidades con los que no son campesinos, sin que de otro lado signifique subrogarse en la defensa y en la verdadera calificación de la acción.

10) **Facultad Ultra Petita o Extra Petita.**- Cuando el campesino no plantea en su verdadera dimensión el derecho que le asiste, o pide de menos o en el transcurso del juicio ha sido vulnerado este derecho en mayor intensidad, entonces al Juez de Tierras le corresponde la determinación y amparo del derecho conculcado, ejemplo, si la demanda es por interdicto de retener y luego en el transcurso del juicio se produce el despojo, el Juez lógicamente, tiene que sentenciar como interdicto de recobrar ya no de retener.

Este principio ante el lente del Derecho y Ley Común significaría un acto de prevaricato y de nulidad, e incluso muchos jueces de tierras fueron encausados por el Ministerio Público acusados de prevaricato lo cual como observamos de las normas que informan el nuevo Derecho de tipo social y humano como es el Derecho Agrario, no existe delito sino fiel observancia del espíritu teleológico de la Ley.

11) **La Conciliación** es otra facultad muy usual en la administración de justicia agraria y el Juez puede tentarla en cualquier momento, evitando de ese modo una sentencia que sólo y generalmente va a favorecer a una de las partes y si bien un fallo resuelve el problema judicial, pero no en realidad el problema social, puesto que el ganador se va a seguir comportando en lo sucesivo como tal y el perdedor como una persona resentida y la mayor de las veces se vuelve enemigo de la contraria y también del Juez y no solamente ellos sino sus familiares creándose desde ya conflictos entre familias y comunidades y pueblos.

No hay que olvidar que la mayoría de los juicios se producen entre parientes, como son padres con hijos o entre hermanos etc. y también entres hermanos etc. y también entre vecinos.

En cambio con la Conciliación se logra la paz social, puesto que no hay ni ganadores ni perdedores, sino más bien se ha logrado la armonía y tranquilidad y la dedicación de hacer producir el campo.

De otro lado, esta facultad debe considerarse como un paso procesal obligatorio, se logre o no la conciliación y sin mayor formalidad que la intervención del juzgador en los lugares donde la defensa no esté cautiva, pues de no existir abogados o cuando los litigantes o algunos de ellos no tenga abogado basta la garantía de la presencia del Juez quien lógicamente no va a permitir que se pacte contra la ley, que de todos modos orientaría hacia el equilibrio de derecho y espectativas de las partes, mas todavía que de la resolución de aprobación de los acuerdos conciliatorios cabría el recurso de apelación, que constituye un auto definitorio de instancia.

En el Perú el Juez de Tierras se caracteriza por ser siempre un Juez conciliador.

12) **La Especialización y Autonomía funcional, administrativa y presupuestaria.** Hemos analizado las pecuniaridades antedichas de la administración de justicia agraria, que indudablemente la hacen muy especial y diferente a la justicia común donde debido al espíritu de lo Códigos Civiles que son siempre de tipo liberal e individualista y al sistema que imponen, donde existen cuantías, costas, muchas instancias, incidentes, etc., que hace muy dilatoria y muy costosa la justicia, y el hombre del campo que es el menos favorecido por la fortuna, difícilmente le alcanzaría y más si tenemos en cuenta que en los países cuya economía se basa en la Agricultura y cuya población en su mayoría son campesinos y minifundiarios, es decir que desde sus orígenes ya son pobres. Entonces se tiene que defender y asegurar la especialización y también la autonomía funcional administrativa y presupuestal.

Autonomía funcional es decir sin depender de otro órgano administrador de justicia para de ese modo cumplir oportuna y eficazmente con los principios informantes del Derecho Agrario que lo diferencia del sistema tradicional común.

Autonomía administrativa.- De poder administrar directamente o atender de inmediato los servicios necesarios para las acciones jurisdiccionales es decir la marcha normal

de los juzgados de Tierras y el Tribunal Agrario mismo, es decir el apoyo logístico.

Autonomía Presupuestal.- Disponer directamente de los recursos señalados por el Estado.

En el Perú, existe el Fuero Privativo Agrario creado en 1969 y que perdura hasta la fecha compuesto actualmente con 54 Juzgados de Tierras repartidos en todo el territorio que administra justicia en Primera Instancia y el Tribunal Agrario compuesto actualmente por ocho vocales que resuelven las causas en Segunda y última Instancia, cuyos fallos tienen categoría de cosa juzgada excepto cuando interviene el Supremo Gobierno en que se le concede el recurso de Casación para ser resuelto por la Corte Suprema. En el Tribunal Agrario los ocho vocales se turnan para formar Salas con tres Vocales cada día, incluso el Presidente del Tribunal también forma Sala.

En cuanto a los Juzgados de Tierras hasta hace poco contaban con carro oficial para realizar las inspecciones oculares y las audiencias de pruebas en el campo, así como también existía un abogado defensor de oficio de campesinos adscrito a cada juzgado, pero tales servicios ahora sólo por razones presupuestales están en suspenso; también cuentan con una Caja chica para cubrir los gastos más elementales del funcionamiento de los juzgados que ahora también por las mismas razones están un poco disminuidos así como los viáticos de los señores jueces y del personal que lo acompaña en la labor en el campo.

El Juez de Tierras merece comentario aparte, la persona del Juez Agrario o de Tierras que en principio debe reunir los requisitos generales de todo Juez pero además debe tratarse de un profesional de condiciones especiales, pues tiene que desarrollar su actividad esencialmente en el campo, es decir no es un Juez de escritorio, tiene que estar capacitado para entender las costumbres y el idioma de la gente de su jurisdicción, dominar los medios de locomoción, inclusive el caballo o acémila, las alturas o serranías para las largas caminatas, el pernoctar a veces a la intemperie, bajo las lluvias, heladas, barro, etc. es decir física y mentalmente bien preparado, exponiendo a veces su salud e incluso su propia existencia en la labor, es decir un apóstol de la justicia y con una mística y vocación de servicio a toda prueba, en esta difícil y tan incomprendida tarea de administrar justicia en el campo, una rodada de acémila, una volcadura del vehículo, un cólico miserere, es común en las alturas e inhóspitos caminos, algunos jueces han fallecido en el cumplimiento del deber, sin embargo esto no se valora, sólo se acuerdan del Juez para quejarlo, denunciarlo, publicarlo o sancionarlo pero nunca para estimularlo o reconocer su labor, son héroes anónimos de la justicia y a la vez los parias del destino.

Este comentario lo hacemos en virtud de que estamos hablando de los derechos humanos de los campesinos ¿ y por qué no se puede incluir en estos derechos a los administradores de la justicia social en el campo?.

Además las jurisdicciones territoriales y sedes son cambiantes así como el aumento o disminución de las mismas, en consecuencia la reubicación del personal, siempre en aras del mejor servicio al usuario de la justicia agraria.

Necesidad de un Código Agrario.- Si bien somos conscientes que las instituciones agrarias como por ejemplo la propiedad, la posesión, etc., así como la actividad agraria son dinámicas y que quizás no pueden encasillarse o inmobilizarse en un Código, pero también es cierto que hay principios tanto en lo sustantivo como adjetivo procesal, como acabamos de analizar, y que muchos de éstos constituyen conquistas de la nueva sociedad rural y que las Constituciones Políticas no lo han considerado, deben estar ya plasmados y garantizados en un Código Agrario para la realización cabal de la justicia social en el campo, y no sean fácilmente desconocidos por leyes posteriores de acuerdo a los cambios políticos y gubernamentales.

Luis Dongo Denegri

TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMPO DEL DERECHO AGRARIO

1.- Los Derechos Humanos y su legitimidad.-

El contenido de esto que llamamos los Derechos Humanos, es el reconocimiento unánime y público que se hace al hombre, concebido como un ser viviente, a quien se le rodea de derechos esenciales y fundamentales para que pueda desarrollarse dentro de la sociedad y satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales.

Es así que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobados formalmente en Diciembre de 1948, por la Organización Mundial, al cual el Perú le dió su aprobación en 1966, se precisa que los derechos y libertades proclamadas deben hacerse efectivas, dentro de un orden social e internacional, sin más limitación que las establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y disfrute dentro de una sociedad democrática.

Todo esto es muy bello, pero no es suficiente el reconocimiento de esos derechos, sino que resulta necesario buscar y establecer una cobertura firme, una protección o garantía, bajo techos o formalidades preceptuales pero fundamentales consignadas en la Constitución y regulados por las leyes en cada país.

Las garantías así plasmadas, constituyen medios, cuya finalidad es, asegurar el libre ejercicio de todos los derechos humanos utilizando los canales procesales, administrativos o jurisdiccionales.

