

AÑO VII

MAYO-AGOSTO

ISSN 0188-8293

NÚM. 21

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



Centro de Estudios de Justicia Agraria
"Dr. Sergio García Ramírez"

México, 1999

DIRECTORIO

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Magistrado Presidente:

Lic. Luis O. Porte Petit Moreno

Magistrados Numerarios

Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos,
Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero,
Lic. Luis Angel López Escutia,
Lic. Ricardo García Villalobos;

Magistrada Supernumeraria:

Lic. Carmen Laura López Almaraz.

Secretaria General de Acuerdos: Lic. Claudia Velázquez González.

Oficial Mayor: Lic. Jesús Anlén López.

Contralor Interno: Lic. Jorge Preisser Campos.

Director General de Asuntos Jurídicos: Lic. Ernesto Jiménez Navarrete;

Directora del Centro de Estudios de Justicia Agraria

"Dr. Sergio García Ramírez":

Lic. Patricia Anabel Valdez Baca;

Subdirector: Lic. José Luis Lazcano Alvarez;

Subdirectora: Lic. Irene Arceo Muñiz;

Capturista: Verónica Jiménez Jiménez.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCIA RAMIREZ"

Av. Alvaro Obregón No. 151, 5° Piso

Col. Roma

C.P. 06700 México, D.F.,

CONTENIDO

	PÁGS
* JUSTICIA AGRARIA Y PAZ SOCIAL EN MÉXICO	5
LIC. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS	
* EL INDIGENISMO EN EL NUEVO DERECHO AGRARIO MEXICANO	25
LIC. AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ	
* EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO PARA LA PAZ	39
DR. RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN	

JUSTICIA AGRARIA Y PAZ SOCIAL EN MÉXICO*

LIC. RODOLFO VELOZ BAÑUELOS
MAGISTRADO NUMERARIO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.

Las Leyes de Indias, recopilación de las disposiciones legales de casi dos siglos de colonización, son obra del rey Carlos II en el año de 1680. Es una obra jurídica presidida por un generoso sentimiento de humanidad, que de haberse respetado en las colonias, hubiera dado a la historia de la Nueva España un sentido diferente. Sus disposiciones fueron aquellas que el rey expedía y el virrey acataba pero no cumplía.

Hubo una contradicción en las emociones de los reyes españoles: Isabel la Católica, en 1504 encargaba a su esposo y a sus hijos en su testamento, con acendrado amor cristiano, velar por el bienestar de los indios; pero en 1497, urgida por la demanda de soldados para la conquista de las tierras descubiertas, había ordenado la conmutación de las penas a todos los que habían delinquido, por su relegación a la Isla Española. De esta forma, los sentimientos de la Corona siempre fueron rebasados por la ambición inmoral de sus soldados.

* Conferencia dictada en el "Simposio Internacional de Derecho y Justicia Agraria para la Paz", celebrado en las Ciudades de Guatemala y Antigua, Guatemala, del 26 al 30 de abril de 1999.

Para algunos ilustres tratadistas, las Leyes de Indias constituyen la primera legislación social. Comprendía disposiciones sobre el trabajo, el régimen de la propiedad agraria, la asistencia pública, hospitales, montepíos benéficos, protección a la infancia abandonada y represión a la vagancia. Para estos estudiosos del derecho, las Leyes de Indias son el origen del derecho social.

En 1513, el rey Don Fernando V crea la encomienda, génesis del latifundio y cimiento de la explotación de hombres y tierras en nuestro pueblo. En sus principios, era el reparto de tierras a quienes habían servido a la conquista. Era el derecho del gladiador, que consideraba justo que los conquistadores, al servicio de la Corona, contaran con un lugar donde prosperar. Pero con el reparto de tierras, venía aparejada la encomienda de los indios. Indios y tierras fueron repartidos, los primeros como posesión de las segundas.

Si las Indias pertenecía a la Corona Española por donación del Papa Alejandro VI, los indios eran súbditos del Rey y por lo tanto, sólo era lícito hacerles la guerra para propagar la fe. Los indios no le pertenecían al encomendero. Con la encomienda perdían la Iglesia y la Corona. La primera no podía evangelizar en medio de la explotación; la segunda no podía obtener tributos de un pueblo en estado de extinción.

El encomendero cubrió su cuota de terror e ignominia en la historia agraria de México. Sus sucedáneos fueron el hacendado y el latifundista. En sus orígenes, la duración de la encomienda comprendía la vida del conquistador y la de sus sucesores. Conforme los primeros conquistadores se fueron extinguiendo, el

término de la encomienda se redujo a la vida de su titular y la de su hijo mayor.

Durante la colonia, las disputas por la jurisdicción entre la Iglesia y la Corona, sobre la justicia a los indios, fue constante y generó dos importantes instituciones: los Juzgados y los Procuradores de Indios, que por disposición real, impartían y procuraban justicia gratuita a los indios en procedimientos sumarios y carentes de formalidad.

Las Leyes de Indias protegían los bienes de comunidad de indios, las cajas de censos y fondos, en los que se custodiaban éstos y los títulos de propiedad; la administración y custodia de las cajas estaba al cuidado de los oficiales reales, función que ejercían por medio de los visitadores de tierras; el destino de estas cajas era satisfacer las necesidades de las comunidades, pero frecuentemente se cometieron abusos y los fondos fueron a parar al peculio de los oficiales, a pesar de que Felipe IV expidió una ley condenando a muerte a los corregidores que tomasen el dinero de las cajas de las comunidades; se constituyó un tribunal privativo de indios, compuesto por un juez nombrado por el virrey, un procurador de indios, que debería estar presente en todas las audiencias. El tribunal de indios conocía las causas contra las cajas de la comunidad, pero también conocieron de asuntos civiles y criminales, cuyas sentencias podían ser reclamadas ante la audiencia.

Con esta época, la Corona y la Iglesia Católica sostuvieron una disputa sobre la naturaleza jurídica de los indígenas y la jurisdicción a la que estaban sujetos. Según la Iglesia, eran seres "*miserabilis*", cuyos asuntos deberían dirimirse ante los tribunales eclesiásticos. Según la Corona y otros religiosos, los indios eran personas capaces y por lo tanto súbditos del rey. Hubo defensores

ilustres de los conquistados: Francisco de Victoria, que niega el poder temporal del Papa sobre los aborígenes de América, a los cuales no se les puede despojar de sus derechos; Ginés de Sepúlveda, que sostiene la condición libre de los indios; Francisco Suárez, que defiende el derecho de los indios para gobernarse y otros más que elevan sus voces contra el cautiverio y la esclavitud. Sobre todos ellos sobresale la figura de Fray Bartolomé de las Casas, quien se levanta como fiscal incorruptible de la conducta de los españoles en la tierra conquistada y a quien condenaron de falsario.

La justicia agraria en la Colonia siguió la suerte de las formas de propiedad impuestas por las castas gobernantes. Los pueblos indígenas perdieron sus tierras, las que pasaron a los descendientes de los conquistadores, los comerciantes y los funcionarios. El encomendero se convirtió en hacendado y los campesinos continuaron sometidos a los sistemas de explotación, aprisionados entre el diezmo y la alcabala, que se pagaba sin deducir los costos de todos los productos de la agricultura. Entre el Palacio, la Catedral y el Tribunal, los campesinos permanecieron en la ignorancia, la opresión y la miseria durante la colonia.

Durante la Independencia, Hidalgo planteó de manera esquemática el problema de la tierra, pero Morelos, uno de los guerrilleros más radicales de nuestra historia, fue más contundente. En su proyecto para la confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno, expedido en Jalisco el año de 1813, decía a los Jefes de los Ejércitos Americanos en la Séptima Medida Política: "Deben inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que pueden asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo

particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del público. Esta es una medida de las más importantes, y por tanto deben destruirse todas las obras, presas, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, porque como se ha dicho, a la corta o a la larga han de proteger a sus bienes las ideas del déspota que es falible al reino”.

En 1803, el varón de Humboldt registraba una población de casi seis millones de habitantes en México, en tanto de Abad y Queipo daba cuenta de la existencia de 20,000 propietarios de casi cuatrocientos millones de hectáreas que la nación tenía por ese entonces. Durante el resto del siglo XIX, la cifra de propietarios se mantuvo en un porcentaje del 0.25% de la población total.

El liberalismo, filtrado ya en la Constitución de Cádiz de 1812, se expresó con claridad en las primeras constituciones del México Independiente. En ellas se afirma el derecho de la Nación Mexicana sobre su territorio, la libertad de propiedad y el derecho del Estado para ocuparla conforme al interés común, legalmente fundado y mediante indemnización.

Durante el siglo pasado, los principios jurídicos derivados del derecho civil francés, se fueron imponiendo en México sobre las instituciones españolas. El derecho civil napoleónico, brazo jurídico del sistema de propiedad liberal, se aplicó en México como un derecho de avanzada, que anunciaba una era de progreso. Los tribunales civiles conocieron y resolvieron los conflictos sobre tierras y todos sabemos cómo concluyó esta etapa de la historia del liberalismo en relación a la de los campesinos y los indígenas, especialmente. Es indudable el impulso histórico

que el liberalismo le dio al pueblo mexicano: La nación se afirmó como soberana en el territorio; la libertad del hombre frente al estado se consolidó con las garantías fundamentales; la separación Estado-Iglesia definió el carácter laico del gobierno; se definieron la democracia, el federalismo y la república como formas y sistemas de la vida política nacional. Sin embargo, en materia agraria el liberalismo no previó el impacto de las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos sobre las comunidades indígenas. Los tribunales civiles, protectores de los derechos de propiedad estilo romano, consumaron los despojos de las tierras que aún conservaban los pueblos indígenas.

El voto particular de Ponciano Arriaga, sobre el derecho de propiedad regulado en el Proyecto de Constitución de 1856, es un documento fundamental en el agrarismo mexicano. Sus repercusiones se hicieron sentir en la Constitución de 1917. Arriaga condenaba ya la existencia de grandes superficies del territorio nacional en manos de unos cuantos. "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo", decía Arriaga. En su voto particular, este ilustre legislador de la generación del 57 definió la concepción de la propiedad territorial que aún hoy sostiene nuestro marco constitucional. Estos son los puntos fundamentales de la teoría de la propiedad según Arriaga: El derecho de propiedad se perfecciona no sólo por la posesión, sino por el trabajo; los propietarios de superficies mayores de quince leguas cuadradas deben deslindarlas y trabajarlas, para demostrar su derecho de propiedad; el estado debe gravar las fincas que no se trabajen; los terrenos no cultivados se tendrán como baldíos; se prohíben las adjudicaciones de terrenos a las corporaciones religiosas; las

rancherías o pueblos tienen derecho a tener tierras suficientes para sus pobladores, tomándolas de las fincas rústicas vecinas; las fincas inexploradas podrán adjudicarse a quienes las denuncien. Como se puede apreciar, Arriaga creó los principios del reparto agrario.

La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de Ignacio Comonfort, de 1856, dirigida contra las grandes extensiones en propiedad de la Iglesia, dio fundamento legal para el despojo de las comunidades. Esta ley comprendía bajo el nombre de corporaciones a todas las comunidades religiosas, cofradías, archicofradías, congregaciones o hermandades, parroquias, ayuntamientos y, en general todo establecimiento que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida. Los juzgados civiles fueron el escenario donde se consumaron los grandes despojos a las comunidades indígenas, al quedar éstas asimiladas a las corporaciones eclesiásticas.

De las paradojas de nuestra historia, destaca la de Maximiliano Habsburgo. Traído por los conservadores de México para escenificar la aventura imperial, muy pronto sus ideas liberales rompieron el esquema del país que querían los ideólogos reaccionarios. Su decreto sobre el fundo legal del 16 de septiembre de 1866, dado en el Castillo de Chapultepec, debió desencantar a la casta de latifundistas. Decía en su artículo primero que los pueblos que carezcan de fundo legal o de ejidos, tendrán derecho a obtenerlos. Además del fundo legal, los pueblos cuyo censo no excediera de dos mil habitantes, tendrían derecho a que se les concediera un terreno bastante y productivo para ejidos y tierras de labor, que el Emperador señalaría en cada caso en particular. Podían los pueblos, que no reunieran el censo requerido, reunirse con otros para obtener tierras. Se otorgaban franquicias fiscales para fomentar la formación de grandes

poblaciones. Los terrenos para dotar a los pueblos de fundo legal y ejido los proporcionaría el gobierno de los baldíos o realengos y a falta de éstos, de los que adquirieran por compra o mediante convenios con los dueños. Se preveía la expropiación para forzar a los propietarios a entregar las tierras. La jurisdicción para resolver los conflictos sobre la aplicación de tal ley, estaba en manos de los jueces civiles y los tribunales ordinarios, los que deberían acortar los términos legales, pero de tal manera que no se perjudicaran los derechos de las partes por falta de pruebas. La defensa de los pueblos se depositaba en sus autoridades, pero si éstas no lo hicieren, podían los vecinos elevar sus quejas al Emperador, por conducto de la Junta Protectora para que fueran debidamente atendidos. Se sancionaba a los litigantes que no tuvieran la representación legal, a los funcionarios que solicitasen derechos en los asuntos de los pueblos y a los jueces que dejaren transcurrir los términos para dictar sus providencias. Como se podrá observar, existían muchas similitudes con los procedimientos agrarios creados por la legislación derivada de la Constitución de 1917.

El Decreto de Colonización de 1875 y el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadores de 1883, así como la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, precipitaron los despojos de los pueblos y las comunidades indígenas. Recordemos que los indios yaquis permanecieron muchos años en rebeldía contra el gobierno de Porfirio Díaz, por causa de estos despojos.

Los órganos encargados de otorgar justicia durante la Reforma, la lucha contra el Imperio y el porfiriato, fundados en la legislación civil, aportaron la fundamentación legal de los despojos. Por ello, no es extraño que casi todos los planes de los grupos revolucionarios planteasen la restitución de las tierras

despojadas a los pueblos y a las comunidades indígenas, la nulidad de las enajenaciones hechas por la Secretaría de Fomento al amparo de las leyes de colonización y de terrenos baldíos y el establecimiento de tribunales especiales para resolver los conflictos de tierras.

La Constitución de 1917 transformó el concepto del origen de la propiedad territorial. Si la Corona era considerada la propietaria de las tierras, en el nuevo sistema republicano, lo será la Nación en su connotación sociológica. La Nación la integran los mexicanos de siempre: los nativos que la habitaron antes de la conquista española; los de la Colonia, los de la Independencia, los de la Reforma, los de la Revolución, los de hoy y los que la habitarán mañana.

El primer párrafo del artículo 27 constitucional dice textualmente: **“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”**.

A su vez, el Código Civil del Distrito Federal, aplicable en toda la República en el orden federal, cuando regula los bienes según las personas a quienes pertenecen, señala en su artículo 764 que los bienes son del dominio del poder público o de propiedad de los particulares. Los bienes del dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, destinados a un servicio público o bienes propios. El artículo 772 señala: **“Los bienes propiedad de los particulares son todas las cosas cuyo dominio les pertenece legalmente y de los que no puede aprovecharse ninguno sin el consentimiento del dueño o autorización de la ley”**.

De esta manera, en el orden constitucional, sólo existen dos formas de propiedad: los bienes del dominio público y los del dominio privado. Entre estos últimos, se encuentran los de la pequeña propiedad y los de los núcleos agrarios: ejidos y comunidades. Estos últimos, constituyen formas de propiedad privada, de contenido social, porque las comunidades, generalmente de origen indígena, se integran por restituciones o reconocimientos de sus derechos posesorios inmemoriales y los ejidos, por dotaciones que hacía el Estado, por medio del Gobierno Federal.

La Ley Agraria de Venustiano Carranza, expedida en Veracruz, el 6 de enero de 1915, pasó a formar parte del texto constitucional en su artículo 27. Con este texto, se inició formalmente la etapa del reparto agrario, aunque los jefes revolucionarios realizaron diversos repartos de tierras con anterioridad.

El Gobierno estaba obligado a dar tierras a los núcleos de población que carecieran de ellas o no las tuvieran en cantidades suficientes. El Gobierno Federal las "tomaba" de las tierras circundantes al núcleo, expropiándolas para tal efecto. Así se inició la etapa del reparto de la Reforma Agraria Mexicana.

Durante ocho décadas de reparto agrario la cifra de ejidatarios y comuneros, titulares de derechos agrarios y pequeños propietarios se elevó a más de cinco millones, representando casi el 6% de la población nacional. En 1992, al momento de la reforma al Artículo 27 constitucional, los ejidatarios y comuneros habían sido dotados con ciento cinco millones de hectáreas y los pequeños propietarios con setenta millones.

La reforma al artículo 27 Constitucional de 1992 instituyó una nueva etapa de la Reforma Agraria que tiene como características

fundamentales la supresión del reparto agrario, el reconocimiento del derecho de los núcleos de población ejidales y comunales sobre la propiedad de sus tierras, la adopción de las condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos y la disposición del dominio pleno sobre sus parcelas; por lo que se refiere a la pequeña propiedad, se mantiene la prohibición de los latifundios, los límites máximos que puede tener un propietario y se permite la constitución de sociedades mercantiles con aportaciones de tierras para la compactación de tierras.

El nuevo derecho agrario mexicano dejó de ser el derecho de la Reforma Agraria en su etapa del reparto, para convertirse en un auténtico instrumento de justicia para la paz y el desarrollo en el campo, en un marco de libertad. Con la reforma constitucional de 1992, se crearon los tribunales agrarios y los fundamentos procesales, para impartir justicia agraria y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Así se ha iniciado un resurgimiento del derecho agrario, tratando de imponerse a los viejos procedimientos administrativos, que retrasaban la justicia y propiciaban la manipulación política, por estar en manos de órganos administrativos.

Durante más de 70 años, el derecho agrario tuvo como premisa central el ejercicio de una justicia retenida, en manos del Presidente de la República: El Ejecutivo Federal era "la Suprema Autoridad Agraria" del país, por definición constitucional. Él otorgaba tierras, privaba y reconocía derechos agrarios individuales, expedía certificados de inafectabilidad a pequeños propietarios. A través de la Secretaría de la Reforma Agraria, autorizaba los contratos de cualquier naturaleza jurídica en los que participaran los núcleos agrarios y las asambleas; calificaba las

elecciones de sus órganos de representación. En fin, se creó un tutelaje paralizante para la vida organizacional de los ejidos y comunidades y lo que se pretendía con este tipo de justicia agraria se convirtió en una manipulación política y dio paso a la corrupción de dirigentes y funcionarios públicos.

Pero por otra parte, la Reforma Agraria transformó la estructura propietaria del territorio nacional. Trajo libertad de los campesinos sobre la esclavitud de la hacienda; afirmó su orgullo sobre sus raíces territoriales; y reintegró la vida comunitaria de los pueblos indígenas. Sin embargo, la realidad nos muestra que el exceso en el reparto, trajo como consecuencia la pulverización minifundista, no sólo en los núcleos agrarios, sino también en la pequeña propiedad.

El minifundio es tan improductivo como el latifundio. La mayoría de los productores rurales aún viven en condiciones de pobreza extrema. En términos generales, el campo no ha logrado desarrollarse al ritmo del resto de la economía. Con la reforma se permite la compactación de tierras y la formación de sociedades mercantiles agropecuarias, integradas por pequeños propietarios, ejidos o comunidades, para optimizar los recursos técnicos y humanos y atraer mayor flujo de capitales.

Sujeta a restricciones respecto a la libre disposición de las tierras de los ejidos y comunidades, se dieron prácticas ilegales de ventas, arrendamientos, mediería que significaban para los ejidatarios operaciones que no les redituaban los ingresos reales. Solamente a título de ejemplo, la zona urbana del Distrito Federal se desarrolló sobre ventas irregulares que culminaron con la desaparición de casi 80 núcleos agrarios, provocando que la propiedad inmobiliaria de usos urbanos fuera irregular en más de un 30% de la totalidad de los predios de esta capital. Con la reforma, los

núcleos agrarios tienen la posibilidad de transformar su régimen de propiedad al dominio pleno, de tal modo que, cuando la mancha urbana los absorba, tengan la posibilidad de vender sus tierras a precios comerciales, de manera directa o constituyendo empresas inmobiliarias. Igualmente puedan aportar sus tierras a la formación de sociedades agropecuarias, asociándose con pequeños propietarios o empresas financieras, para garantizar el suministro de alimentos o materias primas.

Los Tribunales Agrarios han permitido el establecimiento de un clima de paz en el campo mexicano. Cuando la reforma constitucional de 1992 suprimió la obligación del Estado para otorgar tierras y dejó de sancionarse a los pequeños propietarios por mantener ociosas sus tierras o exceder los límites de su superficie, se vaticinaron en nuestro país graves conflictos sociales en el campo.

En nuestro país se están realizando grandes esfuerzos para detener el deterioro ecológico por la sobre explotación de los bosques, la quema de pastos, la degradación de la tierras por explotaciones mineras o petroleras, la contaminación de las aguas y el aire, que son reflejo de nuestro subdesarrollo de la economía rural. El derecho ecológico en nuestro país contiene normas que atacan esta problemática, pero carece de instrumentos jurisdiccionales para resolver los conflictos derivados de la aplicación de dicha normatividad. Existen reiterados planteamientos para que sean los propios tribunales agrarios los que conozcan de los conflictos agroambientales; una próxima reforma a la Ley Agraria remitirá ampliar la competencia de estos órganos jurisdiccionales sobre contiendas agroambientales.

Sin embargo, la realidad nos mostró que existía una conciencia colectiva de que no era posible seguir fraccionando el territorio

nacional. En 1910 en el país sólo existían seiscientos sesenta y dos mil propietarios de los que el 60% tenían superficies menores de 5 hectáreas. Por otra parte había diez mil haciendas mayores de un mil hectáreas que acaparaban el 50% del territorio nacional, de las cuales el 15% contaban con superficies mayores de doscientos setenta y dos mil hectáreas. Al concluirse el reparto, se constituyeron más de veintiséis mil ejidos y se restituyó o reconoció la propiedad de dos mil comunidades indígenas. En total existen más de tres millones de sujetos agrarios y más de dos millones de pequeños propietarios. Al concluirse esta etapa, quedaron pendientes casi seis mil solicitudes agrarias que a la fecha han sido resueltas por los tribunales agrarios, dotándolos con dos millones setecientos sesenta mil hectáreas y más de ciento cincuenta y seis millones de metros cúbicos de agua. Con la conclusión de estos procedimientos se ha decretado oficialmente la conclusión de la etapa de reparto de la Reforma Agraria, para dar paso a una era de mayor productividad, con base en la formación de empresas agropecuarias con un sentido de rendimiento y una operación más eficaz.

El derecho agrario ha permitido un clima de paz en el campo, propicio para el desarrollo de la economía rural. Gracias a este entorno, se ha podido integrar un conjunto de programas denominado Alianza para el Campo, con los siguientes propósitos: lograr un ritmo de crecimiento en la producción agropecuaria que sea superior al índice de crecimiento de la población; promover mayores ingresos para los productores; contribuir al combate contra la pobreza y mejorar el saldo de la balanza agropecuaria. Estos programas están dirigidos a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y sociedades mercantiles agropecuarias. Los principales programas son: Transferencia de tecnología, Desarrollo Rural, Fomento Agrícola, Fomento Pecuario y Sanidades.

Los resultados, a tres años de distancia, han sido satisfactorios.

1. De 1995 a la fecha, se han triplicado los proyectos de investigación para la transferencia de tecnología, destacándose la liberación de 82 variedades de semillas de diversas especies, entre las que destacan el maíz, frijol y trigo.

2. Dentro del Programa de Desarrollo Rural, existen diversos subprogramas, tendientes al equipamiento, el fomento a la cafecultura, la capacitación, la extensión y asistencia técnica y atención a las zonas marginadas.

Este programa esta dirigido a los productores de subsistencia, para mejorar sus niveles de productividad, de ingreso y bienestar familiar, mediante un mejor aprovechamiento del potencial productivo con que cuentan. El programa de equipamiento ha sido determinante para el fomento de la capitalización y el acceso a tecnologías apropiadas, con equipos de bajo costo y versátiles, la incorporación de producción sustentable, la promoción de la cultura de producción de traspatio para fortalecer la dieta y la economía familiar.

El programa de desarrollo productivo sustentable en zonas marginadas, representa un caso particular de la aplicación de los programas de desarrollo rural, ya que se orienta a atención de familias campesinas localizadas en áreas con presencia de indígenas importantes, procurando aumentar de manera sostenida el nivel de bienestar mediante la asistencia técnica y la capacitación para incorporar innovaciones y diversificar la producción de básico y complementarla con ganadería, agroforestal, actividades de traspatio y de comercialización y transformación de productos agropecuarios. De 1996 a 1998, la

atención a este tipo de productores se ha elevado de un millón seiscientos ochenta mil a dos millones doscientos veintiséis mil.

3. Igualmente se ha promovido programas para el desarrollo agrícola y pecuario, con la introducción de maquinaria y mejoramiento de los sistemas de riego y los hatos de ganado.

El nuevo ambiente, de mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, con los apoyos productivos, ha dado como resultado un aumento en las inversiones en el campo. En los tres años del Programa Alianza para el Campo, las inversiones han sido superiores a los dieciséis mil millones de pesos, con aportaciones de los productores en un 47% y los gobiernos federal y estatales con el resto.

Los índices de productividad han aumentado en todos los productos. Van desde un 7.2% en la leche, hasta un 29% en las hortalizas. Estos índices son superiores a la media de crecimiento poblacional, que es de un 2%.

De 1993 a 1998, el comercio agroalimentario tuvo un crecimiento del 61%, al pasar de nueve mil seiscientos a quince mil quinientos millones de dólares. En este mismo período, las exportaciones agroalimentarias crecieron a una tasa anual del 13% y las importaciones lo hicieron a un ritmo del 7.9%. Esto revela un intercambio favorable para México.

A partir de 1996, en que se inicia el programa Alianza para el Campo, se han hecho esfuerzos para abatir el saldo negativo de nuestra balanza comercial internacional. Nuestro déficit es de mil doscientos millones de dólares en 1996, quinientos en 1997 y ochocientos ochenta y ocho en 1998.

En este renglón es importante analizar un tema que en nuestro país ha sido muy debatido: autosuficiencia alimentaria o seguridad alimentaria. Se ha dicho que la dependencia alimentaria es una pérdida de la soberanía. El saldo negativo de nuestra balanza comercial representa el 1.8% del valor de la producción nacional agropecuaria. Ello no significa una dependencia alimentaria, sino una seguridad alimentaria. La FAO define como países con dependencia alimentaria, aquellos cuyas importaciones absorben una cuarta parte de los ingresos por exportaciones totales. En el caso de México, este coeficiente alcanzó en 7.3% en 1998, cuando las importaciones agroalimentarias fueron de ocho mil seiscientos treinta y tres millones de dólares y las exportaciones totales fueron de ciento diecisiete mil quinientos millones de dólares.

La promoción del desarrollo rural está encaminada a canalizar recursos para el apoyo a la inversión productiva, para que los productores modernicen sus sistemas de riego o modernicen sus métodos de trabajo, que destinan recursos para compensar las contingencias o apoyar los precios, compensando los ingresos de los productores.

El desarrollo rural esta condicionado al desarrollo general de la economía. La producción agropecuaria es importante, pero no determinante en el crecimiento del país. La demanda de alimentos y materias primas, los precios de los productos del campo, dependen de la demanda del resto de los sectores productivos.

En nuestro país habitan en el campo el 25% de la población total. Esto no es significativo en sí mismo, dado que en Francia habitan el 28%, en Estados Unidos el 25% y en Canadá el 23%. El problema consiste en las actividades que desarrolla la población

rural. En Francia el 7% de los habitantes del campo se dedican a la producción agropecuaria, en tanto que en Estados Unidos y Canadá el 3%. Las industrias, en estos países se han instalado en el campo, en tanto que en nuestro país, lo han hecho en los centros urbanos. Las familias rurales obtienen el 70% de sus ingresos de la producción agropecuaria.

Los cambios realizados en la estructura jurídica de México, respecto a la Reforma Agraria y los nuevos enfoques del derecho agrario, han propiciado el clima para una segunda etapa productiva en el movimiento campesino.

El nuevo derecho agrario mexicano se ha convertido en un verdadero instrumento para el desarrollo rural, otorgando seguridad jurídica, resolviendo de manera definitiva los conflictos por la tenencia de la tierra y propiciando certeza en los derechos agrarios y de la pequeña propiedad.

Nuestro derecho agrario está en formación, a pesar de nuestra vieja tradición constitucional. Los embates civilistas nos obligan a perfeccionar nuestros institutos. Los procedimientos agrarios no pueden ser tardíos, porque la tierra no puede estar improductiva debido a conflictos sobre sus derechos. Incorporar al derecho civil las contiendas de la tierra, desnaturaliza las relaciones jurídicas de los hombres del campo.

He aquí unos planteamientos para una posible reforma a nuestra legislación:

1. Ampliar su competencia a otras materias, como el derecho ecológico, forestal, minero, hidráulico, etc.

2. Afirmer el sistema probatorio de los juicios agrarios, sin dejar lugar a la suplencia del derecho civil.

3. Simplificar la jurisdicción voluntaria, para que los magistrados agrarios actúen en esta materia como verdaderos notarios en asuntos donde no existe controversia, tomando en consideración que los campesinos no cuentan con recursos para llevar a la fe notarial sus asuntos familiares o comerciales.

4. Ampliar su competencia hacia la propiedad privada rural, que en la actualidad está sometida al fuero civil local.

5. Ampliar su competencia hacia el conocimiento de toda clase de contratos celebrados con motivo de la producción agropecuaria, incluyendo los mercantiles.

**EL INDIGENISMO EN EL NUEVO
DERECHO AGRARIO MEXICANO**

**LIC. AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO
DISTRITO 13 EN GUADALAJARA, JALISCO.**

Agradezco a los organizadores de este taller sobre Derechos Indígenas la invitación que me formularon para participar en el mismo, felicitándolos por la idea de llevarlo a cabo en un momento tan oportuno y tan conveniente.

Hablar de indigenismo es hablar de México, de América Latina, de Africa, de Asia, de Oceanía. Hablar del indigenismo es hablar de los orígenes de la humanidad, de su riqueza cultural, de sus costumbres y usos que se traducen en sabiduría y enseñanza, en ejemplo paciente y constante.

No obstante los innumerables avances y descubrimientos logrados por el hombre en prácticamente todos los ámbitos de su conocimiento, y sobre todo a pesar de los múltiples y lamentables intentos de marginar, en algunos casos eliminar, todo vestigio de indigenismo, han pervivido para bien de la humanidad cientos de etnias en el mundo, inclusive varias se han fortalecido transmitiendo así de generación en generación su maravillosa civilización y aportando al mestizaje y a otras razas sus bondades y sus enseñanzas.

Solamente un necio o un ignorante podría sostener que los grupos indígenas deben ser aislados o confinados en "reservas"; solamente aquellos que temen a la fuerza de las ideas y al intercambio cultural como marco de convivencia y de superación pueden creer que los núcleos indígenas resultan obsoletos hoy día. Por el contrario, naciones como la nuestra son fuertes gracias a todos sus sectores de población pero fundamentalmente gracias a sus etnias. México como Perú, como Bolivia, como Guatemala, como Brasil, tienen una personalidad propia, incomparable, rica, vívida, intensa precisamente por sus singulares grupos indígenas. Por tanto, me parece, resulta una obligación para el Estado mexicano asegurar y fortalecer su permanencia y esto implica darles un tratamiento preferencial así como a otros grupos marginados del campo o de la ciudad.

Asimismo, los demás mexicanos tenemos que acercarnos a nuestros compatriotas indígenas, aprender a conocerlos y a respetarlos, así como a participar en su permanencia. A sentirnos orgullosos de nuestro pasado, representado por ellos, pero también a confirmar que son como nosotros, el presente y futuro de México.