Nuestra Constitución de 1979, recogiendo todos los frutos que nos llegan de las Naciones Unidas, es que reconoce los Derechos fundamentales de la persona humana, la familia y sus bienes, impone la seguridad social, le obliga a proporcionar educación, etc.

El artículo primero de nuestra Carta, tiene un sentido humanista, puro y noble cuando dice: "La persona humana es el fin Supremo de la Sociedad y del Estado, todos tienen la obligación jurídica de respetarla y protegerla". En el artículo 2do. reconoce los derechos a la vida, la integridad física al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la igualdad ante la ley, a la propiedad y a la herencia; así como el de alcanzar un nivel de vida que le permita asegurar su bienestar y el de su familia.

Es así como se ha institucionalizado en el Perú, igual que en otros países a nivel Cons-

titucional los Derechos Humanos, dándoles plena legitimidad.

2.- La Tutela o Protección Directa de los Derechos Humanos.-
Tutelar es cuidar, proteger, cautelar en términos generales. En este contexto tenemos que referirnos a una tutela que emana de la Ley, referida a determinadas personas, a quienes por diversas razones se hace necesario su amparo o protección. Liliana Morera, destacada estudiosa de la disciplina Agraria, nos ha dicho con mucha firmeza que: " La Tutela de los Derechos Humanos referidos al Derecho Agrario es un atributo inherente a cada ser humano, necesario a su desarrollo económico, social y cultural";

Todos estamos de acuerdo con ella. Pero el tutelar también importa el que se precise el procedimiento para su efectividad o restitución cuando son violados o amenazados. Esto es criterio general y responde a la Lógica Jurídica.

En el Perú los Derechos Humanos, están tutelados en sus dos jerarquías: Constitucional y Legal. En este último tenemos la Ley 23506 de Hábeas Corpus y de Amparo, promulgada el 7 de diciembre de 1982, referida en primer lugar a la persona y en el segundo lugar a todos los demás derechos que la Constitución reconoce o garantiza normando el procedimiento a seguirse en la vía penal o civil, cuando esos derechos son violados o amenazados.

Las Resoluciones denegatorias de las acciones de Hábeas Corpus y de Amparo expedidas por la Corte Suprema, pueden llegar por la vía del Recurso de Casación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, con sede en la Ciudad de Arequipa. Casada la Resolución de la Corte Suprema se produce el reenvío, para que se dicte fallo favorable, por la misma Corte que tiene carácter jurisdiccional.

3.- La Tutela o Protección indirecta.- Bajo otras modalidades procesales o caminos formales jurisdiccionales, se cautelan los derechos que la Constitución y las Leyes reconocen a la persona y sus bienes, a los que se denomina modo indirecto de protección. Ellos son:

a) **Proceso Ordinario:**
b) **El control Jurisdiccional de las Leyes, y**
c) **Tribunales Especiales.**

En la secuela del proceso o juicio Ordinario, es muy importante el que se permita el derecho de defensa, sea directamente o bajo el patrocinio de un profesional habilitado; lo que es también la publicidad de los juicios, ya que ellos constituyen medios efectivos de protección a los derechos de las personas y de sus bienes.

Se comprende bajo la denominación de Proceso Ordinario el que se inicia, tramita y termina en el Fuero Civil, Penal, Agrario y Laboral, ya que todos ellos están orientados a amparar las libertades de la persona humana y a los derechos reconocidos en la Constitu-

ción y las Leyes especiales. Las deficiencias procesales en todos estos juicios son clamorosas. El sistema Judicial es anacrónico.

El control Jurisdiccional de las leyes ha ido evolucionando y extendiéndose, tanto en América como en Europa, recordando a los hombres que deben dar leyes justas, humanas y oportunas.

En el Perú, ello es atribución del Tribunal de Garantías Constitucionales a petición del Presidente de la República del Fiscal de la Nación, de 20 Senadores y 60 Diputados, de la Corte Suprema de la República y también por los ciudadanos cuando reúnan 50,000 firmas, comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones. El Tribunal puede declarar la inconstitucionalidad de una ley, después de escuchar a las partes. Su fallo constituye cosa juzgada.

La declaración de inconstitucionalidad, en general, es una facultad de determinados Tribunales de Justicia, a los que se considera especiales y ha de plantearse a instancia de parte cuando considere que ha sido lesionado un interés legítimo protegido en forma expresa en la Constitución.

4.- La protección indirecta en la actividad Agraria.-

Los Derechos así cautelados incluyen necesariamente a quienes realizan actividad agraria, por cuanto una persona que tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la alimentación, la vivienda y asegurar también sus medios de subsistencia, como lo señala el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Artículo 2do. de la Constitución, requiere necesariamente de proteccion o tutela Jurisdiccional.

Es por ello que ante el Fuero Agrario, se plantean mediante el Recurso de Exceso de Poder, las reclamaciones cuando el propietario de un predio rústico, de esa tierra, que constituye su fuente de trabajo, ese medio para conseguir sus alimentos, donde tiene su vivienda rural y es amenazada por acciones u omisiones que violen sus derechos o sean amenazados en forma inminente. Presentado es tramitado de inmediato por el Tribunal Agrario; quien corre traslado al Gobierno. De la denegatorio cabe el recurso de Casación ante la Corte Suprema. Este recurso nació como consecuencia de los reclamos que hacían los propietarios de fundos rústicos ante los excesos de los funcionarios de la Reforma Agraria, para afectarlos, expropiarlos o declararlos en abandono y así privarlos definitivamente de su derecho, pero se ha hecho más extensivo a los casos de nulidades.

5.- Los Derechos Humanos y el Derecho Agrario.-

Los Derechos Humanos forman parte del Derecho Agrario, ambos nacidos como naturales, desde el momento en el que el hombre aparece en la tierra y decide trabajarla y cultivarla para alimentarse, posteriormente construye su vivienda, desarrolla la ganadería, explota bosques y para todo ello requiere de un área agrícola apropiada a sus posibilidades.

Es en esa tierra donde se asienta en forma permanente, construye su vivienda, levanta un establo, la rodea de cercos, instala su industria, cría sus animales, sus ganados, explota los bosques, construye aserraderos, almacena sus cosechas; y así se van desarrollando las actividades agrarias. Incuestionablemente, todos estos bienes son el preciado patrimonio del hombre, adquiridos mediante su actividad agrícola requieren de adecuada protección. Es allí donde nace la relación, a lo que el profesor Carrozza llama una de las "fuentes del Derecho Agrario".

Estamos seguros que privarlo de ellos es quitarle la vida a ese hombre, debemos evitar que sean destruidos, disminuidos, violados o amenazados, ello es un reto a los Gobiernos y una misión de los agraristas.

Existe como vemos confundidos y enlazados los Derechos Humanos con el Derecho Agrario, no sólo en el Perú, sino en todo los países del mundo, lo que hace que tengamos presente en Cusco a tantos distinguidos juristas que nos hablan en el mismo idioma y sobre el mismo tema.

Los Derechos Humanos y el Derecho Agrario, requieren de atención y protección.

6.- Cómo se tutelan esos Derechos en el Perú.-

En la cúspide normativa, encontramos a la Constitución como ya hemos visto, reconociendo los derechos a la persona, en todas sus manifestaciones, pero también a la propiedad privada agraria, ya sea individual, comunal, cooperativa, asociativa o autogestionaria. Así lo señalan los artículos 2, 124, 125 y 157 de dicha Carta. Se condiciona la propiedad al fin social y se permite su expropiación como excepción, previo pago del justiprecio. Esto guarda armonía en los últimos acuerdos de las Naciones Unidas de 1986 y 1987, de lo que se ha ocupado en forma brillante Ricardo Zeledon en sus dos conferencias en este Congreso.

En cuanto a las leyes tutelares, tenemos la 23506 para el " Recurso de Exceso de Poder " y muchas otras leyes que constituyen el ordenamiento Agrario, para permitir el acceso a la propiedad rústica en muchas modalidades, calificar al conductor directo, concederle tierras de bosques, reconocer a una comunidad campesina y otorgarle su título.

Para mantener esos derechos, hacerles respetar y en general defenderlos se tiene el procedimiento Agrario , ante los Jueces y Tribunal Agrario.

El Tribunal Agrario, como ya sabemos es el órgano Jurisdiccional Central, que resuelve en Instancia definitiva a nivel Nacional, los conflictos y controversias derivados de la aplicación de la Reforma Agraria y del Derecho Agrario en general.

Excepcionalmente conoce la Corte Suprema, en algunos casos en que se formula recurso de Casación, pero únicamente en los asuntos en que es parte el Estado y que son resueltos por el Tribunal Agrario. El recurso se concede en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 23436. También conoce en los recursos de nulidad de acciones de amparo, planteados

en la vía Civil, pero que lesionan el derecho de propiedad sobre la tierra rústica, que no hubiera sido atendido debidamente por el Fuero Agrario.

También excepcionalmente el Tribunal de Garantías Constitucionales conoce en Casación de los fallos de la Corte Suprema, en acciones de Amparo, en aplicación a la Ley 23385.

Este Tribunal no tiene para estos casos función Jurisdiccional como la Corte Suprema, pero declara el derecho y señala las fallas procesales.

7.- Deficiencias de la Tutela Jurisdiccional en el Perú.-

Los derechos reales relativos a la propiedad, a la posesión, a la herencia y otros bienes rurales, no se encuentran legislados ni garantizados en el Código Civil de 1984. En forma expresa han sido excluídas en el artículo 883. Debemos reordenar y estructurar un Derecho Agrario, que sea útil a todos los peruanos.

El Perú, no tiene un Código Agrario que precise y defina las limitaciones a que se halla sometida la propiedad rural; que señale las modalidades de acceso a élla y su protección; como debe usarse, disfrutar y disponer de élla. Tampoco se implanta el Seguro Agrario que pueda resarsir los daños en caso de calamidades, sequía, plagas, como lo señala la Constitución y la Ley de Reforma Agraria.

Hasta la fecha no se da una Ley de expropiaciones de las tierras y otros bienes agrarios, en los casos de expropiación con fines de Reforma Agraria que se halla vigente tal como lo señala el artículo 125 de la Constitución , manteniendo las normas dictadas por el Régimen Militar para el sistema de valorización y forma de pago que son auténticas confiscaciones de la propiedad rural.

No se aumenta el número de Jueces Agrarios y ante una población Campesina que crece. En toda la Región de la Selva no encontramos un Juez de Tierras que atienda y solucione los problemas de las Comunidades Nativas y los derivados de la explotación de los bosques y las tierras. Las soluciones las tiene que dar el Juez en lo Civil o Penal.

La Ley Procesal Agraria, no es la ideal es deficiente y dilatoria por excelencia, tiene que recurrirse a la norma Civil, que no compatibiliza con los principios de gratuidad, inmediatéz, impulso de oficio y otras características propias del procedimiento Agrario.

Los derechos de los campesinos modestos, mujeres abandonadas y niños campesinos no tienen ninguna protección legal ni ayuda en la defensa de sus derechos. No hay defensa campesina de oficio, una Ley la suprimió. El Ministerio Público está ausente, su Ley lo silencia.

La Jurisdicción Agraria no logra descentralizarse y sólo hay un Tribunal en la Capital de la República. La justicia es lenta, lejana y costosa. La gratuidad en realidad no exite. No

se dan normas para perfeccionar el sistema y el proceso Judicial.

El trámite procesal en los juicios agrarios, está condicionado al pago oportuno de impuestos, tasas y tributos, especies valoradas, lo que motiva el retardo en las resoluciones, y muchas veces la anulación de todo lo actuado en perjuicio del campesino. Se requiere de normas claras que supriman estas exigencias, ello es un clamor de todos los litigantes. La vivienda rural inexplicablemente está descuidada por el Gobierno Central y los Municipios, no sólo en el Perú, sino en los países Latinos. No se promueve su construcción, ni se instalan servicios a pesar de que es vital para el hombre del campo.

Requiere promoción, apoyo crediticio y ámplia tutela Jurisdiccional que facilite la posibilidad de su realización.

Debemos preocuparnos más de los problemas agropecuarios.

Fernando Brebbia, gran maestro del Derecho Argentino, advierte que si no se atiende al sector agropecuario, pondremos en peligro no sólo la paz social, sino la democracia misma.

Está en nosotros el insistir en que se instituya la tutela Jurisdiccional en todas estas figuras en favor de quienes realizan la actividad agraria, y con ello estaremos asegurando el desarrollo económico, social y cultural de nuestros pueblos y lo que es más importante, estaremos asegurando el alimento a las futuras generaciones .

-421-

RELACION DE SINTESIS

Agustin Luna Serrano

I.- Con la venia, señor Presidente, Señores de la mesa, colegas congresistas, alumnos universitarios, señoras y señores. La bondad y la generosa confianza de los organizadores del Congreso han hecho recaer sobre mí el encargo, a la vez honroso y delicado, de pronunciar la relación conclusiva o de síntesis de nuestro encuentro peruano, de nuestra reunión de agraristas comenzada brillantemente en la costa limeña y ahora a punto de concluir felizmente en la sierra cuzqueña, en la secular sede de la Universidad de San Antonio Abad.

En las jornadas de Lima decía, al exponer mi contribución a los trabajos científicos de este magno evento, que la convocatoria del Congreso suponía un reto para los agraristas, por reclamar una perspectiva, la de los derechos humanos, completamente novedosa en nuestra materia: en estos días se ha puesto varias veces de relieve, en efecto, cómo hasta ahora los derechos humanos no han sido prácticamente atendidos en nuestros estudios específicos. Decía también que el objetivo de la convocatoria hacía a la misma, además, apasionante, porque, si todas las normas jurídicas se refieren al hombre y deben respetar sus derechos como persona, cuanto más las que se refieren a la actividad agraria, que al hombre que la ejercita no sólo ocupa, de ordinario, por completo, sino que, además, casi siempre condiciona social y económicamente.

Con el apremio de estas dos sugerencias, los agraristas reunidos en este Congreso no han rehuído el reto ni han dejado de considerar la relación de necesidad, de derivación, de complementariedad o de instrumentalidad -pues todas estas proyecciones me ha parecido advertir en las conversaciones de estos días- entre los derechos humanos y la disciplina jurídico-agrarista. Por otra parte, no es de extrañar, señor presidente, señores congresistas, el entusiasmo con que los agraristas hemos respondido a la proposición de los organizadores del Congreso: a todos nos urge la preocupación de la conformación del Derecho Agrario y de su ciencia y, porque uno y otra son jóvenes y no siempre aceptados y comprendidos, nos anima pederosamente -quizás, a veces excesivamente- cualquier solicitud en la que imaginamos una ocasión propicia para la afirmación de la especificidad y de la autonomía de aquéllos.

La interrelación entre Derechos Humanos y Derecho Agrario, como bien hemos comprendido en estos días, no sólo no aparece como imaginaria sino que se demuestra particularmente profunda. Por eso nuestro Congreso peruano marcará un hito importante en la evolución del Derecho Agrario, pues, al haberla evidenciado, nuestra reunión alcanza

un significativo valor metodológico, tanto por lo que se refiere a contenido como por lo que afecta al sistema del Derecho Agrario. A este propósito, me complace particularmente resaltar que el avance científico que supone, por sí misma y en sí misma, la reflexión que hemos llevado a cabo estos días en Perú, se debe a una sugerencia de la Escuela Iberoamericana del Derecho Agrario, que ya tiene acostumbrados a los juristas europeos -y espero reflejar también, en esta apreciación, el punto de vista de mis colegas de allende los acéanos- a la indicación de interesantes caminos de desarrollo y consolidación sistemática para la disciplina que profesamos.

Por todo ello, señor Presidente, podemos manifestar nuestra satisfacción en el momento de culminarse los trabajos de nuestro Congreso; y, por todo ello también, pienso que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a quien se debe fundamentalmente la organización de este evento, puede sentirse contento y, lo que es más, orgulloso de haber propiciado esta reunión de juristas agrarios.

II.- Hilo conductor de todo el Congreso ha sido la relación existente entre los Derechos Humanos y el Derecho Agrario. La misma se ha examinado en muy diversos aspectos y con variadas proyecciones, a partir del telón de fondo -como él mismo la quiso calificar- de la exposición inicial, magistral por sencilla y sintética, del doctor Héctor Gross Espiell.

En la sesión primera de trabajo el doctor Guillermo Figallo nos mostró brillantemente la conexión de los derechos humanos con el Derecho Agrario en el ordenamiento andino en sus sucesivas vertientes, inca e indiana, subrayando su capacidad de resistencia ante los embates del Derecho burgués e individualista de la Codificación. Los aspectos históricos de la conexión entre Derechos Humanos y Derecho Agrario han sido, luego, rigurosamente puestos de relieve, de una manera más o menos pesimista u optimista, por los doctores Abraham Ramírez Lituma, Alberto Ruiz Eldredge, Pietro Romano Orlando, Sergio Marchisio y Louis Lorvellec, en cuyas intervenciones me ha parecido entrever una evolución sucesiva de aquellos sentimientos de decepción y de esperanza- ambos sugeridos razonablemente por los hechos históricos -ante la confrontación, a veces disyuntiva y a veces cooperativa, de los derechos humanos y la disciplina de la actividad agraria o la realidad socio-económica o, mejor, si se quiere, existencial del hombre campesino.