Pero los grupos indígenas tienen a su vez que superar la desconfianza que justificadamente tienen hacia los demás. Disponerse a convivir con la otra civilización en la forma más directa y sincera, sin temor, sin reservas. Años y años de desprecio y abusos tienen que quedar atrás porque allá y acá habemos quienes estamos dispuestos a procurar esta convivencia sin adjetivos. Debemos hacerlo por el bien de México que es, en última instancia nuestra casa común; esto no debe olvidarse; sobre esto no debemos abrigar dudas ni confundirnos. Los Huicholes, los Coras, los Mixes, los Tzeltzales, los Tzoltziles, los Tojolabales, los Nahuas, los Yaquis, los Tepehuanos, los Chichimecas, los Triquis, todos,

somos antes que nada mexicanos. Es nuestra casa cuidesmosla construyéndola entre todos. En esta tarea nadie está de más, nadie es menos. Consecuentemente ningún mexicano que ame y conozca a su patria podría estar de acuerdo en que ésta se divida, ni en la segregación de alguna de sus partes o en la autonomía de regiones al extremo de darse su propio gobierno al margen del pacto federal y de la Constitución. No podríamos aceptar la idea de que una o varias comunidades indígenas, con motivo de sus costumbres y usos, de su lengua o de su territorio dividan a la nación o constituyan células independientes. Esto representa una pretensión inaceptable absolutamente. En cambio, el Artículo Cuarto Constitucional proporciona el marco para que, mediante el ordenamiento reglamentario adecuado, se proteja y consolide el desarrollo de nuestras etnias tal cual son, decidiendo ellas libremente quiénes integrarán sus órganos de representación, determinando sin intervenciones ajenas y autoritarias sus estatutos internos, organizándose con toda libertad para la explotación y cuidado de sus recursos, la comercialización y movilización de estos, integrando quizá cooperativas en las que participen otras etnias, etcétera. Entonces, sí respeto a la autonomía de las comunidades para todos estos aspectos, no para que se atente contra la integridad de la nación.

Por esto los mexicanos nos hemos dado un régimen jurídico que es el marco en el que debemos convivir y superarnos. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es, y debemos vigilar que así sea siempre, para todos. Que las obligaciones y derechos contenidos en ella a todos contemplen; sin embargo, no podría ser que frente a una sociedad como la nuestra, en la que a pesar de esfuerzos muy significativos del gobierno lamentablemente existen marcadas diferencias y marginación de algunos grupos y segmentos de esa sociedad, nuestro orden legal no contemplará beneficios ni protección para estos. Así, en este orden de ideas es que nuestra Carta fundamental y otros

ordenamientos derivados de ella, incluyen dispositivos de hondo contenido social y de impecable justicia, entre ellos los que se relacionan con los grupos indígenas, pero quisiera subrayar que estos conceptos y tales ideas contenidas en nuestras leyes no son nuevos ni es hasta ahora que aparece la preocupación por el bienestar de los débiles y de las etnias.

Recordemos que desde las Leyes de Indias se contemplan ya disposiciones destinadas a preservar su existencia, de sus derechos sobre sus tierras, sobre sus bienes, de sus costumbres y de sus usos. Que el movimiento revolucionario de 1910 tuvo como motivo y razón fundamental el acaparamiento de tierras en unas cuantas manos y por consiguiente el despojo de que habían venido siendo víctimas los originales y auténticos dueños de la tierra, y por consecuencia injusticias, marginación y miseria para estos. Que al triunfo de la Revolución la Constitución de 1917 recoge las demandas de los pobres y las plasma con toda claridad determinando derechos, obligaciones, procedimientos y todo un sistema jurídico vigente hasta la fecha que debemos hacerlo palpable cada día. Que durante decenas de años, millones de campesinos y grupos indígenas han recibido beneficios directos como consecuencia de la Revolución, tales como reparto de tierras, crédito, capacitación, seguro social, educación y otros. Que igualmente por una diversidad de razones aún permanecen marginados muchos mexicanos, lo que por ningún motivo podemos aceptar como destino para quienes sufren tal marginación, pero que ello no es justificante para aquellos que hacen uso de la violencia a fin de reclamar por esa vía lo que a través del derecho les está expedito. Esto es una realidad, como lo prueba el Artículo Cuarto Constitucional que reconoce de manera categórica tanto la composición pluriétnica de la nación como la necesidad de que la ley proteja y promueva el desarrollo de los pueblos indígenas, de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Asimismo

dispone, y esto me parece fundamental, que se garantiza a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los procedimientos y juicios agrarios. Obsérvese ante esta garantía la importancia que reviste la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria, cuyo trabajo en estos casi siete años acredita mejor que las palabras su propia existencia.

Destacaré además lo que en mi concepto, que es por cierto el de muchos, representa el hecho de que el capítulo referido a las etnias esté considerado precisamente en el Título Primero de la Constitución, en el relativo a las Garantías Individuales. Por tanto doctrinalmente nuestra legislación otorga a dicho tema importancia capital.

A su vez el Artículo 27 Constitucional también de manera precisa y clara determina sin lugar a dudas la postura del Constituyente Permanente en relación a las comunidades indígenas cuando establece la obligación de proteger la integridad de las tierras de estos grupos, y cuando ordena respetar la voluntad de sus miembros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos. Ahora incluye este dispositivo figuras jurídicas novedosas como la asociación entre sí de comuneros y ejidatarios, con el Estado o inclusive con terceros, así como otorgar el uso de sus tierras, todo ello respetando, insisto, la voluntad de dichos núcleos. Éste es un vastísimo tema que por supuesto abarcarlo excedería por mucho este modesto trabajo, pero me parece que al respecto conviene subrayar la importancia que la organización y capacitación campesina tienen en dicho rubro. Creo que las organizaciones de hombres y mujeres del campo tienen aquí mucho trabajo por hacer y un terreno casi virgen por explorar; dedicar su tiempo y sus recursos no tanto ya a la política sino más bien a la organización y

capacitación para la producción abriendo opciones al desarrollo y elevando la calidad de vida de los campesinos.

Permanece vigente para bien lo dispuesto en la fracción VIII, y con ello la Ley de 25 de junio de 1856, conocida como Ley Comonfort que representa un recurso muy significativo en favor de las comunidades dentro del nuevo sistema jurisdiccional agrario. Tal podría ser igualmente lo dispuesto por la fracción IX respecto de la división o reparto aparentemente legítimo que se hubiere hecho entre los vecinos de algún núcleo de población.

Las fracciones XIX y XX me parecen igualmente trascendentes, cuyo contenido, particularmente de la primera en lo que ve a la creación de éste que yo llamo sistema jurisdiccional agrario, incluidas en él no solamente los Tribunales, sino también, por supuesto, la Procuraduría Agraria, representa un concepto insólito en nuestro país que en 1992, cuando se reformó el Artículo 27 Constitucional despertó toda clase de dudas, sospechas, críticas de buena y de mala fe, pero también el optimismo y la esperanza en que tales instituciones verdaderamente representaran la posibilidad de poner fin a innumerables disputas en el campo y por tanto a generar y consolidar seguridad en la tenencia de la tierra, así como establecer una justicia agraria honesta, tangible, palpable y expedita.

En aquel momento las controversias sobre el tema en algunos casos fueron tan dramáticas que varios sectores de la población se sobresaltaron y se hicieron diversas preguntas que parecían amenazas: ¿Desaparecerá el ejido?; ¿El campo mexicano será invadido por extranjeros?; ¿Crecerá el latifundio?; ¿El campesino no será más cliente político?; ¿Los pobres serán más pobres?; ¿El sector agropecuario se tornará improductivo?; ¿Habrá violencia en el agro?

Concretamente respecto de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria es hora en que todavía voces trasnochadas se escuchan tronantes demandando su desaparición, la mayoría de ellas resultado de ignorancia, conveniencia política o frustración por no haber sido ellos los de la idea o porque no formaron parte de esta estructura.

Ciertamente una reforma constitucional tan profunda y sobre un aspecto de tan hondo contenido social para los mexicanos despertaría y despierta debate y confrontación de ideas, pero debemos si queremos seriamente hacer un análisis propositivo actuar con serenidad, sin apasionamientos y no respondiendo a un interés político o de coyuntura. En ese sentido igualmente enmarcar tal análisis dentro de aquél otro relacionado con la problemática nacional, de la cual el asunto agrario es tan sólo una parte, si bien de la mayor importancia.

En mi opinión, el tiempo transcurrido desde entonces permite un balance respecto de estas instituciones y su función social además de la jurisdiccional. Tal balance no me corresponde hacerlo porque, principio de justicia, no puedo ser juez y parte. Por tanto, invitaría yo a litigantes, justiciables, barras y colegios de abogados, universidades, organizaciones campesinas y a otros juzgadores a pronunciarse informada, honrada y verazmente al respecto, más allá de intereses políticos o de grupos o de partidos. Expresaré sin embargo algo que me ha quedado muy claro: a) Los asuntos vinculados con la administración de justicia en cualquier materia e instancia no pueden y no deben resolverse con criterios políticos, que son cambiantes y circunstanciales. b) Los asuntos agrarios pueden contemplarse con criterios políticos pero no debe involucrarse a instituciones jurisdiccionales con esa alternativa, como no sea para formalizar y elevar a categoría de sentencia, si ello es posible, tal alternativa; c) Que los Tribunales Agrarios pueden y deben procurar resolver mediante conciliación los

asuntos ante ellos planteados, y que quizá ahí, en esa etapa y momento procesal, nunca en otro, como excepción, sea dable al Magistrado utilizar a la política como factor, marco o recurso que permita y procure una solución equitativa, justa y honrada a la controversia, siempre ante las partes y con las partes, jamás a sus espaldas ni con la intervención de personas, instancias o fuerzas ajenas, extrañas al proceso; d) Que la independencia y autonomía del órgano jurisdiccional resulta condición sine qua non para que realmente se garantice equidad, honestidad, imparcialidad y firmeza tanto al proceder como al resolver. Esto que es un principio pudiéramos decir reiterado hasta la saciedad, hay que defenderlo con intransigencia ante cualquier amenaza o intento por socavarlo. Resulta una muy importante y a la vez definitiva garantía para los justiciables y para el juzgador de un procedimiento y una sentencia alejadas de influencias y corruptelas. ¿Qué clase de justicia sería aquella en la que el encargado de administrarla estuviera sujeto a la ley de la oferta y la demanda o a las pasiones más bajas y ruines?.

El mundo entero se ha convencido y por ello ha plasmado y lo seguirá haciendo en Convenciones y Tratados multilaterales sus derechos, acerca de la importancia de preservar las etnias y de fortalecerlas. México, por supuesto, no sólo no es la excepción sino que ha protagonizado bien a través de su gobierno o de instituciones, asociaciones y personas en lo particular, esfuerzos e iniciativas hacia allá encaminadas.

Para fortuna de la humanidad cada día son menos quienes por xenofobia o racismo repudian estos avances e incluso se atreven a atentar contra la vida de los seres humanos. Cada día son más los que expresan en voz alta sus ideas, los que alientan el debate propositivo y de buena fe, y de entre ellos numerosos grupos indígenas que participan y defienden con la ley y la razón sus derechos. Enhorabuena.

SEÑORAS Y SEÑORES:

El nuevo orden jurídico agrario en México no tiende, en mi concepto, como maliciosamente se ha pretendido por algunos ni a la desaparición del ejido ni mucho menos a la desaparición de las comunidades indígenas. Lo prueba claramente su contenido. Lo que sí representa es una opción viable para el desarrollo del campo y de los campesinos ante la actualidad, ante la realidad nacional. Por tanto lo que debemos hacer es prepararnos, capacitarnos, sensibilizarnos para entender estos cambios y constituirnos en actores y no en espectadores de un proceso tan profundo que conlleva riesgos pero indudablemente muchas oportunidades. Por ejemplo, se dice que el ejido desaparecerá porque sus integrantes están vendiendo la tierra o porque desean en lo particular desvincular su parcela, y sí, así sí desaparecerá. Entonces, si el ejidatario en lugar de vender utiliza su tierra para asociarse en las formas y condiciones previstas por la ley podría obtener un mayor beneficio de manera permanente.

Para las comunidades indígenas surge un futuro promisorio en tanto que sus integrantes también sean capaces de abrirse a otras culturas y civilizaciones para coexistir en términos de respeto mutuo y beneficios comunes. He escuchado a comuneros visionarios que han descubierto en los retos oportunidades, que seguros de sí mismos, de sus derechos, de su cultura y de todos sus valores, se lanzan a estudiar, comparar, convivir y asimilar lo que les es positivo y conveniente, y he visto notables ejemplos de comunidades que avanzan sin temor conquistando al mestizaje, todo ello gracias a su tesón, a su inteligencia, a su esfuerzo, pero también gracias al Derecho Agrario Mexicano y a la voluntad y apoyo de muchos servidores públicos que los respetamos y

admiramos. Cuando se tienen firmemente arraigadas las creencias y las convicciones no se teme a su confronta y ni siquiera a ser convencidos con razones de otros.

No ignoro al hacer estas reflexiones ni quiero soslayar las difíciles condiciones en que las comunidades se desenvuelven. Tampoco la marginación, repito, que algunos pretenden para ellas, pero a pesar de ello estoy convencido de que la mayoría de los mexicanos deseamos que se reafirme el estado de derecho y a través de él, la preservación y fortalecimiento de las comunidades indígenas, así como el desenvolvimiento de todas las razas y sectores de población. Por tanto, lo que realmente es decisivo es que nos aboquemos a establecer entre nosotros una cultura de respeto a la ley y al derecho. Debemos perseverar en ello hasta lograrlo para que nuestros hijos crezcan y se desarrollen así. El marco jurídico permite y alienta tal posibilidad pero de todos depende.

En ese sentido, la nueva Ley Agraria representa un importante instrumento de desarrollo. Desde sus primeros artículos se refiere al fomento agropecuario no solamente mediante la intervención del gobierno sino también con la valiosa iniciativa y participación de las organizaciones de productores. Acaso este capítulo debiera quizá precisar, mencionando expresamente, cómo, cuándo y con qué bases y objetivos participarían las comunidades indígenas en este contexto.

Por lo que ve al Capítulo V del propio ordenamiento, significa doctrinalmente la salvaguarda para la existencia de tales comunidades pues les otorga personalidad jurídica y reconocimiento a su propiedad sobre la tierra, les confiere su representación en los términos de su estatuto comunal y de sus costumbres, y sobre todo declara la inalienabilidad,

imprescriptibilidad e inembargabilidad de sus tierras, una protección jurídica que en ningún otro caso se da.

Por lo que ve a las formas de asociación para el desarrollo, permite diversas opciones: Constitución de sociedades civiles o mercantiles, con terceros, encargar su administración o incluso ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. Respecto de este último punto expresaré mi opinión en cuanto a que no creo que pueda darse esta cesión así concebida, ni siquiera temporalmente, porque no me parece que así se garantice el desarrollo de la comunidad sin su participación directa y solamente convirtiéndose en una especie de rentista. Además el mejor aprovechamiento de que habla la ley no se obtendrá sin la directa, constante, permanente y estrecha presencia de los propietarios de la tierra en su explotación, cuidado y atención.

Por otro lado, es claro que la ley también considera, protege y procura el bienestar y la salvaguarda de los derechos de los comuneros en lo particular y de sus familias, así como su desarrollo como partes integrales del núcleo.

Ahora bien, es permitido que ejidos se conviertan en comunidades y viceversa. Se dirá quizá que esto podría representar una amenaza para la vida de las comunidades y tal vez sea así, pero también es responsabilidad de éstas el evitarlo. Si en su seno a través de la asamblea en los términos de los artículos 24 a 28 y 31 de la propia ley, obviamente mediante asamblea de las conocidas como "duras", las dos terceras partes de tal asamblea acuerdan la conversión a ejido y después, yéndome al extremo, hasta darla de baja del régimen de propiedad social, eso tendrá que hacerse y esa será su responsabilidad. Ofrece sin embargo la misma ley una alternativa de sobrevivencia en esas condiciones

para la comunidad cuando un mínimo de 20 de sus integrantes decidan mantenerse así con las tierras que les correspondan.

Debe decirse también que en el afán de procurar su desarrollo, el artículo 105 prevé la posibilidad de que para su administración, las comunidades establezcan grupos o subcomunidades así como adoptar diversas formas organizativas sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea. Agregaría que esta posibilidad, que es absolutamente congruente con el espíritu de superación y de libertad concomitante al individuo, representa un riesgo de divisionismo y confrontación si no se tiene capacidad para asimilarse como oportunidad y espacio de participación solidaria.

Finalmente, el Artículo 106 abre una enorme determinación para que las tierras que corresponden a los grupos indígenas sean protegidas por las autoridades, mediante la reglamentación del Artículo 4º y del segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 27 Constitucional. Quiere decir, en mi concepto, que se reitera, se exige, se norma el imperativo de salvaguardar a nuestras etnias y sus recursos pero dándoles a éstas la libertad de participar en dicha salvaguarda. Se trata de conceptos de índole social desenvolviéndose en el marco de las libertades que todo individuo o grupo de individuos debe gozar, alentado el legislador, quiero pensarlo así, por la idea de que jamás las comunidades atentarán, ni por acción ni por omisión, ni siquiera por equivocación contra su propia integridad.

No podría dejar de mencionar así sea de paso, lo establecido por la Ley Agraria en favor de comuneros y comunidades a propósito del procedimiento de justicia agraria. Suplencia de la deficiencia en sus planteamientos de derecho, consideración de sus usos y costumbres, presencia de traductores y, algo que no está contemplado expresamente pero que la experiencia de estos años

me lleva a decirlo, selección de personal calificado y sensibilizado para entender, respetar y atender a comuneros y núcleos de población, pues todas estas disposiciones serían letra muerta en manos de funcionarios soberbios, autoritarios, autosuficientes o indolentes. De nada servirían sus altas calificaciones y su gran conocimiento del derecho si no estuvieren dispuestos a actuar con sensibilidad, con sencillez y hasta con humildad frente a estos justiciables que no se merecen otro trato.

Finalmente deseo subrayar que en materia de garantías permanecen incólumes los principios que han distinguido al amparo en materia agraria desde que en tiempos del licenciado López Mateos se instituyeron para beneficio de los núcleos de población y de sus integrantes

Para terminar quisiera expresar mi reconocimiento a aquellas comunidades indígenas que con la ley en la mano han defendido lo que consideran son sus derechos, así como a quienes no siendo indígenas también se han sujetado a un proceso jurisdiccional para defenderse. Tal actitud por parte de aquéllos representa un verdadero homenaje al gran Indio de Guelatao, pues Benito Juárez, el estadista universal, el más distinguido mexicano cuyo origen nos enorgullece, creyó siempre en la ley y en el derecho como el marco en el que deben desarrollarse las sociedades y sus integrantes para bien de todos. Con ese ejemplo y con esa enseñanza, frente al quebrantamiento del orden jurídico, aplicación de la ley; frente a abusos e injusticias aplicación de la ley; ante violencia e inseguridad aplicación de la ley con firmeza, equilibrio, honestidad e imparcialidad. Nada al margen o en contra de la ley, todo en el marco que nos ofrece.

Nuestro orden jurídico se vive a diario, se pone a prueba y se fortalece. Ante ello, invitaría a las etnias que están en medio de actos violentos e ilegales para que reflexionen y se informen acerca

del orden jurídico como medio para ventilar y resolver sus reclamos y controversias, las que por muy justas que fueran no pueden ser defendidas con hechos violentos cuando existen los canales y los conductos legales para ello.

México será cada vez más justo y participativo porque así lo queremos la inmensa mayoría de los mexicanos. Lo será a pesar de quienes se siguen empeñando en golpear las puertas que se encuentran abiertas.

Muchas gracias.

EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO PARA LA PAZ*

PROFESOR RICARDO ZELEDÓN ZELEDÓN
PRESIDENTE DE LA UNIÓN MUNDIAL
DE AGRARISTAS UNIVERSITARIOS.
MAGISTRADO CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA DE COSTA RICA

1. EL DERECHO AGRARIO SURGIDO DE LA PAZ Y PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA MISMA. COMO FUENTE DEL DERECHO AGRARIO E INSTRUMENTO PARA SU CUMPLIMIENTO. LA VISIÓN DE CARROZZA COMO CONJUNTO DE REGLAS DESTINADAS AL FIN DE LA PAZ, Y PARA LA EQUIDAD.

La mayor aspiración del Derecho Agrario es la de contribuir a la consolidación de la paz entre los seres humanos y los pueblos. Convertirse en un verdadero derecho para la paz. Llevarla a las complejas relaciones de convivencia económica y social dentro de la actividad agrícola. Porque en ese complejo mundo las personas tienen formas determinadas de vida entrelazadas a su propia historia y cultura, donde es frecuente el conflicto y el enfrentamiento, incluso nace y se desarrolla la guerra.

Esto tiene su explicación. El Derecho Agrario, como toda obra humana, debe contribuir al desarrollo y la plena realización del ser

* Discurso académico dictado en la inauguración del "Simposio Internacional de Derecho, Justicia Agraria y Ambiental para la Paz", celebrado en Guatemala del 26 al 30 de abril de 1999.

humano dentro de la sociedad. Su construcción debe fundarse en una realidad determinada, con el objeto de transformarla y mejorarla, para la satisfacción de fines e intereses superiores representados por un conjunto de valores o principios axiológicos. En esta forma el Derecho Agrario constituye un momento dinámico de la convivencia económica, social y cultural representado por normas y también por hechos y valores.

El origen normativo del Derecho Agrario se ubica cuando confluyen una serie de factores particulares cuyo impacto permite ubicar la disciplina como parte del mundo jurídico. Esos factores son el producto de nuevas formas económicas de producción en la agricultura, la incapacidad del derecho privado para resolver los problemas derivados de esa emergente realidad, y la evolución del esquema jurídico constitucional con la impronta de los derechos humanos económicos y sociales.

El agrario, como todas las otras ramas jurídicas, lleva en su seno la aspiración de satisfacer principios de igualdad, justicia y paz. Porque las relaciones jurídicas deben contribuir al desarrollo armónico del ser humano como centro del sistema, así como naturalmente, de su actividad, su entorno, y el mismo país donde esas relaciones humanas se verifican.

La mayor justificación para impulsar un Derecho Agrario como derecho para la paz se encuentra en la peligrosa relación existente entre Derecho Agrario y guerra. Hay dos visiones contrastantes. En una la guerra genera o constituye un tipo de fuente del derecho. En la otra visión, en sentido contrario, la guerra es la antítesis del derecho.

En el primer sentido el hecho de vencer en la confrontación puede generar dos consecuencias totalmente distintas: una consistiría en mantener un determinado orden jurídico agrario propio de quienes lograron mantenerse en el poder, y la otra, por el contrario, representada por el surgimiento de un nuevo orden económico y social derivado del triunfo de los opositores al poder a través de una transformación estructural o una revolución. Bajo esta óptica la guerra sería fuente de

derecho. En el segundo sentido la guerra puede calificarse como la antítesis del Derecho Agrario porque la victoria del derecho consiste precisamente en imponer sus reglas y principios a los del caos o el desorden.

En este caso interesa más dirigirse hacia el análisis del Derecho Agrario surgido de la paz y para la consolidación de la misma. Porque este valor le resulta intrínseco y constituye un reto mayor impregnarle un sentido axiológico a las normas del futuro para contribuir a la construcción de una sociedad más justa, pluralista e igualitaria.

Cuando el Derecho Agrario nace de la paz, de los acuerdos derivados de la confrontación, de la concertación, del debate franco pero inspirados en anhelos de libertad y democracia, se tratará de una disciplina rica en fuentes jurídicas estrechamente vinculadas a principios generales del derecho; pacifistas, tolerantes, altruistas, dirigidos hacia la justicia social, el desarrollo económico y el equilibrio ambiental.

En esta forma la ruptura de la sociedad polarizada, propia del conflicto y la inestabilidad, abre la opción y el reto hacia la construcción de un nuevo orden jurídico, creativo, más justo e igualitario, fundado en una paz firme y duradera. Solo en ese entorno puede iniciarse la construcción de un nuevo orden llamado a superar la pobreza, la desigualdad, la marginación, para abrir campo a la unidad, la solidaridad y la participación de la población en la toma de decisiones.

Los forjadores de las nuevas fórmulas jurídicas deberán recurrir también a los más modernos institutos del Derecho Agrario para garantizar la construcción de una disciplina sólida, llamada a responder eficazmente a las exigencias socioeconómicas de esa realidad destinada a transformarse, a través de un cuerpo normativo pluralista susceptible de perdurar en el tiempo.

Porque solo con un Derecho Agrario con proyecciones hacia el futuro, capaz de visualizar las nuevas dimensiones surgidas del mundo moderno, humanista y profundo, podría convertirse en correcto instrumento para consolidar la paz en las relaciones humanas del agro.

Se trataría de fundar un Derecho Agrario profundamente equitativo, con la inteligencia suficiente para introducir fórmulas jurídicas dirigidas a impregnar un sello de justicia para el sector agrario. Debería buscar la protección de los más débiles a través de mecanismos llamados a compensar su desigualdad frente a los más fuertes, garantizar la existencia de la cultura agraria propia de sectores de la población vinculados a minorías o etnias sobre la base de sus propias reglas, reivindicar la condición de la mujer en el proceso productivo, impedir la discriminación, por cualquier razón, en el acceso a los medios producción, promover la dignidad de los jóvenes así como el respeto a los ancianos sin posibilidades de trabajar, en fin imprimir un sello social al sistema económico y productivo agrario. Este sistema de equidad deberá estar respaldado por un orden económico sólido porque lo social debe mantener un equilibrio, nunca un antagonismo, con lo económico. Esto es un derecho equitativo para encontrar, desarrollar y garantizar la paz.

Esta visión trasciende a la construcción de un Derecho Agrario como consecuencia de alcanzar la paz. Va más allá. Es finalista o teológico. Se dirige hacia la fundación de un nuevo orden económico y social, hacia la irreversibilidad misma de la paz.

Esta tesis se encuentra en absoluta consonancia con la esgrimida por el extraordinario jurista italiano, el Profesor Antonio Carrozza, en el conocido "Congreso Internacional sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos", celebrado en Perú, en septiembre de 1987. Ahí, en su discurso académico, desarrolló el tema "El Derecho Agrario como Derecho para la Paz", cuyo título he seguido para rendirle testimonio.

En aquella oportunidad, al analizar los modos de entender la relación entre guerra y derecho, se inclinó por impulsar una concepción del Derecho Agrario *"como un conjunto de reglas destinadas al fin de la paz"*. Esto significa, siguiendo las pautas iusagraristas de América Latina, negar la tesitura individualista y abstracta del derecho patrimonial para impulsar *"una concepción social y realista"* llamada a repercutir con particular intensidad en el sector agrario. Un sistema *"equitativo"*,

precursor, progresista, comprometido en encontrar los instrumentos jurídicos idóneos para una agricultura fundada sobre bases de equidad y justicia social, separándose naturalmente de los lineamientos de la igualdad formal propia del derecho común.

Esto significaría iniciar la construcción de un Derecho Agrario para la paz, derivado o no de la cesación de la guerra, como meta axiológica de la disciplina.

2. EXPLICACIÓN DE UN DERECHO AGRARIO VINCULADO A LA PAZ POR SU ORIGEN EN LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS Y SOCIALES. SU EVOLUCIÓN EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LA TERCERA GENERACIÓN (PRINCIPALMENTE DESARROLLO, AMBIENTE Y PAZ), EN LAS NUEVAS DIMENSIONES DE LA DISCIPLINA DEL FUTURO. DERECHO AGRARIO COMO DERECHO PARA LA PAZ Y EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La fundación de un Derecho Agrario como derecho para la paz tiene una justificada explicación doctrinaria por la estrecha vinculación de esta disciplina con los derechos humanos. Porque precisamente desde el origen mismo del Derecho Agrario, incluso pasando por su formación y desarrollo, siempre ha existido una marcada independencia con el iushumanismo.

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 distinguirlo del Derecho Civil. Este a su vez, también ha tenido un origen paralelo con los derechos humanos, pero en otros diferentes, más individualistas y clásicos: los civiles y políticos.

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 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 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 de 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 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 permitirá 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 del 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 solo cobra vida propia 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 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 inmuebles y va a primar la clasificación entre bienes productivos y no productivos, pues el derecho humano trabaja para 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.

Durante un buen período —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 diferentes) entre un ordenamiento jurídico y otro— logrando tener un concepto más intuitivo que demostrado sobre bases ciertas.

En todo este período clásico ningún cultor de Derecho Agrario remoto 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 dio 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 II 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.**

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.

A partir de 1987 la doctrina del moderno Derecho Agrario logra establecer la vinculación perdida entre su propia disciplina y la de los derechos humanos. Al reencontrarse logró alcanzar algunos resultados importantísimos.

En primer lugar encuentra una explicación axiológica el fundamento mismo del Derecho Agrario. Porque durante el período clásico la discusión en diferentes ámbitos mundiales se centró en determinar si su formación obedecía a una influencia económica o, por el contrario, a una de carácter social. En la visión europea el fundamento era exclusivamente económico mientras en la concepción latinoamericana el fundamento era social. Para unos interesaba la producción mientras para los otros la justicia social y dentro de estos el cumplimiento de la función social de la propiedad.

La vinculación con los derechos humanos permitió encontrar un origen del Derecho Agrario en los derechos económicos y sociales de libertad. Consecuentemente el fundamento del Derecho Agrario debería ser económico y social. Nunca solo uno. Consecuentemente la disciplina iba a encontrarse fundada en dos grandes pilares: uno de carácter económico y otro de carácter social.

Esto fue de gran trascendencia para la disciplina porque también los institutos iban a tener una explicación en los derechos humanos e iban a estar dotados de una doble función. Así la empresa, el contrato, la propiedad agraria tendrían una función económica y social.

Por esa razón la propiedad agraria evolucionó hacia la función económica y social. La enriquecía porque ahora tendría una explicación jurídica clara. La económica representa una función subjetiva, del empresario agrario, consistente en la obligación de cumplir con el fin

productivo de los bienes a su disposición, ejercidos empresarialmente, cultivando y mejorando el fundo. La función social representa la objetiva, corresponde al Estado, y se vincula con la obligación de dotar a los empresarios agrícolas y también a los campesinos, con suficiente tierra, cuando carezcan de ella, para la creación de empresas agrarias.

En el plano de la teoría general el descubrimiento de la vinculación entre ambas disciplinas también permitió la obtención de extraordinarios resultados.

Primeramente el Derecho Agrario no era más un conjunto de normas llamado a ser calificado indistintamente con el derecho de la reforma agraria, de la producción, de la empresa agraria, de los contratos agrarios, o cualquiera otro dado por la doctrina según la inclinación de un determinado ordenamiento jurídico o del desarrollo histórico de la materia en un momento concreto. Ese cuerpo orgánico de normas encontró en los derechos humanos su propia alma. Esto es una explicación clara de su origen y trascendencia, de la posibilidad de subsistir aún en ausencia de normas, o frente a las reformas, porque se nutrió de principios generales del derecho, recibió una axiología, en fin una explicación trascendental más allá de la simple agricultura como actividad o de sus propias vicisitudes.

Los derechos humanos, por otro lado, también abrieron grandes posibilidades para cerrar el cuadro explicativo de la teoría general para justificar el carácter científico de la materia. No tenía sentido señalar el objeto del Derecho Agrario en un hecho técnico extra jurídico representado por la agrariedad, o en la agricultura misma. Ahora el Derecho Agrario como conjunto normativo iba a estar compuesto también por hechos y por valores. Y dentro de estos últimos debía buscarse un cierto objeto en los derechos humanos económicos y sociales.

El aporte a la teoría general fue tan grande como para permitir encontrar una respuesta al viejo tema de los principios generales. Y más tarde también justificar el enriquecimiento de las fuentes de la disciplina. Y quizá lo más importante, entre el tema de las fuentes y los

principios generales, facultó a promover una interpretación jurídica más lógica y coherente. Porque ahora las normas de Derecho Agrario debían interpretarse en función de la realidad donde debían de aplicarse y con una visión axiológica en los derechos humanos de la segunda generación.

Por esta razón cuando irrumpen en el mundo jurídico, y sobre todo en la conciencia internacional, los derechos humanos de la tercera generación resulta aún más comprensible a los agraristas prever el impacto de estos en la materia. En vez de considerar destruido el contenido de la materia se encontró una gran apertura cuando se identificaron las nuevas dimensiones de Derecho Agrario jalonadas por los principios de solidaridad, sobre todo en los temas afines a lo agrario como son los derechos humanos al ambiente, al desarrollo y a la paz.