A la reflexión de carácter histórico sobre los derechos humanos y su proyección en el Derecho Agrario se ha unido, desde el inicio del Congreso, la reflexión metodológica y axiológica sobre los aspectos fundamentales de la conexión entre aquéllos. El doctor Carlos Fernández Sessarego ha mostrado, en una intervención rica, en su síntesis, de indicaciones doctrinales, la significación del Derecho Agrario como receptor, primero, y como ordenador, después, de la especificidad y de las exigencias de una actividad humana, la aplicada al cultivo de la tierra. Los aspectos axiológicos de la relación entre Derechos Humanos y Derecho Agrario se han puesto de relieve, con perfiles dignos de atenta meditación, por el doctor Antonio Carrozza, en la sugestiva indicación del Derecho Agrario como Derecho para la paz, en cuanto Derecho de equidad -en la regulación del contrato, de la propiedad y de las reformas agrarias- y, por eso, de tregua y aún de

composición satisfactoria de los conflictos sociales.

Después de las consideraciones generales, de sentido histórico, metodológico y axiológico, sobre la relación entre Derechos Humanos y Derecho Agrario, el Congreso ha atendido a la vertiente de la misma que me atrevería a calificar de institucional. Esta ulterior vertiente, que lógicamente ha ocupado la mayor parte de las intervenciones de los agraristas -que somos, aunque no necesariamente positivistas, sí juristas del Derecho positivo, que a lo más hablamos **de lege ferenda** para promover la corrección de lo que se ordena **de lege lata**-, se ha introducido por una brillante intervención limeña del doctro Ricardo Zeledón, en la que, sin olvidar las cuestiones históricas y metodológicas -antes bien partiendo de ellas, en una construcción que él mismo ha querido calificar de teórica y que yo quisiera matizar de reconstructiva del sentido profundo del Derecho Agrario-, se ha subrayado, sobre todo, la dimensión del Derecho Agrario como realizador de los Derechos Humanos; y el propio doctor Zeledón ha situado, aquí en el Cuzco, la misma cuestión en la perspectiva de la conformación del Derecho Agrario moderno.

La trascendencia iluminante de las instituciones agrarias de los derechos humanos no podía sino comenzar a examinarse desde el objeto mismo del Derecho Agrario -la actividad agraria- y, esencialmente, a partir del trabajo del agricultor, que es núcleo de la misma, para luego proyectarse en los esquemas básicos de organización de la tenencia de la tierra en la fecunda perspectiva de la función social de la propiedad. Todos estos problemas han sido, fundamentalmente, asuntos debatidos en las jornadas del Congreso celebradas en la Universidad de Lima. Sin embargo, no puede prescindirse, en el tratamiento de los derechos humanos en su relación con la actividad agraria, del aspecto promocional que, en orden a la misma, supone la compleja idea del desarrollo que reclaman los documentos internacionales en tema de derechos humanos. Tampoco podría obviarse un aspecto, que tanto preocupa, desde vertientes diversas -normativa, institucional y sistemática-, a nosotros los agraristas, como es el del medio ambiente y el de la conservación de los recursos naturales. Y, por fin, un Congreso sobre Derechos Humanos y Derecho Agrario requería, en todo caso, atención a la tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el ámbito de la actividad agraria.

Pienso, amigos congresistas, que ha sido un acierto de los organizadores de nuestra reunión que estos últimos temas del programa del evento -desarrollo, ambiente y tutela jurisdiccional de los derechos de los hombres dedicados a la agricultura- hayan sido objeto de nuestro estudio en la Universidad de San Antonio Abad, en el Cuzco, en esta sierra peruana, en manera inmediata a la problemática existencial de los campesinos y en manera también cercana a uno de los ambientes naturales de mayor belleza en el que, sobre la obra divina, se ha acumulado, produciendo maravillas, la mano del hombre. Algunos de estos problemas ya han tenido un cierto anticipo en nuestras conversaciones de Lima: el tema correspondiente al desarrollo fué aludido, en efecto, entre otros, con muy interesantes precisiones y concreciones, por el doctor Samanez, del Perú, por el doctor Caicedo, de Colombia, y también por el doctor Vitolo, de Italia, en ponencia articulada y comprensiva, en que la agricultura fué puesta en relación no sólo con el desarrollo sino

además con el ambiente; yo mismo me permití estructurar mi apresurada intervención en la Universidad de Lima en el tránsito, a través de la empresa, del derecho humano al trabajo al derecho humano al desarrollo. El tema del ambiente, diversas veces examinado, fué objeto preciso de las intervenciones de los doctores peruanos Gazzolo y Andaluz, en verbos bien expresivos sobre la magnitud de los problemas ambientales, sobre la urgencia de pasar del estado puramente legislativo al de la efectividad de las leyes -éste fué el nervio de la ponencia del doctor Gazzolo- y sobre la absoluta necesidad -éste fué el hilo conductor de la circunstanciada exposición del doctor Andaluz, que se ha reiterado en su discurso cuzqueño- de que las leyes aseguren el buen estilo -recojo sus palabras- de las operaciones ambientales, para que el desarrollo y promoción del campesinado se encuadren adecuadamente, a través de la contemporánea conservación de los recursos, en lo que denominó como ecodesarrollo. El tema, finalmente, de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos relacionados con la actividad agraria tuvo también su anticipo limeño, a una actividad paralela al Congreso, pero idealmente ligada a él con mucha fuerza, en el sincero y sentido homenaje que los congresistas quisimos rendir, con justicia, al Tribunal Agrario del Perú: en las intervenciones en aquel acto del doctor Zeledón, de Costa Rica, para ofrecer el merecido homenaje; del doctor Duque Corredor, de Venezuela, para glosar brillantemente su significado; del doctor Ramos Grau en su discurso de orden, tan ponderado y conceptuoso; en las palabras del Presidente del Tribunal, al final del acto, y en las que, con afecto y contenida emoción, nos quiso brindar posteriormente a los congresistas el vocal decano del Tribunal Agrario, doctor Manchego Adrián. Pero todos estos temas de desarrollo, ambiente y tutela jurisdiccional especializada agraria han tenido su sede propia de desarrollo aquí, en el Cuzco, y a ellos me referiré de nuevo con posterioridad.

III.- En la temática evolutiva de los trabajos del Congreso, han tenido la prioridad temporal que su propia naturaleza exigía las cuestiones que se refieren, de una parte, a la reglamentación, a través de diferentes instrumentos, de los derechos humanos y, de otra, en clara conexión con la anterior, a lo que podemos llamar Derecho Agrario Internacional.

Al encuadre de carácter general y teórico, que, con alcance previo, supuso la relación, llena de significativas resonancias metodológicas, del doctor Fernández Sessarego, del Perú, siguió, profundizando ya directamente en el tema, la precisa ponencia del doctor Marchisio, de Italia, en la que se resaltó, por un lado, la escasa relevancia doctrinal alcanzada, hasta ahora, por el Derecho Internacional Agrario, pero significativo, por otro, que lo poco que existe en la materia se orienta fundamentalmente en la línea de la protección de los derechos humanos. Ante la realidad de la escasez de atención, por nuestra parte, al Derecho Agrario Internacional, los agraristas debemos entonar el **mea culpa** y dar una respuesta capaz de invertir el actual estado de la cuestión, como ya nos sugirió el doctor Duque Corredor, de Venezuela. Es cierto que habremos de ser conscientes, aún sin ser necesariamente especialistas de la materia, de la limitaciones de orden político -el famoso principio del dominio reservado recordado por el doctor Marchisio y otros aspectos denunciados por el doctor Ruiz Eldredge, del Perú- que impiden con frecuencia la formación de un Derecho Agrario Internacional propiamente dicho, pero tal circunstancia

no debe arredrarnos para iniciar una investigación sobre lo existente, animados, puesto que el contenido más significativo de los tratados y declaraciones internacionales se fundamenta frecuentemente en los derechos humanos, por el acicate de este Congreso.