Las nuevas dimensiones abiertas por el mundo moderno al Derecho Agrario ofrecen posibilidades aún mayores para emplearlo como derecho para la paz. Estas dimensiones podrían identificarse con las palabras "mercado", "ambiente", "desarrollo" y "justicia".

En la primera dimensión el Derecho Agrario de los mercados emana como exigencia para la comercialización de los productos agrícolas.

Como en todo el mundo, América Latina está inmerso en un complejo proceso de integración. La unión procura la solidaridad entre países ricos con menos ricos, pobres con otros en proceso de desarrollo. Unidos para el logro de un fin común.

Aquí se descubre una redimensión del Derecho Agrario. El mayor impacto es el enriquecimiento de sus fuentes.

Es en dos vertientes donde está operando este fenómeno: con los nuevos fenómenos integracionistas y con los acuerdos G.A.T.T. a partir de la Ronda de Uruguay, pues, pese a los grandes obstáculos, en ambos se está considerando a la agricultura.

A. Hay dos grandes momentos de la integración. El primero, incipiente, ubicable entre 1960 y 1991, tuvo como centro la industria y no la agricultura. El segundo, más moderno, de 1992 en adelante, engloba también la agricultura.

En la primera etapa los países de una mayor riqueza prefieren relaciones bilaterales. Es a partir de los menos desarrollados donde surgen las ideas integracionistas, avanzando hasta cubrir el continente.

Pero es en la segunda etapa donde se descubren facetas más interesantes para el Derecho Agrario. Muchos factores influyen en esta nueva toma de posición. Los cambios políticos en la Europa Oriental, el Tratado de Maastrich, la superación del proceso inflacionario y un acentuado desarrollo democrático en la región.

Tiene dos particularidades: incorpora la agricultura como parte de la integración y contempla normas protectoras del ambiente.

B. Los acuerdos G.A.T.T. conforman la otra corriente. Sobre todo con la culminación de la Ronda Uruguay (1993). Se avanzó creando un sistema mundial de comercio más abierto y transparente, por los temas abordados y por el número de participantes.

Con la agricultura se trataron elementos distorcionadores como las medidas de protección en fronteras, apoyo directo a la producción y subsidios a la exportación.

El "acuerdo sobre la agricultura" refuerza normas para el comercio de productos agrarios en un marco a largo plazo y de políticas internas. En la transición se prevén compromisos de acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones.

El "acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias" limita las medidas a proteger la vida o la salud de las personas y los animales, para preservar los vegetales, eliminando discriminaciones arbitrarias o injustificables en condiciones idénticas o análogas.

La segunda dimensión del Derecho Agrario está en el ámbito ecológico. La vertiginosidad jurídica del tema ha producido transformaciones profundas. Ninguna disciplina conoció, en tan poco tiempo, una formación y desarrollo tan impresionante. Tras las convenciones internacionales se promulgaron reformas constitucionales y legales.

Para los escépticos la afirmación del derecho ecológico como una nueva clasificación jurídica afecta los cimientos mismos del agrario. Para ellos la protección de la naturaleza implica el empobrecimiento del patrimonio agrario.

El impacto del ambiente en el derecho es asombroso. En 20 años todo cambió. El origen puede ubicarse en dos documentos de Naciones Unidas: la Carta de Estocolmo, 1972, y la Carta de la Naturaleza, 1982. El clímax es la Cumbre de Río, 1992.

La sensibilidad universal hacia la naturaleza, la tutela del ambiente, el surgimiento del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho fundamental, impactan al Derecho Agrario.

La repercusión lógicamente es positiva, implica un fortalecimiento conceptual y axiológico, porque lo ambiental siempre ha sido inquietud profunda del agrarista. La agricultura está en función de la naturaleza. La teoría agrobiológica y la teoría de la agrariedad son una prueba irrefutable. La tierra, el agua, el aire, constituyen elementos indispensables para el cultivo de vegetales y la cría de animales.

La tercera dimensión para el Derecho Agrario la inaugura la "Declaración sobre el derecho al desarrollo", 1986. Es otro de los derechos humanos de solidaridad o de la tercera generación. La paternidad corresponde a Naciones Unidas.

El tema no es nuevo. Se trata del desarrollo agrario ya impulsado por la disciplina. Constituye una etapa superior de la reforma agraria. Busca solucionar los problemas de las estructuras agrarias, crear nuevos modelos empresariales, mejorar los regímenes de propiedad y posesión

de bienes productivos, promover un régimen completo de contratos agrarios. En esencia pretende agilizar y revitalizar el funcionamiento del corazón del proceso económico de la agricultura, tanto en la producción como en la industrialización y comercialización de los productos.

El derecho debe participar en la consolidación jurídica y humanista del desarrollo agrario. Tiene la responsabilidad de reorientar conceptualmente el proceso, concebir los nuevos institutos y darle una filosofía.

La modernización de los sistemas judiciales, cuarta dimensión para el Derecho Agrario, se plantea como exigencia de la sociedad democrática moderna.

Constituye la forma de superar la acusada crisis del Derecho Agrario en cuanto a la pérdida de significado de la Ley y la indeterminación de la jurisprudencia.

Hoy, como nunca, es evidente la ausencia de normas agrarias para casos concretos. La inexistencia de códigos o leyes generales. Hay multiplicidad de disposiciones desperdigadas, sin lógica ni coherencia.

Frente a esto la jurisprudencia ofrece un producto contradictorio e insatisfactorio. Basada en cuerpos jurídicos sin credibilidad resuelve problemas particulares y no generales. El reclamo de justicia fracasa. No soluciona los graves problemas modernos.

Se pretende reivindicar la interpretación jurídica como garantía fundamental de la libertad.

Los principios generales del Derecho Agrario asumen un papel cardinal. Significa la negativa a utilizar normas de otras ramas jurídicas, aún cuando sean de rango superior. Si no hay norma se recurre a sus mismos principios. Es el instrumento para aplicar fuentes jurídicas idóneas. Incluso pueden aprovecharse los institutos del derecho romano, o del mismo Código Civil, pero sobreponiendo la función económica y

social de lo agrario. La verdadera autonomía está ahí. Es la forma de lograr la totalidad del sistema.

La importancia del derecho a la paz, y particularmente del Derecho Agrario para la misma, radica en su condición de constituir el mayor seguro para garantizar el respeto de todos los demás derechos humanos.

Solo en un ambiente de paz puede construirse una sociedad de cuyo seno las relaciones de fuerza se sustituyen por relaciones de colaboración para fortalecer e impulsar el bien común. En un ambiente de violencia o de guerra nada se edifica, todo se destruye, se debilitan las bases de la sociedad, se crean divisiones, persiste la tensión. Porque violencia y guerra constituye el máximo fracaso del humanismo.

Con el Derecho Agrario para la paz se garantiza el respeto a todos los derechos humanos económicos y sociales vinculados a lo agrario. Es reconocer una vez su condición de ser inherentes a la persona humana y su dignidad, en todas las fases de la vida y en cualquier contexto político, social, económico o cultural. En el ámbito agrario, entonces, nadie podrá privar de esos derechos a sus semejantes porque significaría ir contra su propia naturaleza.

Y esto es así porque los derechos humanos son un conjunto unitario, estrechamente entrelazados unos a otros, como expresión de aspectos diversos de la persona humana como único sujeto. La promoción de ellos debe ser integral. La defensa de la universalidad y de la indivisibilidad de los derechos humanos es esencial para la construcción de una sociedad pacífica y para el desarrollo integral de individuos, pueblos y naciones.

Forjar un Derecho Agrario como derecho para la paz constituye una valiosa estrategia cuando está por pasarse el umbral hacia el nuevo siglo y el nuevo milenio. Porque el péndulo de la historia está ya de regreso. En la nueva etapa histórica el economicismo frío, deshumanizado, forjador de un sistema donde se ha ubicado al mercado, al dinero, al consumo en su centro, llega a su fin para darle oportunidad al

humanismo del tercer milenio, donde se reivindica lo social, y donde el ser humano volverá a estar en el centro de todo el sistema.

Y de la mano con el Derecho Agrario como derecho para la paz se sentarán las bases del nuevo renacimiento de la materia, donde los derechos humanos estarán ubicados en la cúspide de la pirámide para irradiar libertad y justicia.

3. EL DESARROLLO SOSTENIBLE. UN NUEVO TIPO DE DESARROLLO HUMANO FUNDADO EN UNA ESTRATEGIA AMBIENTAL. LA POSICIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE AGRICULTURA Y AMBIENTE. LA AGRICULTURA DEL FUTURO.

El desarrollo sostenible se presenta como una opción al Derecho Agrario para superar todas las objeciones formuladas al ambiente y al desarrollo. Es una concepción humanista fundada en criterios axiológicos del alto contenido social. Se trata de una filosofía cuyo fin es lograr el bienestar de la humanidad en el tiempo. En el centro se ubica al ser humano. Para lograr el desarrollo debe conservarse y protegerse el ambiente porque es la única forma de garantizar la sobrevivencia del planeta. Definido en forma solidaria el papel del hombre en la tierra se deberá procurar su prosperidad. Este tipo de desarrollo solo podrá alcanzarse a través de una visión holística. Necesariamente deberán estar incorporados todos los segmentos de la sociedad y actuar en armonía. Los pobres y los ricos deben interactuar concertadamente. Porque los ricos no podrán continuar sobreviviendo a costa de los pobres ni de sus recursos naturales.

Estos conceptos han surgido en el tránsito hacia una nueva visión del desarrollo. El primer hito se encuentra constituido por la Declaración de Naciones Unidas del Derecho al Desarrollo en 1986. Por primera vez se le identifica como un derecho fundamental. Pasa a formar parte de los derechos humanos de la tercera generación, de solidaridad, concebido para los pueblos pero también para los grupos y los individuos. Esa declaración de principios encuentra un sustento instrumental cuando

modernamente se le concibe como derecho sostenible. Ello ocurre a partir de los documentos de la Cumbre de Río, en 1992. A partir de ahí trasciende en el derecho internacional y se incorpora en los derechos internos.

El desarrollo entró en un nuevo proceso histórico cuando se vio fortalecido axiológicamente al entrar en contacto con el ambiente. Primeramente al retornar a su concepción axiológica se ubicó en la cúspide del sistema jurídico. Ahí recuperó su prestigio. En el nuevo período se desligó de quienes lo utilizaron con otros fines y se demuestra socialmente útil. No solo para lo económico. Porque antes había ocurrido todo lo contrario. Si el desarrollo asumió un signo ideológico, si constituyó una corriente económica llamada a seguir una orientación específica, si detrás de su nombre escondió pobreza, si sirvió a grupos pequeños o estratégicamente bien escogidos, ese no era el sentido de desarrollo pensado. Creció al variar su contenido a través de los valores y manifestarse como derecho fundamental. Y en segundo lugar adquirió gran profundidad cuando se unió al ambiente. Es la fusión de dos super derechos humanos. Constituyen la máxima expresión de la solidaridad. Juntos se confunden en el derecho sostenible. Se trata de reivindicar lo social a través del desarrollo económico en armonía con la Naturaleza.

Para determinar su orientación filosófica conviene incursionar en los documentos de Río. Principalmente en la proyección dada al tema agrario en cuanto constituye una evolución respecto de la declaración de Naciones Unidas, de 1986, sobre su reconocimiento dentro de la constelación de los derechos humanos.

Una primera diferencia es sobre el carácter de los acuerdos de Río. En términos absolutos la Conferencia no fue exclusivamente sobre medio ambiente. Fue sobre desarrollo. Lo ambiental se convierte en su columna vertebral. Por su medio se propone cambiar los estilos y políticas sectoriales y económicas para garantizar la salvación e integridad del planeta y garantizar la sobrevivencia de las nuevas generaciones. Este nuevo tipo de desarrollo fundado en el ambiente solo podrá lograrse a

través de un mayor énfasis en el contenido social y en una equidad global dentro del proceso.

Con este modelo para el mundo, lanzado para el siglo XXI, comienza inevitablemente a percibirse una nueva sensibilidad, una nueva axiología. Principalmente es el retorno del péndulo. El regreso hacia la búsqueda de un nuevo equilibrio mundial. Ahora las transformaciones sociales resultan inaplazables.

La agenda XXI es concebida para preparar al mundo a los desafíos del próximo siglo. Se debe lograr con el consenso mundial y un compromiso político. Requiere de toda la cooperación internacional para lograr esos esfuerzos. En este momento decisivo se identifican claramente los problemas. Ellos son el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo y el continuo empeoramiento de los ecosistemas. Y también se tiene claridad respecto de la oportuna integración de las inquietudes del ambiente y el desarrollo como instrumento para combatirlas. En esta forma se presta la máxima atención para "satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero".

La Agenda XXI se encuentra dividida en cuatro secciones. Por su orden son Dimensiones económicas y sociales, los recursos para el desarrollo, fortalecimiento del papel de los grupos principales, y medios de ejecución. Es en la primera donde se pueden ubicar los temas referidos al desarrollo en el Derecho Agrario, en relación con el capítulo 32 sobre el fortalecimiento del papel de los agricultores.

Empero las referencias anteriores son eminentemente axiológicas teniendo su centro específico en el capítulo 14 denominado "Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible". Porque es en éste donde se ubican los principales argumentos referidos a la problemática del Derecho Agrario. Sobre todo en cuanto a las transformaciones sociales y los procesos de desarrollo sostenible vinculados a ellos.

La conferencia tenía clara la necesidad de fortalecer el papel de los agricultores dentro del proceso de desarrollo sostenible porque la agricultura constituye la actividad central de la población mundial. En efecto una tercera parte de la superficie de la tierra se dedica a esta actividad. Los hogares rurales del mundo han sido administradores de los recursos de la tierra. El sector, sin embargo, pese a tener crecimiento en algunas áreas, en la mayor parte está siendo golpeada por el aumento de la población, la deuda internacional, la baja de los productos básicos. Socialmente el panorama de los países pobres resulta más grave. En ellos buena parte de la población rural depende de una agricultura de pequeña escala, de subsistencia, organizada familiarmente, con acceso limitado a los recursos, la tecnología y otros de medios de subsistencia y producción. Como consecuencia los pobres deben subsistir solo de los recursos, explotándolos o destruyéndolos, incluidas las tierras marginales.

Desde otro punto de vista también la situación de los países pobres resulta más alarmante porque para el año 2025 el 83% de la población mundial, unos ocho mil quinientos millones de personas, vivirán en estos países.

Por estas razones existe alarma mundial. No se vislumbra desarrollo. Más bien crece la población, la pobreza, el hambre y el desempleo. La agricultura no responde a las expectativas. Y, por el contrario, la opción de sobrevivir a costa de la destrucción de la naturaleza atenta contra toda la humanidad. Esto obliga a tomar decisiones fundamentales para combatir estos flagelos.

La Cumbre propone al mundo soluciones a través del desarrollo sostenible. Es urgente reajustar la política agrícola, ambiental y macroeconómica. Debe pasarse de una agricultura tradicional a una agricultura sostenible. El principal objetivo es aumentar la producción de alimentos y mejorar la seguridad alimentaria. Entre muchas, deben tomarse medidas orientadas a las grandes transformaciones sociales. Se debe promover la producción de alimentos para los mercados, generación de empleo para combatir la pobreza, y fundamentalmente la ordenación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Los principales instrumentos propuestos por el desarrollo sostenible son la reforma de la política agrícola y la reforma agraria, la participación de la población, la diversificación de los ingresos, la conservación de la tierra y una mejor gestión de los insumos.

Se trata de una nueva dimensión del Derecho Agrario porque amplía los horizontes, lanza un mensaje de grandes transformaciones, y estructura las bases para la construcción de la agricultura del próximo siglo.

En íntima conexión con lo económico, naturalmente, hay una serie de temas gravitando entorno al desarrollo social y las grandes transformaciones. Están interconectados y todos pretenden ser respuesta del desarrollo, sostenible.

Entre otros están el de la seguridad alimentaria, el comercio internacional, la participación popular y el mejoramiento de la producción agrícola. Se trata de aspectos cuya colocación estratégica deberían generar un resultado totalmente distinto al obtenido hasta el momento. Principalmente en cuanto considera las variables de la población rural, la pobreza, el hambre en relación con las nuevas exigencias de los mercados y los consumidores. Solo valorando unos y otros, en relación con el ambiente y la justicia social, podrá plantearse un desarrollo sostenible.

Uno de los temas más interesantes para el Derecho Agrario se refiere a la política de mejoramiento de la producción agrícola y los sistemas de cultivo. Se plantea dentro del Capítulo de la Agenda XXI.

Se refiere a la intensificación de la producción agrícola con el objeto de alcanzar dos metas. Por una parte atender la demanda de productos básicos para asegurar la seguridad alimentaria. Se pretende garantizar el mercado y a su vez lograr una mejora importante del derecho de la población a recibir suficientes alimentos correspondientes a sus hábitos culturales. La otra meta sería concebir una agricultura sostenible, plurifuncional, ubicada territorialmente en las áreas aptas para la

producción y no en la extensión a tierras marginales o la invasión de ecosistemas frágiles. Porque el uso de insumos para mejorar la productividad aumenta las tensiones ambientales y las fluctuaciones del mercado.

Esta política se propone diversificar los sistemas de producción para lograr el máximo de eficiencia en el uso de los recursos locales y a su vez reducir los riesgos ambientales y ecológicos. Esto a su vez deberá permitir la creación de fuentes de empleo. Porque la diversificación puede ofrecer nuevas opciones, tanto dentro como fuera de las empresas agrarias, a través de la actividad de producción y las conexas a ésta de transformación, industrialización y comercialización de los productos agrícolas.

Se ha subrayado toda esta nueva concepción holística para comprender la posible solución a los problemas de la agricultura del próximo siglo. Pero se debe llegar a dos exigencias de la Agenda XXI donde la participación del agrarista puede ser importante.

En primer lugar en todos los estados, con el apoyo de las organizaciones internacionales y regionales, deberán impulsarse políticas destinadas a influir positivamente en las formas de propiedad, posesión, y en general de distribución de la tierra. El objetivo es concebir nuevas estructuras productivas, evitar las escasas dimensiones y la fragmentación antieconómica.

En segundo lugar los gobiernos, con el debido apoyo de los organismos internacionales, deberán revisar su legislación con el objeto de reformar una política de desarrollo agrario sostenible. Se busca fomentar la agricultura, mejorar la seguridad alimentaria, y sobre todo concebir una nueva agricultura sostenible, o plurifuncional, en armonía con el Naturaleza.

La misma Agenda XXI reitera la necesidad de concebir el desarrollo sostenible dotado de instrumentos de una nueva política agraria y de reforma agraria. Entonces parecen emerger las viejas aspiraciones. Pero ahora sobre la base de exigencias distintas. En consecuencia la labor del

agrарista podría ser protagonista dentro de esta nueva dimensión abierta por el desarrollo agrario.

Estos temas surgidos en Río plantean nuevos retos para el Derecho Agrario. Conviene surgir de ellos con una visión histórica y proyectando la disciplina hacia el futuro. En primer lugar no se debe incurrir en errores. Esto no puede significar un retorno automático al pasado para sostener las viejas tesis. La emersión del tema implica necesariamente buscarle solución con planteamientos del próximo Siglo. Por otra parte los retos deben considerar todo cuanto hasta esta fecha han ocurrido en la disciplina. Conviene recordar el problema de la metamorfosis de los institutos. La reformulación obliga a concebirlos ahora bajo criterios de desarrollo sostenible. Finalmente también hay retos con contenido trascendente. Se debe buscar la forma de valorizar el Derecho. Se deben encontrar respuestas jurídicas a los graves reveses de la materia. Se deben estructurar fórmulas agrarias versátiles para adaptarse a los cambios. En fin de los retos conviene salir victorioso. El secreto está en la capacidad para proyectarse al futuro.

4. LA AGRICULTURA SOSTENIBLE. EL DERECHO AGRARIO PARA LA ALIMENTACIÓN, O DERECHO AGROALIMENTARIO.

Con el desarrollo sostenible también nace la formulación de una nueva agricultura. Está llamada a representar la dimensión ambiental del Derecho Agrario. Es la agricultura orgánica, agricultura biológica o quizá mejor agricultura sostenible. Su fin es ejercitarse en armonía con la naturaleza. No puede ser contaminada ni contaminante. Deberá respetar el ciclo biológico. Los bienes destinados a la alimentación deben contribuir a mejorar la salud y a prolongar la vida de los consumidores.

Ha sido definida también como agricultura multifuncional, plurifuncional o polifuncional cuando junto a la actividad empresarial del ciclo biológico se desarrollan actividades de conservación de los recursos naturales. Así la actividad agroambiental se proyecta en

muchos campos nuevos del mundo económico. Uno de estos es el agriturismo.

Pero a los nuevos conceptos vienen unidas nuevas obligaciones. Deberá ser económicamente organizada, socialmente justa y ecológicamente equilibrada. Esto vale tanto para los países ricos como para los pobres. En estos últimos la pobreza no debe comprometer los recursos naturales. Porque en ningún caso el sacrificio de la naturaleza constituye una salida válida. Ni tampoco es válido autorizar prácticas o tipos de cultivo contra el ambiente.

Son, en primer lugar, obligaciones de conservación. Ello implica un disfrute racional, económicamente sostenible, para proteger la tierra, las aguas y el suelo. Se impone la protección para evitar la degradación y la destrucción. Pero también, en segundo lugar, se percibe la necesidad de introducir límites y prohibiciones. Tanto para garantizar la planificación y la programación como para combatir las prácticas antieconómicas o antiambientales. Un típico ejemplo es el de impedir el uso del fuego para ganar espacios territoriales para ganar espacios territoriales para la agricultura. Se impone prohibir la quema de los desechos de la producción o las plantas del bosque. Estas prácticas dañinas tienden a economizar en el uso de la mano de obra con grave daño al ambiente. La destrucción provoca la desaparición de pequeños hábitat, rompe y contrasta el equilibrio biológico. Junto a estos dos tipos de obligaciones también hay un tercer tipo. Son las obligaciones de hacer. Van dirigidas hacia la organización de la producción con el fin de evitar los daños, la contaminación y el control de la explotación de los recursos naturales. Porque la empresa no puede contaminar, dañar o perjudicar a las demás empresas colindantes. Tampoco a otras empresas ubicadas en la misma zona. Carece de sentido una defensa para protegerse de las otras. Se trata de un proceso ambiental complejo ubicable más allá del propio fundo. En el caso de las aguas provenientes de ríos y manantiales deben ser apropiables solamente en su justa medida. No se deben lanzar desperdicio ni causarles daños. Deben transcurrir limpios para los demás empresarios. Más bien deben introducirse mejoras y obras para el disfrute de la comunidad.

Estas medidas han sido pensadas para una nueva agricultura. Debe ser capaz de producir bienes cada vez más sanos y limpios, naturales y no contaminados, susceptibles de llegar al mercado con la garantía del respeto a la naturaleza. Esta es la agricultura del mañana. La preferida por los consumidores.

El aspecto multifuncional de la agricultura debe responder a un mejoramiento de la producción agrícola y de los criterios de cultivo. La diversificación se convierte en el mecanismo más importante para cumplir con este fin. A tal efecto deben reducirse al mínimo los riesgos ambientales y ecológicos. Este es el concepto de productividad sostenible.

Hay dos objetivos paralelos. De una parte se debe estimular el trabajo agrícola. Ello deberá ocurrir tanto dentro de las empresas como fuera de éstas. Fuera a través la industria familiar, la explotación de la flora y la fauna silvestre, la acuicultura, las pesca, e incluso las actividades no agrícolas como la transformación, la agroindustria y el turismo. El otro objetivo se dirige a desarrollar la infraestructura con la transferencia de tecnología ecológicamente racionales. Se trata de los sistemas integrados de producción y explotación a través de procesos biológicos y ecológicos, entre ellos la agrosilvicultura, la acuicultura, la pesca en aguas interiores y las empresas zootécnicas.

Por esto la agricultura multifuncional exige la planificación de los recursos de la tierra, información y educación agraria, así como la conservación para evitar la degradación de las tierras, y la incorporación de otras zonas idóneas a la producción.

Dos son los tipos de recursos para la producción de alimentos en una agricultura sostenible. En primer lugar los recursos fitogenéticos en grave riesgo a causa de su pérdida o su degradación. Por esto se busca estudiarlos, vigilarlos y explotarlos para el aumento de la producción de alimentos. A tal propósito los recursos se deben conservar en colecciones o bancos de plasma germinal. Ello tanto para la agricultura y la alimentación como para las otras actividades. Son muy considerados también los recursos zoogenéticos porque las razas de los animales,

incluidos los de trabajo, deben ser mejorados. El ganado y muchos otros animales, destinados al consumo humano, merecen estudios y controles en bancos de genes así como la conservación de semen y embriones, para protegerlos de la degradación y de la posible extinción. Para cumplir este propósito resulta lógica una política contra las enfermedades, en particular contra las plagas de la agricultura, tanto de los animales como de los vegetales.

Son dos los temas más tratados en la agricultura multifuncional. Uno se refiere al problema de la nutrición sostenible de las plantas. Sobre esto se ha preocupado mucho la FAO en los países pobres. Tiene relación con la pérdida de defensa de las plantas y la necesidad de utilizar grandes espacios de tierra para producciones también pobres. Es un tipo de producción dependiente de nuevos tipos de fertilizantes para compensar la pobreza de los terrenos. Por ello surge la necesidad de nutrir los suelos a través de fuentes orgánicas e inorgánicas para sustituir la falta de minerales y aumentar los nutrientes. El otro tema se refiere a la transición de la energía rural para mejorar la productividad. Es la búsqueda de una energía llamada a superar las atrasadas y antieconómicas. Por ejemplo aquellas derivadas de la leña o los desechos de las cosechas. En tal sentido es necesario el uso de una nueva tecnología para el desarrollo sostenible a través de la energía eléctrica, mecánica y técnica.

La agricultura plurifuncional es un nuevo tipo de cultura. Pero principalmente constituye una nueva dimensión para el Derecho Agrario. Porque es una figura donde deberá centrar el jurista la atención para las nuevas elaboraciones científicas.

5. LA NUEVA ORIENTACIÓN DE LOS INSTITUTOS DEL DERECHO AGRARIO COMO INSTRUMENTOS DE PAZ, DIRIGIDOS A CUMPLIR LOS FINES DE LA JUSTICIA SOCIAL, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL EQUILIBRIO AMBIENTAL. CENTRALIDAD DEL TEMA DEL DESARROLLO AGRARIO DONDE SE CONCENTRAN TODOS LOS INSTITUTOS DEL DERECHO AGRARIO. DESARROLLO COMO REPUESTA A LOS

PROBLEMAS DEL AMBIENTE, ALIMENTARIO, DE LA POBREZA, INDÍGENA Y DE LA MUJER RURAL.

Cuando entran en escena los derechos humanos de solidaridad, principalmente con el impacto del ambiente y todos los profundos cambios ocurridos en relación con el desarrollo sostenible, la agricultura orgánica y la misma forma de concebir la alimentación, el fundamento del Derecho Agrario se fortalece y agiganta a través de un sólido trípode económico, social y ambiental, también evoluciona vertiginosamente la disciplina, con un marcado acento en los institutos, en cuanto permite levantar sobre bases más sólidas toda la construcción de su teoría general.

Los institutos, como aconteció con el descubrimiento de los derechos humanos de carácter económicos y sociales, ahora van a asumir un carácter tríptico. Por esta razón, a partir de ese momento, deberán ser económicamente eficientes, socialmente justos y ambientalmente sustentables.

Esta nueva orientación, por estar impregnados de valores derivados de los derechos humanos de la segunda y tercera generación, los institutos serán un verdadero instrumento para la paz. Porque su motivación constituye una respuesta filosófica más cercana a los principios pacifistas, y a la aspiración de un derecho conscientemente mejor preparado para responder a las nuevas exigencias de la sociedad moderna.

En esa misma forma también, lógicamente, la teoría general del Derecho Agrario se va a enriquecer. Sus fuentes estarán mejor concebidas y estructuradas, caracterizadas por una impronta iushumanista de mayor alcance. Además con la presencia de una mayor cantidad de principios generales del derecho sólidamente concebidos y aceptados por el concierto internacional de las naciones, se ubica un proceso de internacionalización del Derecho Agrario, es decir se inicia la construcción de una especie de Derecho Agrario ideal, susceptible de afirmarse para todo el ordenamiento mundial.

Sobre todo la interpretación jurídica, en la nueva teoría general, va a permitir desarrollar el ordenamiento a través de una visión tridimensional más sólida. Por ello, ante la ausencia de norma, la construcción jurídica de los institutos va a permitir concebirlos sobre los principios generales del Derecho Agrario derivados de esa nueva axiología, e incluso, las mismas normas incorporadas en los ordenamientos deberán ser comprendidos en este nuevo redimensionamiento axiológico.

Una nueva orientación para los institutos se descubre cuando en los documentos de Naciones Unidas, a partir de la Cumbre de Río, en 1992, se clama por encontrar una nueva solución a los viejos problemas de la distribución de la tierra a través de profundos procesos de reforma agraria. Esto se identifica también en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia de Derechos Humanos en 1993; en la conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, llevada a cabo en Copenhague en 1995; la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en China en 1995; la Declaración de Roma, sobre Seguridad Alimentaria Mundial, celebrada en 1996; y la Declaración sobre Narcotráfico y Lavado de Dinero, Nueva York, 1997.

No se trata de regresar a los añejos planteamientos, de confrontación, sino a través de vías de paz, con el remozamiento de los institutos iusagrarios. Por esta razón se replantea el tema bajo la óptica del desarrollo agrario. Pero no se trata de la concepción desarrollista impulsada en las dos décadas anteriores. Por el contrario se busca concebir un nuevo modelo, más humanista, asentado en los aspectos económico, social y ambiental.

Hasta la fecha no existe en el derecho comparado un modelo susceptible de responder a las nuevas exigencias. Empero ya en algunos países latinoamericanos se han ensayado respuestas dirigidas a estructurar un cuerpo orgánico de desarrollo agrario inspirado en las nuevas direcciones de los institutos.

En Ecuador se aprobó una ley de desarrollo agrario, cuyo fin fue el desarticular la reforma agraria anterior. El resultado fue un gran levantamiento indígena. Aquí se siguieron los lineamientos, de las décadas anteriores, impulsados en Chile y Perú. Se pretendió la desregulación y la liberalización como banderas contra todo tipo de intervención del Estado, incluso en los casos urgentes de la justicia social.

Por el contrario, con sus propias particularidades, deben subrayarse muy positivamente los intentos impulsados en Costa Rica en 1985, en El Salvador en 1992, y en Paraguay en 1996. En el caso costarricense se pretendió consolidar la paz social y el desarrollo económico por medio de un proyecto pensado como etapa superior de la Reforma Agraria. En El Salvador surgió como consecuencia de los acuerdos de paz, después de una cruenta guerra de más de una década, donde el tema agrario era central y ya había habido un proceso de reforma agraria. En Paraguay, por el contrario, intentaba ser una respuesta pluralista, en un país eminentemente latifundista donde nunca existió ningún proceso de transformación agrario, después de la caída de una larguísima dictadura. En todos estos países los proyectos aún se encuentran en la corriente legislativa sin encontrar la debida aprobación.

De estos importantes modelos podrían señalarse las grandes líneas tendenciales sugeridas por sus diversas estructuras. Constituyen las características salientes, y ofrecen una estrategia para ubicar los diferentes institutos del Derecho Agrario como respuesta a las exigencias del desarrollo agrario.

- a) La estructura de los documentos contiene cuatro grandes áreas: los sujetos agrarios, el desarrollo agrario sostenible, el reordenamiento agrario, los contratos agrarios, antecidos por disposiciones generales.
- b) En las disposiciones generales se consagra toda la filosofía del conjunto normativo y se señalan las líneas políticas inspiradoras.

Es concebido para una sociedad pluralista, comprometida con la justicia social, el desarrollo económico y la protección del ambiente, razón por la cual ofrece todas las posibilidades jurídicas para regular la acción del Estado con los empresarios y productores para promover el desarrollo tanto en las actividades de producción, como en las conexas a ella de transformación, industrialización y comercialización de productos agrícolas. En tal sentido estimula la producción y procura concebir un nuevo modelo de desarrollo para la justa distribución de la riqueza y el avance económico.