El mismo hecho, sin embargo, de que el Derecho Agrario Internacional actual se orienta en la línea de los derechos humanos coloca a los agraristas en una cierta dificultad sistemática y metodológica, a mi entender preñada de los mismos riesgos que se han derivado de la infructuosa búsqueda de los principios generales del Derecho Agrario, que o no son principios jurídicos generales o no son específicos del Derecho Agrario. El doctor Lorvellec, de Francia, ha puesto de relieve algo que, a mi entender, es particularmente importante desde el punto de vista doctrinal: que los derechos humanos de la primera, de la segunda y de la tercera generación, no obstante haberse formulado éstos últimos en fuerte vinculación con la realidad -como subrayó el doctor Orlando, de Italia-, no son sino fuentes indirectas del Derecho Agrario. Además, lo pueden ser también de las normas que regulan cualquier otra actividad humana distinta de la agraria. Por eso los agraristas debemos ser muy prudentes en esta materia, no echar las campanas al vuelo y tener siempre en cuenta que aquellos derechos humanos deben iluminar -como, en el plano interno, los diferentes postulados constitucionales- la disciplina agraria, en su fundamento, en su interpresentación y en su aplicación, pero que no necesariamente forman parte específica del sistema del Derecho Agrario. De todas formas, aún en esta perspectiva de prudencia científica, bien podemos decir que nuestro Congreso nos ha proporcionado material abundante y valioso para profundizar estas cuestiones: a los trabajos hasta ahora recordados, cabe añadir el del doctor Ramírez Lituma, del Perú, por sus informaciones sobre la realidad de los derechos humanos en los países iberoamericanos y en la reciente experiencia agraria peruana. Por otra parte, el doctor Lorvellec, antes ya mencionado, ha dirigido al Congreso una interesante propuesta, cual es la de promover la declaración de una cuarta generación de derechos humanos de concreta atinencia agraria, en la línea de asegurar a todos los pueblos la provisión de sus necesidades alimenticias. Formulada brillantemente en Lima, nuestro colega francés ha desenvuelto su indicación, aquí en el Cuzco, de la manera tan articulada que todos recordamos, señalando, incluso, caminos de una posible investigación que le diera soporte y a la que es de esperar que pronto podamos hacer nuestras aportaciones.

Para acabar con estas reflexiones sobre la primera de las temáticas de nuestro Congreso, quisiera subrayar, señor Presidente, dos aspectos que me parece que reflejan una constante del Derecho Agrario moderno y una toma de postura generalizada de los congresistas sobre el papel del Derecho Agrario respecto de los derechos humanos. Es el primero el renovado interés de los agraristas por el problema de las fuentes, materiales y formales, del Derecho Agrario: de estas constantes, que sin duda revaloriza en los tiempos actuales nuestros estudios, ha sido testigo nuestro Congreso al escuchar las intervenciones de los doctores Carrozza, Lorvellec y Vitolo, y la misma se ha reflejado también, en un aspecto particular, en la conferencia ayer dictada, en acto paralelo a nuestro encuentro celebrado en el Colegio de Abogados del Cuzco, por el doctor Fernando Brebbia, de la República Argentina. Es el segundo la consideración, que me parece asumida por todos o, al menos,

por la inmensa mayoría de los congresistas, de entenderse el Derecho Agrario como realizador de los derechos humanos en relación a la actividad de la explotación de la tierra: a mi modesto entender, si se tiene en cuenta el ponderado llamamiento a la prudencia científica que antes hacía, el Congreso se ha colocado así en la adecuada línea metodológica, línea que, desde luego, no es reduccionista ni renunciataria de la incidencia de los derechos humanos en el ámbito campesino y, antes al contrario, supone, sobre un planteamiento científico sin duda correcto, el camino más conveniente -además de rico en sus implicaciones dogmáticas- para la efectividad de los derechos humanos en el agro, lo que significa, en los diversos aspectos subrayados, un reto inmenso para nosotros los agraristas. Me atrevo a pensar que, en efecto, en la realización de los derechos humanos a través de la disciplina jurídica agraria se mantendrá siempre presente y con transcendencia vivificante esa relación entre Derecho Agrario y Derechos Humanos sobre la cual nuestro Congreso ha sido una importante primera e inicial reflexión colectiva.

IV.- No es de extrañar que, intitulada nuestra reunión a los derechos humanos y al Derecho Agrario, los organizadores del Congreso pusieran especial énfasis en el trabajo agrícola. Es justo, además, reconocer que, por medio de las contribuciones del argentino doctor Brebbia, estudiando los caracteres especificadores del trabajo agrícola, y del doctor Samanez, del Perú, mostrándonos la realidad socio-laboral del campesinado en su país; a través del parlamento del doctor Guerra Daneri, del Uruguay, indicándonos, en clara proyección axiológica, las implicaciones que el tema propone; mediante la ponencia del italiano doctor Massart, analizando la progresión de la legislación de su país y haciéndonos, aquí en el Cuzco, una sugestiva propuesta de investigación científica; y gracias también a la contribución de la doctora Liliana Morera, de Costa Rica, en una admirable ponencia de interesantísima sistematización científica, el Congreso ha producido un material precioso para la evolución doctrinal de nuestra disciplina. A esas aportaciones debemos también añadir una del alemán doctor Winkler, que, imposibilitado de concurrir a nuestro encuenro, ha querido estar idealmente presente en el mismo mediante el envío de una concienzuda, como suya, ponencia sobre el trabajo agrario.

A través de las palabras de todos estos intervinientes se ha resaltado -así, expresamente, en las ponencias de la doctora Morera y del doctor Guerra Daneri- que el trabajo agrario no es sólo para el campesino un medio de vida sino también, y quizás sobre todo, un modo de vida. Yo mismo me permitía indicar, en la misma línea, que su trabajo no sólo compromete al campesino, sino que, casi siempre, le condiciona. Pues bien, quisiera señalar, a propósito de cuanto se ha dicho en el Congreso del trabajo agrario y de sus condicionamientos e implicaciones y de la específica regulación que precisa en atención a ellos, que ha podido fácilmente observarse, a lo largo de nuestras conversaciones de estos días, la relación que la consideración del trabajo agrícola guarda con la concepción científica de la agrariedad, cifrada en el ciclo biológico de la producción de vegetales y animales; así en las referencias que se ha hecho al trabajo estacional, a los riesgos de la producción agraria, en contacto con la naturaleza, y su eventual cobertura mediante seguros agrarios, a la seguridad social en el campo, al crédito de ejercicio e, incluso, a la posible huelga de los trabajadores agrícolas. Es claro que la íntima relación del campesino

·con la tierra, compendiada en las sintéticas expresiones recordadas, tiene una virtualidad más profunda que ha de impregnar otros muchos aspectos de nuestra reflexión jurídica, pero me ha parecido útil resaltar, como aspecto dogmático interesante, por su significación metodológica y sistematizadora, de nuestras discusiones, esta implicación de la actividad agraria en el ciclo biológico, la tesis de cuya transcendencia para la determinación de lo agrario -sugerida en tierras americanas por los doctores Carreras, de Argentina, y Gelsi Bidart, del Uruguay, y desarrollada admirablemente en Italia por el doctor Carrozza- encuentra también en el aspecto ahora subrayado una importantísima y demostrativa proyección.

En relación al ámbito temático dedicado en nuestra reunión al trabajo agrícola, podemos señalar también, aunque desde otro punto de vista, más cercano quizá a las preocupaciones inmediatas explicitadas en el Congreso, que una gran parte de la legislación agraria se ha orientado en todos los países a la promoción de la actividad económica que consiente el trabajo agrícola. Las reformas agrarias **lato sensu**, las reformas fundiarias, las reformas, de los contratos agrarios y, desde luego, las llamadas reformas agrarias integrales, tiene siempre su base en la revalorización de la actividad -o, lo que es lo mismo, del trabajo- a cargo y en detrimento de la simple titularidad de la atribución de los bienes. Pero el trabajo agrario no sólo presenta ésta importante vertiente de proyección política y normativa, en la que se revela casi siempre una profunda relación entre el Derecho Agrario y los Derechos Humanos, sino que, para nosotros los agraristas, el trabajo del agricultor comporta, si es autónomo, la formación de la empresa y sugiere, por otra parte, la consideración de que sólo mediante la formación de una empresa agraria en sentido técnico se abre la vía -y aquí volvemos a la relación del Derecho Agrario con los Derechos Humanos- a la realización eficaz de la promoción del campesino y, en definitiva, del derecho humano al desarrollo. Al derecho al desarrollo me referiré ulteriormente, pero lo ya dicho se propone resaltar como, subrayando el significado del trabajo como presupuesto de la actividad económica agraria, que es el objeto propio del Derecho Agrario, podemos más fácilmente ligar la disciplina jurídica agraria con el postulado de la realización y de la defensa de los derechos humanos.