La estrategia es la empresa agraria. Porque es el sujeto por excelencia. Así el desarrollo, el reordenamiento y los contratos agrarios están en función. Se sustituye el criterio subjetivo de "campesino" por el de empresario, para denotar el tránsito del hombre del campo hacia el agente de producción agraria. Se clarifican también los conceptos intrínsecos de actividad, fundo, hacienda o explotación, y los contratos se clasifican en constitutivos de empresa y del ejercicio de la empresa.

Le da coherencia y unidad al cuerpo normativo la referencia a las fuentes del Derecho Agrario y a su interpretación jurídica. En cuanto a las fuentes formales se les concreta, a través de toda la pirámide, a las estrictamente agrarias, con preeminencia en la jurisprudencia y los principios generales del Derecho Agrario. Como modo de evidenciar las posibilidades de creación iusagraria derivada de la falta de normas, con la interpretación se establecen todos los principios necesarios para ir concibiendo paulatinamente un sistema orgánico y completo; e igualmente se establecen los criterios para integrar las normas del Derecho Agrario, corrigiéndolas a través de los criterios más modernos derivados de la doctrina y la jurisprudencia a través del recurso a los principios generales.

- c) Dentro de los sujetos agrarios se establece como criterio fundamental admitir todos los tipos posibles de empresario, desde los sujetos individuales hasta las personas jurídicas de los más diversos tipos.

En consecuencia, independientemente del calificativo jurídico que tengan, si se trata de una actividad económicamente organizada para cumplir con la finalidad de la actividad agraria o bien de actividades conexas a ésta de transformación, industrialización y comercialización de productos agrícolas, se estará siempre en presencia de la empresa agraria.

La estrategia consiste en impulsar la creación de las empresas agrarias como instrumento de desarrollo. A tal efecto se prevén las individuales, familiares, cooperativas, comunales o comunitarias campesinas, integradas por campesinos carentes de tierras o que las tengan en forma insuficiente. Para su creación el Estado les otorgará las tierras agrícolas necesarias conforme a los principios de distribución de bienes productivos.

Dentro de estas empresas se le da una gran importancia a la participación de la mujer y la familia, para compartir las decisiones y dirección empresarial cuando se constituyan a través de contratos de asignación de tierras.

La empresa como instrumento de desarrollo debe propiciar sobre todo el desarrollo individual y colectivo de los empresarios, para dignificar la persona y el disfrute de los beneficios de su trabajo, para generar nuevas fuentes de empleo, contribuir al aumento y diversificación de la producción, dignificar el papel de la mujer, la familia campesina y revalorizar a la población indígena y su trabajo.

En el caso de las cooperativas, y demás empresas asociativas, se prevé la creación de federaciones y uniones de empresas para el desarrollo agrario, con el objeto de impulsar sistemas organizativos más sólidos y permitir el acceso a formas más evolucionadas pensadas para vincularse con la agroindustria y la comercialización.

Paralelamente se impulsa la organización campesina. Se procura una efectiva participación popular en el proceso de desarrollo y ordenamiento agrario, al otorgarles una auténtica representación en la toma de decisiones, estimular los sentimientos de solidaridad social,

económica y cultural, y favorecerlos en todos los programas impulsados por el Estado.

En el seno de la organización campesina se pretende impulsar una serie de mecanismos democráticos destinados a fomentar la participación como eje central del desarrollo económico y social.

Esta visión pluralista de los sujetos agrarios va acompañada de instrumentos concretos visualizados para el fomento de la producción agraria en el desarrollo. Esto es, ventajas en el pago de impuestos, otorgamiento del crédito agrario, suministro de asistencia técnica eficiente, capacitación campesina y empresarial, así como el derecho a ser dotados de mecanismos idóneos para facilitar la agroindustria y la comercialización de productos agrícolas, además de los beneficios derivados de la vivienda campesina, la seguridad social y la educación.

- d) El desarrollo agrario sostenible se convierte en el corazón del sistema del nuevo ordenamiento jurídico.

Este modelo viene a ser un proceso transformador, revitalizador y expansivo de la economía como parte de la política nacional de desarrollo. Adquiere carácter de interés público y debe estar íntimamente relacionado con la planificación del Estado en la actividad de la producción agraria. Por esta razón los órganos públicos deben diseñar las estrategias de acción necesarias para estructurar un proceso armónico.

En el proceso se deben crear, concebir y adoptar un conjunto de zonas de desarrollo agrario como unidades operacionales básicas, donde se concerta toda la actividad del Estado a través de las instituciones del sector público agrario.

Las zonas de desarrollo pretenden constituir grandes complejos agrarios y agroindustriales, donde todas las empresas dedicadas a la actividad agrícola, de ese lugar, puedan integrarse horizontal y verticalmente para competir más eficientemente, y unidos, frente al mercado de productos agrícolas.

En estas grandes áreas se busca estructurar una planificación novedosa para el suministro de recursos tecnológicos financieros, junto a una activa participación campesina, para un impulso progresivo de la capacidad organizativa y empresarial del sector, a los efectos de reestructurar el sistema productivo y dar vida al desarrollo.

La integración estatal por zonas implica la posibilidad de planificar la acción de las instituciones públicas vinculadas al sector agrario en la base misma del sistema productivo, a través de políticas concertadas y coordinadas, superando los esquemas verticales tradicionales.

En esta forma la ejecución de la integración opera directamente en la base. El Estado, junto con la organización empresarial y campesina, se integra en una nueva forma de organización para concebir un tipo específico de política para la zona. La participación y concertación social junto a la actividad pública promueven un sistema democrático más activo.

Por zonas resulta más fácil impulsar actividades productivas de segundo y tercer grado a través de la industrialización y la comercialización de productos agrícolas. Los empresarios pueden vincularse con mayor facilidad a una agroindustria dirigida directamente por los propios productores y sus organizaciones, e igualmente crear mecanismos conjuntos de comercialización donde se incluya desde el almacenamiento hasta el transporte de los bienes al mercado.

Este modelo de desarrollo agrario, por zonas, debe ir aparejado de una serie de acciones indispensables para su propio éxito. Entre ellas capacitación campesina y empresarial, asistencia técnica y transferencia de tecnología, obras de infraestructura, así como asistencia social y cultural para un verdadero desarrollo humano.

- e) Paralelamente se incluyen, como requisito indispensable, políticas de reordenamiento agrario.

Modernamente es aquí donde se ubican la mayoría de los institutos fundamentales del Derecho Agrario. Con las nuevas orientaciones, y sobre todo las exigencias del mundo moderno, se replantea todo cuanto hasta ahora existió. Se pretende incorporar la mayoría de los institutos posibles dentro de una concepción pluralista para encontrar diferentes soluciones al reordenamiento y no solo una, o muy pocas.

Esto es así porque en América Latina tradicionalmente solo se han ubicado dentro de este concepto los aspectos referidos a la distribución de las tierras y de los instrumentos de producción. Pero la experiencia demuestra la insuficiencia de este criterio.

Reordenamiento agrario significa, modernamente, la necesidad de regular la propiedad agraria (tanto del Estado como de los particulares y la asignada dentro de los diversos procesos de distribución), la posesión agraria (*ad usucapionem* y la *precaria*), las formas de adquisición y extinción del dominio (particularmente la usucapión), la titulación de tierras, la remodelación parcelaria, la localización de derechos indivisos, y muchísimas otras más. Porque todos estos institutos contribuyen, según las circunstancias, a dar mayor seguridad jurídica en el sector productivo agrario, y son instrumentos indispensables para el saneamiento de todas las formas de propiedad y posesión, es decir la máxima exposición de la paz en el agro.

La propiedad agraria debe ser regulada porque en pocos ordenamientos jurídicos latinoamericanos se le encuentra debidamente prevista. Solamente hay normas para aquella derivada de los procesos de distribución de tierras, dejando toda la demás, aún cuando destinada a la producción agraria, a la normativa general del derecho civil.

La propiedad agraria es el derecho de una persona, con respecto a un bien apto para la producción, de utilizarlo económicamente, obteniendo de él sus frutos y productos, y lograr su plena realización como persona humana dentro de la sociedad.

Jurídicamente debe distinguirse dentro de ella la propiedad mueble de la inmueble, la pública de la privada. Incluso en cada uno de estos

tipos existen particularidades muy específicas según se trate de un bien inalienable, forma parte de un fondo nacional de tierras, sea indígena o forestal, incluso si tiene algún tipo de limitación impuesta por la ley.

Se trata de identificarla como una propiedad especial, coincidente en la estructura con la general pero diversa en su función, para poder afirmar su plurifuncionalidad económica, social y ambiental. Esto significa darle un carácter empresarial a la propiedad, concebirla como propiedad posesiva, donde el titular tiene la obligación de cultivar, mejorar y respetar la naturaleza ambiental del bien. En esto difiere completamente de la civil.

La propiedad agraria del Estado tiene un régimen jurídico distinto al de los privados. Puede tratarse de bienes de dominio público o de dominio privado según se encuentre afectada, o no al uso o al servicio público. Los bienes de dominio privado del Estado o sus instituciones pueden ser agrarios o no, muebles o inmuebles, productivos o improductivos. Los bienes del dominio público son inalienables y no pueden salir del dominio definitivo del Estado por ningún título. Solo los primeros pueden ser dotados a los privados, tanto a través de contratos de asignación de tierras, como de arrendamiento e incluso en propiedad definitiva a través de la compraventa.

En los diferentes países, incluso, se encuentran particularidades históricas de bienes públicos, bajo el dominio del Estado o sus instituciones, respecto de los cuales puede haber algún tipo de uso por parte de los privados. Estos adquieren muchos tipos de nomenclatura, entre ellos ejidos, pastos o campos comunales, etc. Ese tipo de propiedad tiene generalmente una regulación muy particular.

La propiedad indígena, aún presentando diferentes características en distintos países, también tiene un régimen jurídico muy especial. La propiedad agraria indígena no puede ser gravada, vendida, arrendada, ni subdividida.

Su titular no es el sujeto que la posee o la tiene en condiciones de producción, sino la comunidad indígena. Los criterios propietarios en

ella no corresponden a la normativa ordinaria incluida en las codificaciones civiles sino en centenarias tradiciones no escritas. Incluso la solución de los conflictos se resuelve con base en el derecho consuetudinario, ante autoridades indígenas distintas del sistema de administración de justicia.

La propiedad forestal ha sido regulada en la normativa especializada de ese tipo. Pero debe concebirse una propiedad agroforestal. Incluso es necesario replantear la actividad empresarial hasta en áreas sometidas a regímenes especiales.

El tema ambiental, jalonado por la preservación de los recursos naturales y particularmente del bosque, va a afectar la totalidad del sistema propietario según los lineamientos forestales. Esto requiere de toda una nueva redefinición.

También la posesión agraria requiere de una normativa especializada. Debe ser concebida como un poder de hecho sobre un bien de naturaleza productiva, unido al ejercicio continuo o explotación económica, efectiva, mediante el desarrollo de una actividad agraria empresarial, organizada para la obtención de animales o vegetales.

Especial interés tiene el tema de la posesión precaria de tierras en América Latina. Porque se trata de uno de los conflictos más constantes del agro, originado muchas veces en la violencia contra la propiedad, y en otros casos de la existencia de tierras abandonadas, incultas o deficientemente cultivadas, invadidas por grupos campesinos. Este tipo de posesión no puede ser tratado con los mismos principios de la civil. Y aparejado al instituto debe también buscarse la solución de los conflictos entre propietarios y poseedores en precario, en aras de la paz social en el sector.

La adquisición de tierras para el reordenamiento requiere de un serio replanteamiento en un Derecho Agrario para la paz. Generalmente toda la legislación latinoamericana tiene grandes capítulos, sin ningún tipo de uso desde hace muchos años, fundado en la expropiación. Naturalmente ésta es una de las formas de adquisición pero no puede ser la única. Por

esta razón, en la práctica, generalmente se recurre a la compraventa con los privados.

Hoy debe preverse nuevas formas y tipos de adquisición de bienes productivos, incluyendo adquisición de empresas agrarias. También la reversión de tierras al Estado por el no uso, o el uso antieconómico de los bienes, y desde luego se deben concebir nuevos sistemas de adquisición y compra garantizando a los propietarios el pago de un precio justo.

Un reordenamiento agrario debe tener un régimen jurídico muy bien definido para los bienes dispuestos por el Estado. La figura del fondo nacional de tierras como propiedad privada del sector público agrario, respecto del cual se otorgan los contratos de asignación de tierras, requiere un profundo análisis.

También se ha planteado la posibilidad de impulsar un conjunto del mecanismo jurídico para institucionalizar un mercado de tierras. En éste la adquisición deriva de una transacción directa entre los privados sin la intervención del Estado. A lo sumo se concibe algún tipo de participación crediticia, a través de los Bancos privados o del sector público, para respaldarlo.

Por razones de orden lógico el tema de la expropiación debe mantenerse, por tratarse de una potestad irrenunciable del Estado, y porque en algunos casos puede ser necesaria, pero se encuentra en franco desuso. Quizá sea útil para la ejecución de obras de infraestructura o de interés público, pero no para adquirir propiedades de los privados para distribuirla entre otros privados.

En todos los países latinoamericanos existe una significativa población de poseedores agrarios sin título de propiedad debidamente inscrita en el Registro Público. Esto obliga a introducir varios sistemas de titulación de tierras para los privados.

El primero de los sistemas de titulación deriva del reconocimiento de la usucapión agraria. Es decir de la prescripción adquisitiva de fincas en

áreas no inalienables del Estado. El trámite para este sistema de titulación se cumple ante los Tribunales Agrarios. Consiste en la demostración de la usucapión y en la individualización del bien para su posterior inscripción registral.

El segundo sistema deriva de los proyectos de titulación múltiple o masiva de tierras impulsados por el Estado o sus instituciones. También se trata de poseedores usucapientes, o bien de usucapiones breves establecidas especialmente en la ley. El trámite de medición e inscripción lo impulsa una institución de la administración pública agraria. Con un procedimiento simple se determina la usucapión y se dispone la inscripción en el Registro Público de Propiedad.

En ambos casos la inscripción se otorga sin perjuicio de terceros de mejor derecho, previendo los mecanismos de anulación de los títulos cuando contravenga la ley o la propiedad o posesión de otra persona.

En América-Latina también hace falta incorporar la conocida figura de la remodelación parcelaria en los procesos de reordenamiento agrario. Esta figura opera cuando ha existido una división irracional y antieconómica de la propiedad agraria. En este caso por iniciativa pública, o bien de los mismos particulares se inicia la planificación de concentraciones parcelarias destinadas a remodelar la propiedad a base de unidades agrícolas económicamente rentables, para fundar empresas, con el fin de elevar el nivel social y económico de la población.

Finalmente también es indispensable dentro del reordenamiento agrario, sobre todo para la seguridad jurídica registral, incorporar la localización de derechos indivisos. Esto significa encontrar solución a las divisiones reales sin solución registral, porque existe individualización del bien en la realidad pero no en el Registro Público de Propiedad. Es un deformante sistema copropietario que en los términos del Código civil solo encuentra solución por la prescripción contra el copropietario. Constituye un trámite ante los juzgados agrarios para demostrar una breve posesión respetada por los copropietarios, y la respectiva identidad real y catastral, para la individualización registral. Como en

los demás sistemas de titulación también se otorga sin perjuicio de terceros de mejor derecho, y es posible la nulidad de trámite.

- f) Los contratos agrarios constituyen uno de los modelos más eficientes de llevar paz a las relaciones jurídicas del agro porque son las partes, regidas por lineamientos jurídicos justos y equilibrados, quienes disponen libremente sobre el contenido de sus acuerdos de voluntades.

Años atrás, en los modelos principalmente inspirados en los procesos de reforma agraria, los contratos agrarios fueron calificados como violatorios de la función económica y social de la propiedad. Sobre todo en aquellos donde la parte fuerte de la relación era el propietario quien usaba a los campesinos pobres, lógicamente más débiles, para mantener y mejorar su propiedad. Y porque al regirse por el Código Civil lógicamente prevalecía la propiedad sobre el trabajo humano.

Modernamente los contratos agrarios son uno de los mejores instrumentos de paz dentro del sector productivo agrario. No se trata de contratos regidos por el derecho civil ni a favor de los propietarios. Son modelos concebidos para la constitución y el ejercicio de la empresa, donde se tutela principalmente al empresario aún cuando no sea propietario frente al propietario no empresario.