V.- La especificidad del trabajo agrario desenvuelto sobre unos bienes que tienen una especial vocación a la explotación económica por la producción de vegetales y animales tiene mucho que ver, señor Presidente, colegas congresistas, con la conformación de la idea de la función social de la propiedad, que, sobre la constatación realista de la diversificación social del instituto propietario, asumió la transcedente dirección de superar la apropiación y el goce de los bienes mediante su sujeción a los fines de la comunidad. En realidad, todos los mecanismos de revalorización del trabajo agrario sobre la mera atribución de la titularidad de los bienes encuentran su justificación instrumental en la idea de la función social de la propiedad.

Sobre este punto han intervenido diferentes congresistas. El doctor Comporti, de Italia, nos ha ilustrado, en una ponencia modélica en su concepción científica y en su estructuración sistemática, sobre las bases históricas y dogmáticas y sobre la proyección

institucional de la función social de la propiedad. El doctor Sanz Jarque, de España, ha estudiado el asunto desde el punto de vista de su conocida tesis de la funcionalización de la propiedad de la tierra -relación jurídica básica, a su entender, del Derecho Agrario-, haciendo una puntual indicación de las normas agrarias de mi país. El hondureño doctor Rubi nos ha explicado la transcendencia de esta categoría, en una inteligente síntesis del Derecho constitucional y del Derecho Agrario, en los derechos humanos, en sintonía explícita con la postura generalizada de los congresistas sobre la relación Derecho agrario-derechos humanos a que antes me refería. El doctor Caicedo, de Colombia, ha centrado la interrelación entre Derecho agrario y derechos humanos también por referencia a la función social no sólo de la propiedad sino así mismo de la posesión, es una muy bien trabada y articulada ponencia. El doctor González, del Paraguay, ha expuexto brillantemente las bases doctrinales de la función social de la propiedad y sus proyecciones disciplinarias, que también pueden alcanzar -y aquí quiero agradecerle personalmente su atenta consideración del Derecho español- a la herencia, terminando, siempre en la perspectiva de la función social, por señalar la recíproca dependencia y relación entre los derechos humanos y el Derecho agrario, para decir de éste, en la línea recurrente de nuestro Congreso, que debe ser el creador de las condiciones de la efectividad de los derechos humanos en su ámbito normativo propio. Por mi parte, he querido también señalar la íntima conexión axiológica y disciplinar existente entre el derecho humano al trabajo y, a través de la actividad agraria organizada en forma de empresa, el derecho humano al desarrollo y la función social de la propiedad. Por fin, si bien sólo en último término por referirse a una forma particular y concreta de propiedad, en la que, por cierto, la función social se muestra de manera relevante, debe recordarse la precisa y tan bien articulada ponencia del doctor Torres y Torres Lara, del Perú, sobre la propiedad cooperativa.

Como es natural, nada voy a añadir a lo tan bien dicho en nuestro Congreso sobre la función social de la propiedad, a cuyo concepto y a cuya virtualidad se ha dedicado, además, recientemente, una reunión científica específica en el vecino país colombiano. Señalaré solamente que, como bien sabemos, el concepto de la función social de propiedad suscita políticamente las más contrapuestas sensaciones. Para unos es por completo insatisfactorio, para otros esperanzador, para muchos tranquilizante, y para algunos todavía amenazador. Para nosotros juristas es ya un concepto dinámico adquirido en la ciencia y en la disciplina jurídica, que, sin embargo, aunque nos referimos a él constantemente, no ha desarrollado las potencialidades de que es capaz. Sin duda, las tareas de nuestro Congreso, agregando a la idea de la función social el sugerente ingrediente de los derechos humanos, nos facilitará de manera sustantiva nuestras investigaciones al respecto y, sobre todo, nuestras reflexiones sobre el particular.

VI.- La temática de los derechos humanos económico-sociales, en que se inscribe la función social de la propiedad, tiene su continuidad natural en el derecho al desarrollo, que los textos internacionales han querido también elevar a la categoría de derecho humano de la tercera generación o de la solidaridad. Al desarrollo, en términos generales, y -en definitiva- al derecho humano que lo reclama, se ha dedicado la ponencia del doctor Alvarez Vita, del Perú, y también diversas intervenciones relacionadas con la reforma agraria,

particularmente por lo que se refiere a la brasileña, a cargo de los doctores Lucarelli, de Italia, conocido estudioso de problemas agrarios y no agrarios brasileños, Laranjeira, del Brasil, a través de una muy completa y articulada exposición, y de Souza Maia, también brasileño, que nos ha presentado un cuadro de la situación de la reforma agraria en su país. Todos ellos han señalado las luces y las sombras de la reforma agraria brasileña y, en general, significado las circunstancias de su actual relentización.

Lógicamente, el derecho al desarrollo no se contrae, en el ámbito de su referencia al campesinado, a la mera reforma agraria, que acertadamente enlazaba el doctor Héctor Rubi, de Honduras, con el concepto de función social de la propiedad en el proceso de promoción del agricultor, significando, como tantos otros, la necesidad de que el Derecho Agrario se construya a la luz de los derechos humanos. La reforma requiere complementarse con instrumentos crediticios, con sistemas de ordenación de cultivos, con fórmulas asociativas para la transformación de los productos, con la adecuada organización de los mercados internos e internaciones y, en última instancia, según se ha puesto repetidamente de manifiesto, con mecanismos de solidaridad y de cooperación internacionales. Requiere, además, para posibilitar verdaderamente el tránsito del derecho al trabajo al derecho al desarrollo del agricultor, de la formación de la empresa, como antes ya he significado: justamente señalaba, a este propósito, el doctor Lucarelli la falta del concepto de empresa en la legislación de reforma agraria brasileña, y justamente también el doctor Oliart, del Perú, denunciaba los criterios excesivamente burocráticos de que los planes de empresarialización de las comunidades campesinas se resienten en su país, con merma, por no reflejar adecuadamente las formas culturales de los interesados, de una flexible dinamización del desarrollo.

El derecho al desarrollo no puede ni debe confundirse con el mero desarrollismo, pues la visión parcial que se refiere a este último hace que los aspectos fundamentales de la promoción del ser humano queden con frecuencia casi por completo difuminados. Por otra parte, no deja de haber indicios de que la proclamación de la necesidad desarrollista pueda encubrir, a veces, posturas contrarias a la realización de la justicia que intentan operar las reformas agrarias. Sobre este punto, sin duda de importante significación para nuestros colegas iberoamericanos que intentan tan esforzadamente reportar al ámbito del Derecho Agrario los mecanismos concretos de la realización del derecho humano al desarrollo, me vienen ahora a la memoria las repetidas denuncias del colombiano doctor Benítez Morales, admirado amigo de todos nosotros, del riesgo de la sustitución engañosa de las reformas agrarias por las fórmulas economicistas del puro desarrollismo.

VII.- Si la promoción del desarrollo no deja de plantear, a menudo, contradicciones - algunas se han subrayado por el francés doctor Lorvellec y por los peruanos doctores Oliart y Andaluz-, es lo cierto que una característica problemática que la misma plantea incide directamente en el tema de la protección del ambiente: conservación y explotación de los recursos naturales se presentan con frecuencia no sólo como expresiones de posiciones encontradas en relación al ambiente, sino también como instancias no siempre del todo cohonestables y compatibles.

El capítulo de la protección del ambiente interesa, en la perspectiva de la indicada tensión, por diversos conceptos a los agraristas -el de la contaminación que perjudica a la agricultura (agricultura contaminada) y el de la contaminación que genera la propia explotación agraria (agricultura contaminante)-, pero suscita sobre todo, entre nosotros, la cuestión doctrinal y sistemática de las relaciones entre el Derecho Agrario y la protección del ambiente o, para ser más preciso, la de la colocación de las normas ambientales en relación al sistema del Derecho Agrario y la medida en que aquéllas pueden o deben ser recibidas en éste. El decano de la Facultad de Derecho en que nos encontramos, el doctor Díaz Bedregal, que nos ha mostrado una amplia reseña de la legislación constitucional latinoamericana sobre la materia e ilustrado con precisión sobre la legislación peruana al respecto, no ha dejado de suscitar la cuestión en la alternativa del Derecho Agrario como concebido como Derecho de la empresa agraria o considerado como Derecho de los recursos naturales renovables. Con fidelidad a su maestro, el venezolano doctor Casanova, no ha dudado en adherirse a esta segunda concepción, pero pienso que de sus palabras pueden extraerse premisas que propicien o indiquen soluciones adecuadas para la cuestión ahora suscitada. La actividad agraria, ha dicho el doctor Díaz Bedregal, reclamándose a la conocida tesis del italiano doctor Carrozza, opera sobre la naturaleza y sobre la vida, y su disciplina jurídica no puede prescindir de esta realidad ontológica. Pues bien: la protección del ambiente y, más en concreto, la conservación de los recursos naturales renovables interesan al Derecho Agrario en cuanto y en la medida en que su deterioro comprometa la actividad agraria o en la medida en que ésta degrade para el futuro la misma actividad de explotación. Me parece, en cambio, que los agraristas debemos rechazar, aunque no falten propuestas en este sentido nacidas en nuestro propio campo científico, que hayan de comprenderse **in toto**, en el ámbito -que ha de ser, científicamente, circunscribible y circunscrito- del Derecho Agrario, las reglas sobre la defensa y protección de los recursos naturales renovables.

Todavía dentro de la problemática de la protección del medio ambiente, no quiero dejar de reseñar aquí, por la interesante y sugestiva síntesis que supo trazar sobre la legislación y la jurisprudencia de su país, la exposición que nos brindó ayer el profesor italiano doctor Comporti.

VIII.- En un Congreso sobre Derecho Agrario y derechos humanos no podía faltar un adecuado tratamiento de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos y, en particular, de los derechos que se derivan para el campesinado de la legislación agraria. Este aspecto, además, que supone la canalización procesal apropiada de la efectividad de las normas agrarias, había de reclamar particularmente nuestra atención en una reunión de agraristas celebrada en Perú, país pionero, como todos sabemos, en el establecimiento y en el buen funcionamiento del fuero especializado agrario: precisamente uno de nuestros congresistas más destacados, el doctor Guillermo Figallo, aseguró en muy buena parte, al frente del Tribunal Agrario del Perú, que perseverase, en la aplicación práctica de las normas, el espíritu inspirador de la legislación de reforma agraria.

El fuero especializado agrario no sólo supone una adecuación necesaria y un

acercamiento conveniente de la Administración de justicia a los problemas de los afectados por los conflictos agrarios, sino que propicia, en su especificidad, una fecunda comprensión y una mayor sensibilidad, de los poderes públicos, en este caso del poder judicial, hacia los problemas existenciales -ésto es, humanos- de la población campesina. Como en tantas ocasiones, también aquí el Derecho Agrario manifiesta su especificidad y su especialidad respecto y dentro de la generalidad del Derecho: especialidad en el órgano dispensador de la justicia, especialidad en el procedimiento y en sus trámites y especialidad, sobre todo, en los principios de sumariedad, oralidad, concentración e inmediación que rigen la actuación de jueces y tribunales. Todo ello comporta que el proceso agrario -o, si se prefiere, el Derecho agrario procesal- constituya un capítulo relevante en el sistema del Derecho Agrario.

El tratamiento, señor Presidente, congresistas cuzqueños, de la defensa jurisdiccional de los derechos humanos en relación al campesinado ya tuvo su anticipo, como decía anteriormente, en el rendido homenaje de los congresistas reunidos en Lima a la obra magnífica del Tribunal Agrario del Perú. Ha sido, luego, ocasión de múltiples referencias en distintas intervenciones y hoy, en el Cuzco, ha sido objeto de una consideración sistemática a cargo de diversos ponentes. El mencionado doctor Figallo, partiendo de la función instrumental del proceso agrario, ha examinado analítica y orgánicamente sus caracteres específicos, proponiendo añadir, a los principios que ya lo inspiran, el principio de ubicación, para que no sea el campesino quien busque a la justicia y sea ésta la que se aproxime al hombre del campo. Otros profesores peruanos han examinado también la significación del proceso agrario de este país: mostrando sugestivamente las luces y las sombras de la tutela directa e indirecta de los derechos humanos y de la actividad agraria - así el doctor Dongo, profesor de esta Facultad-; indicando la transcendencia de los principios procesales inspiradores en la efectividad de la actividad jurisdiccional -así, en su didáctica exposición, el doctor Torres Cueva, que ha señalado la necesidad de profundizar en el asunto del poder del juez agrario para provocar la conciliación-; o haciendo una atenta consideración a la problemática nacional al respecto, como el doctor Montalvo Callo, antiguo profesor de esta Facultad. La experiencia colombiana en la materia nos ha sido explicada ampliamente por el doctor Caicedo, quién, en el cuadro general de la legislación agraria del lugar de su procedencia, ha puesto de relieve la transcendencia de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el ámbito agrario a través de las normas de la Ley de reforma agraria de su país; la experiencia costarricense, tan significativa sobre todo en orden a la amplia competencia del foro especializado agrario, ha sido breve pero enjundiosamente expuesta por la doctora Yansi Valverde; y la tutela de los derechos del campesinado en Nicaragua nos ha sido explicada por la doctora Molina, subrayando el designio político subyacente a la misma. Todas estas relaciones puntuales se han podido enmarcar, en el día de hoy, en la ponencia, de vuelos más generales, del doctor Duque Corredor, de Venezuela, quién brillantemente, como acostumbra, y con un gran rigor técnico, que es otra de sus características expositivas, nos ha ilustrado tanto sobre la afirmación internacional e interna de la tutela de los derechos humanos como sobre los obstáculos de vario tipo que encuentra en la práctica su realización; es de esperar la publicación de las actas del Congreso para poder leer con la atención que merece esta

ponencia del doctor Duque Corredor, que él ha resumido, sólo en una pequeña parte, extraordinariamente. El encuadre internacional se ha también abordado, con carácter más general, en la interesante intervención de la doctora Eli Checa, de la República Dominicana. A los trabajos del Congreso sobre el tema de la protección jurisdiccional de los derechos del campesino ha querido, en fin, también contribuir el prestigioso procesalista y agrarista uruguayo doctor Gelsi Bidart, que no ha podido estar entre nosotros, pero que ha deseado que no faltase su contribución a nuestras discusiones de estos días.

Como bien se puede apreciar, colegas congresistas, sobre éste último tema de nuestra reunión, relativo a la protección jurisdiccional de los derechos humanos en el ámbito de la agricultura, se ha producido en el Congreso una abundante y valiosa documentación científica de la que todos podemos y debemos felicitarnos.

IX.- Señor Presidente, colegas y amigos congresistas: nuestra reunión, por ser la primera que los agraristas celebramos para examinar las posibles relaciones entre nuestra materia y los derechos humanos, no ha sido sino una aproximación preliminar a la problemática de nuestras preocupaciones. Por eso han podido resentirse, a veces, nuestros trabajos de genericidad, de reiteración o de asistematicidad. Ello, más que justificable, es, en todo caso, comprensible, tratándose de un tema no sólo para nosotros novedoso sino también en sí mismo falto de una definitiva formulación en lo que se refiere a los mismos términos de la interrelación entre el Derecho Agrario y los Derechos Humanos. Se ha visto, de todas maneras, que esa relación es profunda, dinámica y rica y se ha llegado también a la conclusión de que el Derecho Agrario debe tener, entre otras, la alta misión de posibilitar la realización de no pocos derechos humanos, todos ellos, por lo demás, completamente interdependientes. Aunque sólo fuera por ello, la investigación aquí comenzada requiere una continuidad para profundizar en lo ya averiguado sobre la relación indicada.

Hacia este sentido de la continuidad de nuestros esfuerzos se orienta la declaración que los congresistas hemos dirigido, con las firmas de todos nosotros, al Instituto Interamericano de los Derechos Humanos, a quién se debe la feliz iniciativa de este evento, al objeto de que estudie la posibilidad de propiciar la celebración de otras reuniones de agraristas para, una vez evaluados los resultados de esta nuestra primera aproximación, poder examinar, con carácter más concreto, las distintas implicaciones de la conexión entre el derecho agrario y los derechos humanos. En nuestro Congreso tenemos ya para ello un importante punto de partida, pues a través de él se ha incrementado nuestra consciencia de que la luz de los derechos humanos -como decía el doctor Rubi, de Honduras- ha de vivificar y renovar el Derecho agrario y de que el alma de este cuerpo normativo de la actividad agraria ha de encontrarse -en la bella metáfora enunciada por el doctor Zeledón, de Costa Rica- precisamente en los derechos humanos. Podemos decir que, ciertamente, a partir de esta reunión de Lima y del Cuzco, para todos los agraristas el objeto, el cuerpo, de nuestro estudio, que es la actividad agraria, ha de cobrar una nueva dimensión, hasta ahora casi por completo destendida en nuestros trabajos y en nuestras elaboraciones doctrinales.

Como sabeís, la declaración del Congreso, de la que os hablo, en la que se expresa el deseo de la continuidad de nuestros esfuerzos, dice así: "Los participantes en el Congreso Internacional sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos, celebrado en Lima y Cuzco los días 7 a 12 de Septiembre de 1987, valoran muy positivamente la iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos al convocar este certamen y, al examinar, por primera vez en una reunión de agraristas, las relaciones que la materia que cultivan tiene con los derechos humanos, significan al Instituto convocante la conveniencia de continuar profundizando tales relaciones, en la perspectiva de servir las instituciones agrarias a la realización efectiva de los derechos humanos, tanto mediante las normas pertinentes del Derecho interno como las del Derecho Internacional, a través de las actividades y de las modalidades que ulteriomente se puedan precisar. En tal sentido, sugieren que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos analice la posibilidad inmediata de encarar la realización de este objetivo Cuzco, 12 de Septiembre de 1987".

Por fortuna, además de la expresión de este deseo de proseguir nuestras reflexiones sobre el tema que nos reúne, han surgido ya, en el seno de nuestros trabajos congresuales, dos propuestas concretas -y muy articuladas y sistematizadas, por cierto-, que bien pueden ser argumento específico de posteriores investigaciones colectivas de nosotros los agraristas. Ambas se han planteado, precisamente en nuestras jornadas cuzqueñas, por obra diferenciada de los doctores Massart, de Italia y Lorvellec, de Francia, para sugerir el estudio de dos aspectos puntuales, pero de profundísima dimensión, de la relación entre Derecho Agrario y Derechos Humanos: el derecho al trabajo agrario, para cuyo estudio ya se ha producido abundante e interesante material en este Congreso; y el derecho a la suficiencia alimentaria de los pueblos y de los individuos, que también ha aparecido frecuentemente, como apremiante motivo de reflexión, en nuestras conversaciones.

Al reto de la convocatoria del Congreso los agraristas hemos respondido, en definitiva, con un compromiso: el de encaminar nuestros trabajos científicos cotidianos y nuestras actuaciones de abogados, jueces o profesores en el sentido de procurar que el Derecho Agrario sea el instrumento generoso, eficiente e imaginativo de la realización verdadera de los derechos humanos; el de afanarnos en la búsqueda, a través de la formulación, en lo que a nosotros quepa, y de la interpretación y aplicación de las normas agrarias, de la realización de la justicia y, en última instancia, de la paz, a la que nuestra disciplina, fundamentalmente equitativa -como subrayaba el doctor Carrozza, de Italia-, tiende esencialmente a servir; el de procurar que, en cuanto al Derecho Agrario competa, los derechos humanos no se desconozcan, no se infrinjan y, por el contrario, siempre resplandezcan; me permito recordar aquí, entre otras intervenciones, las puntuales referencias sobre los derechos humanos en un país centroamericano indicadas por la doctora North, del Canadá, y el generoso y brillante parlamento del doctor González, del Paraguay, henchido de hombría de bien y de afán de justicia.

X.- Todavía, señor Presidente, unas palabras de colofón a mi intervención.

No tanto la cortesía debida, sino la justicia y, diría más, la amistad que han sabido

ganar en todos nosotros, obligan a rendir homenaje de gratitud a todos los cuzqueños por su generosa acogida. Gratitud a sus autoridades civiles y académicas, gratitud a su Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de San Antonio Abad, gratitud a su cuerpo docente y a sus estudiantes, que con tanta simpatía y con tanto interés han seguido nuestros trabajos y acompañado a los congresistas, y gratitud, en fin, aunque no en último lugar, al decano doctor Díaz Bedregal, persona de clara ciencia y de extraordinaria bondad, que en todo momento ha estado a nuestro lado. Muchas gracias, pues, a todos Ustedes: nos llevaremos, como cualquier persona que visite estas tierras, esta ciudad y los monumentos que la rodean, un recuerdo imperecedero; pero, además, como agrarista, siempre recordaremos al Cuzco como el lugar en el que culminó una propuesta y se diseño un propósito que, sin duda, van a afectar profundamente nuestro trabajo de cada día.

Muchas Gracias también por la bondad de su atención.

INDICE GENERAL

	Pág.
Presentación	9
Palabras liminares	11
Crónica del Congreso	13
Palabras del Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lima	19
CONFERENCIAS	
Antonio Carrozza "El Derecho Agrario como Derecho para la Paz"	23
Guillermo Figallo "Aporte del Derecho Andino al Derecho Agrario y los Derechos Humanos"	35
Ricardo Zeledón Zeledón "Origen, Formación y Desarrollo del Derecho Agrario en los Derechos Humanos" (Hipótesis para una investigación)	41

CAPITULO I

LA DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AGRARIO INTERNACIONAL

Carlos Fernández Sessarego "Derecho Agrario y Derechos Humanos en la unidad del ordenamiento Jurídico"	55
Sergio Marchisio "El Derecho Internacional Agrario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos"	79
Alberto Ruiz Eldredge "La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Derecho Agrario y la realidad en América Latina"	89
Louis Lorvellec "Las Declaraciones Internacionales de los Derechos Humanos y el Derecho Agrario"	95
Pietro Romano Orlando "Las Declaraciones Internacionales de Derechos Humanos y el Derecho Agrario"	107

Abraham Ramírez Lituma
"La Declaración Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Agrario Internacional" 119

CAPITULO II

TRABAJO AGRICOLA Y DERECHOS HUMANOS

Alfredo Massart
"El Derecho Agrario para la consolidación de las posiciones del trabajo y de la profesionalidad en la Agricultura" 129
Fernando Brebbia
"Trabajo Agrícola y Derechos Humanos" 141
Liliana Morera, Anayansy Valderde
"La Actividad Agraria y su relevancia en el marco de los Derechos Humanos" 151
José Samanez Concha
"Trabajo Agrícola en el Perú y Derechos Humanos" 159
Rodolfo Vitolo
"Agricultura, Desarrollo y Ambiente" 171
Enrique Guerra Daneri
"Derechos Humanos y el Trabajo Agrícola" 175
Adolfo Gelsi Bidart
"Trabajo Agrícola y Derechos Humanos" 181

CAPITULO III

FUNCION SOCIAL

Agustín Luna Serrano
"La Actividad Agraria en la perspectiva de las Declaraciones Universales y Americanas de los Derechos Humanos" 189
Carlos Torres y Torres Lara
"El Régimen de propiedad en las Cooperativas Agrarias del Perú" 207
Marco Comporti
"Función Social de la propiedad en el Derecho Italiano" 215
Eduardo Caicedo Escobar
"Función Social y Derechos Económico-Sociales" 223
Carlos Cárdenas Quirós
"La conducción directa de la tierra por su propietario: propuesta de interpretación de un precepto constitucional contradictorio" 235
Carlos Alberto Gonzáles
"La Función Social y los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales" 245

Juan José Sanz Jarque
"La Funcionalidad de la propiedad de la tierra y síntesis del Estado y Régimen que la misma presenta en España" 257
Héctor Manuel Rubi
"La Función Social en el Derecho Constitucional Agrario" 281
Francesco Lucarelli
"Antagonismos y Conflictos en la Reforma Agraria Brasilera" 285
Mireya Molina Torres
"Derecho Agrario y Derechos Humanos en Nicaragua" 311

CAPITULO IV

AGRICULTURA, DESARROLLO Y AMBIENTE

Antonio Andaluz Westreicher
"Agricultura, Desarrollo, Ambiente y Derecho" 317
Luis Gazzolo Miani
"Incidencia del Ambiente y Recursos Naturales en el Ambito de los Derechos Humanos" 329
Raymundo Laranjeira
"Agricultura, Desenvolvimento e Meio Ambiente no Ambito dos Direitos Humanos" 339
Juan Alvarez Vita
"El Derecho Humano a la Alimentación y el Derecho al Desarrollo" 353
Florencio Díaz Bedregal
"Régimen Jurídico de los Recursos Naturales renovables dentro del Ambito del Derecho Agrario Peruano" 365

CAPITULO V

TUTELA JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CAMPO DEL DERECHO AGRARIO

Román Duque Corredor
"La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario" (Especial referencia a Venezuela) 379
Adolfo Gelsi Bidart
"Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario" 389
Guillermo Figallo
"La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario" 395

Ely Checo
"Tutela Jurisdiccional en el campo de los Derechos Humanos" 401
Carlos Torres Cueva
"Algunos aspectos de la Justicia Agraria" 409
Luis Dongo Denegri
"Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario" 415

RELACION DE SINTESIS

Agustín Luna Serrano
Relación de Síntesis 423