El caso más conocido es el del arrendamiento agrario. Se trata del contrato constitutivo de empresa por excelencia. Y ha sido concebido como una forma sustitutiva incluso de la asignación de tierras por parte del Estado. Resulta más beneficioso que la asignación porque no es necesario expropiar, ni distribuir las tierras a costo del beneficiario, y en esta forma también se elimina el enfrentamiento y el costo económico a cargo del sector público.

Al arrendamiento se reconducen todas las formas contractuales de explotación de la tierra entre propietarios y campesinos, tal es el caso de la aparcería, mediería, esquilmo, gratuito, y cualquier otra forma conocida históricamente en los diversos ordenamientos jurídicos.

Sintéticamente la reforma se reduce a llevar al arrendamiento agrario las reglas del arrendamiento urbano, con algunas particularidades. Específicamente se regulan los temas de a) duración, b) precio, c) mejoras y, d) derecho de preferencia. En todos ellos se, tutela al arrendatario-empresario porque el fin del contrato es fundar una empresa.

a) El tema de la duración significa la existencia de un plazo mínimo del contrato establecido por la ley. Con ello se pretende ofrecerle al arrendatario la posibilidad cierta de fundar económicamente una empresa. Consecuentemente no es posible pactar plazos inferiores, pues si fueren convenidos serían contra *leggem* y en consecuencia nulos.

Duración lleva implícita la posibilidad de prórroga. Puede ser legal o convencional. La legal es la prevista por el legislador para cuando las partes no fijaron uno nuevo en el contrato. La primera prórroga, así como las sucesivas, corresponden a otro período igual del primer plazo o cualquiera otro señalado. La prórroga voluntaria es la fijada por las partes, y mantiene ese carácter aún cuando la ley establezca un plazo mínimo de prórroga pues las partes pueden pactar otra distinta a esa mínima.

En la duración debe preverse también la reducción del plazo. Esto ocurre, para el plazo inicial o las prorrogas, cuando coinciden circunstancias especiales derivadas de la naturaleza del bien (destrucción, desmejora, etc.) o de los contratantes (quedar el propietario sin bienes, destinar el bien a otra actividad, etc.)

b) El precio deberá ser fijado en dinero efectivo. No se autoriza la fijación en especie porque la variación de los precios en el mercado lo transforma en un valor oscilante *en perjuicio*, muchas veces del arrendatario.

Puede pactarse el aumento de precio en forma voluntaria, por anualidades, e incluso fijarlo con base en una moneda extranjera para

prever la devaluación. En igual forma, por ley, conviene establecer normas específicas sobre su posible disminución.

c) Las mejoras es un típico aspecto del Derecho Agrario. Deben señalarse expresamente los diversos tipos propios del Derecho Agrario, constituidas por las civiles (necesarias y útiles) más las sociales, excluyendo las necesarias porque no lo son, con el objeto de establecer los diversos regímenes jurídicos para cada una de ellas.

La ley debe señalar expresamente las mejoras autorizadas para ejecutar por el arrendatario así como aquellas donde requiere la autorización previa y expresa del propietario.

El motivo es la indemnización. Porque las mejoras introducidas en el bien, autorizadas por ley o por el propietario, deben ser debidamente pagadas al arrendatario a la conclusión del contrato.

Además, mientras no se paguen las mejoras se entiende otorgado a favor del arrendatario un derecho de retención del bien, o, a su voluntad, la prórroga legal del contrato.

d) El derecho de preferencia, o tanteo, es otorgado a favor del arrendatario para el caso de la venta del bien dado en arrendamiento. Porque el arrendatario tiene el derecho de acceder a la propiedad, en igualdad de condiciones respecto de cualquier tercero.

En caso de incumplimiento de este derecho faculta al arrendatario a impugnar la validez del contrato y a ser restituido en su derecho. Se anula el contrato suscrito y, en las mismas condiciones, debe otorgarse.

Todos los institutos del Derecho Agrario ofrecidos hacia el desarrollo deben ser cuidadosamente concebidos para resolver los más complejos problemas surgidos, en el mundo moderno, del ambiente, de la seguridad alimentaria, la pobreza, las particularidades de lo indígena, así como en relación a la mujer rural.

Respecto del ambiente la solución consiste en introducir los nuevos conceptos referidos al desarrollo sostenible. Esto parte de una visión conservacionista y de producir en armonía con la naturaleza. Es la primera manifestación de la paz. Porque la actividad productiva agraria y los bienes derivados de ella dispuestos para ser enviados al mercado deben contribuir a la salud y la vida de los seres humanos. Consiste en encontrar una armonía entre el medio y las personas. No puede promoverse una agricultura contaminada ni contaminante. Igualmente los institutos del ordenamiento agrario deben tener siempre un fundamento ambiental.

En el tema alimentario deben delinearse correctamente sus dos vertientes: la de los mercados y el hambre. En el ámbito de los mercados una visión destinada a exigir la producción y exportación de bienes agrícolas para un consumidor más refinado, llamados a constituir un cierto tipo de calidad, identificables a través de marcas o patentes, vinculados también a la agroindustria y la comercialización para proteger los productos, y sobre todo derivables de una agricultura orgánica para permitir una adquisición privilegiada respecto de la competencia. En el ámbito del hambre la alimentación debe contribuir a suministrar alimentos, de calidad y en la cantidad necesaria, para los seres humanos de las zonas marginadas, suficientemente nutritivos, para mejorar las condiciones de salud y de vida de los pobres del mundo, llamados a combatir todos los flagelos humanos derivados de la depresión y de la marginalidad.

La pobreza lleva un profundo sello dentro de los institutos del Derecho Agrario en cuanto su definición no incluye, o abarca, solo una dimensión mercantil, sino, además, profundamente humana. En institutos como la empresa el lucro debe ceder campo al consumo de los productos, esto significa la posibilidad de fomentar la creación de empresas productivas cuyo fin sea meramente la sobrevivencia de sus asociados, produciendo para un mercado más limitado pero como condición de procurar, con el acceso a la tierra, una forma de subsistencia o de mantener la cultura propia del entorno agrario.

Significaría extender el fin mutualístico de las cooperativas a todas las diversas empresas.

La pobreza requiere de respuestas precisas y concretas de incorporación del conglomerado pobre, pero con posibilidades de actuar productivamente dentro del sector agrario, para suministrarles los elementos necesarios para iniciar el despegue hacia la actividad agraria, y, merced a la capacitación empresarial, incorporarlos dentro de un conjunto de empresarios destinados a mejorar su condición económica y la del país en general.

La particularidades propias del tema indígena, referido no solo a la pobreza o depresión del sector, en cuanto herederos de la cultura original, y seres humanos urgidos de respuestas claras del ordenamiento jurídico agrario destinado al desarrollo, merece un análisis muy especial. Los indígenas deben ser protagonistas de todos los procesos de reordenamiento agrario y desarrollo. Merecen, como todos los demás, ser tomados en cuenta respetando su cultura, su historia, y su forma de concebir el mundo. El desarrollo agrario para el sector indígena obliga a mejorar su condición de vida, dotarles de los instrumentos necesarios para la producción agraria, capacitarles, e incorporarles dentro de las zonas de desarrollo para lograr una participación activa, y ascendente, en el proceso productivo y el mejoramiento de su condición de vida.

Un proceso de desarrollo a espaldas, o sin tomar en consideración al sector indígena, no es un proceso verdaderamente humanista. Porque es en ese sector donde deben acentuarse las soluciones integrales y profundas para incorporarles la producción agrícola con miras a un mejoramiento sustancial de su condición de vida.

El tema de la mujer se muestra como uno de los más sensibles dentro del concierto de las naciones, particularmente de las Cumbres de Naciones Unidas, y encuentra una solución estratégica dentro del desarrollo agrario.

La mujer empresaria, la mujer propietaria, la mujer incorporada a los procesos de reordenamiento agrario y desarrollo debe ser otra de las estrategias básicas del nuevo sistema.

Así como deben reverdecer los institutos por la influencia del ambiente, también se debe dar un alma femenina a todo el proceso para reivindicarle justa y socialmente, incorporarla en el proceso productivo y hacerla agente de desarrollo.

6. EL ROL DE LA JUSTICIA AGRARIA Y AMBIENTAL COMO DERECHO PARA LA PAZ.

Al avanzar por el umbral hacia el siglo XXI los retos de la justicia agraria y ambiental tienen orientaciones específicas. Por una parte se dirigen hacia la protección de derechos e intereses de naturaleza cada vez más profunda para garantizar la democratización de los sistemas de administración de justicia. Pero además coinciden con valores universales dirigidos a la preservación y sobrevivencia de la humanidad en un planeta capaz de suministrar alimentos a la población sin ser destruido ni degradado.

Junto a la tutela de los derechos subjetivos, fundamento de todo el sistema, en cuanto protege al ser humano, con lo agrario y ambiental también cobran vida los derechos humanos de la segunda y tercera generación. Junto a lo económico y social también estará la solidaridad. Se trata de derechos llamados a garantizar la vida de hombre en sociedad y en relación con los pueblos para la sobrevivencia del planeta.

Ello obliga a contar con una visión más amplia. Los sistemas judiciales deberán permitir el acceso a la justicia a todos los grupos y sectores de la sociedad. Generarán opciones claras para garantizar el ejercicio pleno y cristalino de sus derechos. Exige necesariamente una apertura democrática llamada a dinamizar la manifestación real de los sistemas de administración de justicia satisfaciendo principalmente los intereses de los justiciables.

Se trata de una concepción instrumental para el cumplimiento de fines trascendentales. Fines vinculados tanto a las particularidades de la materia agraria y ambiental como también al valor justicia necesariamente impregnado en sus articulaciones. Si no se incorporan criterios de equidad en este tipo de relaciones la sobrevivencia del sistema no tiene, por sí solo, un fundamento de cohesión susceptible de permitirle existir.

En este sentido las instancias jurisdiccionales, tanto las del mundo judicial como administrativo, en el ámbito nacional e internacional, se convierten en requisito indispensable para garantizar el funcionamiento de lo agrario y ambiental creciendo y definiéndose en las nuevas dimensiones ofrecidas por el mundo moderno.

Los sistemas productivos del nuevo siglo no pueden limitarse a lo eminentemente dinámico o tecnológico para mostrar procesos de mayor productividad o eficiencia. No basta tampoco su incorporación en procesos de mercadeo para garantizar el éxito de las nuevas economías. Resulta indispensable contar con valores y principios, con normas claras, y sobre todo con la posibilidad de garantizar a los pueblos, así como a sus empresarios y productores, la obtención de rendimientos, tanto a nivel nacional como internacional, del rédito de sus esfuerzos y del de la entera sociedad productiva. En las complejas relaciones de producción, en la fijación de cuotas y precios, incentivos y restricciones, así como en la ejecución de políticas, no puede faltar la cohercitividad para el cumplimiento de las obligaciones y la garantía de la imparcialidad ante los conflictos. En suma producción y justicia deben encontrarse y generar su acercamiento.

Igual acontece respecto de la imperativa necesidad de contar con una agricultura llamada a respetar, preservar y conservar el ambiente. Ella no podrá subsistir si al mismo tiempo no se sanciona a través de mecanismos eficaces cualquier tipo de actividad productiva orientada a irrespetar, degradar, destruir o dañar los recursos naturales. En este ámbito la justicia es ampliamente requerida y sus posibilidades deben ofrecer todo tipo de alternativas. Ha de tratarse tanto de mecanismos

sancionatorios como compensatorios y de restauración del daño ambiental, pues la sensibilidad de la sociedad internacional limita cada vez con mayor energía la transgresión de los bienes comunes, e irreparables, de la humanidad.

He aquí donde lo agrario y ambiental se entrelazan en un proceso de desarrollo sostenible con visos de auténtica justicia para garantizar a las nuevas generaciones la posibilidad real de sobrevivir en un mundo cada vez más complejo y menos degradado.

Se trata de exigencias urgidas por la comunidad internacional, y señaladas también por el proceso de internacionalización del Derecho Agrario, en su estrecha vinculación con lo ambiental, al momento de reflexionar sobre el futuro de las sociedades llamadas a impulsar su propio desarrollo en el mundo de la producción agraria.

Al visualizar, y colocar acertadamente las eventuales dimensiones del escenario donde se interpretará la trama del desarrollo de los pueblos urgidos de nuevas posibilidades de sobrevivencia, conviene agregar la exigencia de la paz y la justicia como única posibilidad cierta de sobrevivir en un mundo equilibrado.

La justicia agraria y ambiental enfrenta los mismos problemas de todos los poderes judiciales. Son problemas y desafíos genéricos. Es importante tener claridad meridiana sobre ellos porque también frente a estos riesgos pueden sucumbir los nuevos intentos.

En efecto la sociedad democrática moderna tiene nuevos requerimientos para los sistemas judiciales. El sistema organizado de justicia debe ser instrumento para la solución de los conflictos de toda la sociedad no solo de los conflictos de intereses subjetivos. Se trata de alternativas y orientaciones para el rumbo cultural, democrático, económico y social de los tiempos modernos.

Los dos requerimientos más importantes de la sociedad democrática moderna son la nueva dimensión del principio de igualdad ante la ley y

la seguridad jurídica para un mundo en permanente evolución y cambio.

Se trata de exigir al Derecho un mayor contacto con el pueblo. No aislado o a espaldas suyas. Porque el Derecho no es, ni puede ser, el producto de un ejercicio intelectual. Es, por el contrario, una vivencia real llamada a resolver problemas reales. Estas exigencias se evidencian con la acusada crisis del Derecho, y sus consustanciales crisis del Estado y de los sistemas judiciales.

Las objeciones planteadas para subrayar la crisis del derecho tienen dos perspectivas distintas. Por un lado la pérdida de significado de la ley y por el otro la indeterminación de la jurisprudencia.

La primera se acusa cada día con mayor insistencia. Se le achaca a la ley la falta de capacidad como instrumento para el logro de las soluciones más justas entre los ciudadanos. Porque el legislador moderno parece estar más preocupado de la sobrevivencia del Estado y no del desarrollo jurídico de la sociedad. Sus tareas se dirigen a resolver problemas de financiamiento, buscar empréstitos, aprobar presupuestos. Ello significa quedar en la órbita del aparato estatal. La producción legislativa de los problemas más apremiantes de la sociedad (en el plano económico, social, cultural o humano) no se enfrenta. El ordenamiento jurídico se muestra como un sistema desfasado de la realidad actual. Por ello ofrece un panorama desolador. Aún cuando el conjunto normativo es de grandes dimensiones, complejo e inexpugnable, también se encuentran muchísimas leyes viejas, obsoletas, lejos de ser las mejores, o las urgidas por la sociedad. Los principales códigos, por lo general producto de la herencia de otros momentos históricos, se encuentran en posición contrastante con la misma sociedad.

En el ámbito agrario y ambiental se encuentra una situación alarmante. Porque se trata de disciplinas sin normas. En esta forma la agricultura para regirse moderna y adecuadamente debe recurrir a los principios generales de la materia y no a la legislación. En materia ambiental el contenido de la disciplina es limitadísimo, reducido a documentos internacionales sin normas claras y vinculantes, por esa

razón existen muchos criterios porque es un derecho intuido, no concreto ni delimitable.

Estos fenómenos ponen a dudar al ciudadano de la igualdad ante la ley. El concepto popular de ella es totalmente diferente. Para superar las dificultades el Derecho Agrario y ambiental deben concebir un adecuado sistema justicia donde principalmente se garantice el establecimiento de una igualdad material y no meramente formal. Debe constituir una garantía democrática de seguridad para los ciudadanos. De lo contrario caería en los mismos problemas de la justicia tradicional.

Por otra parte se acusa la indeterminación de la jurisprudencia. La labor judicial no puede orientarse única y exclusivamente a la satisfacción de intereses individuales o a la solución de conflictos interpersonales. La solución de casos, sin una política general, y con base en una legislación desfasada de la realidad ofrece un producto contradictorio e insatisfactorio. Por esa razón soluciones disímiles para presupuesto fácticos semejantes crea en la ciudadanía una desconfianza en el sistema judicial. La crisis es más evidente cuando el Juez resulta ser un mero instrumento del designio de cuerpos jurídicos dotados de soluciones sin credibilidad. Si la exégesis es el método del juzgador para resolver los graves problemas modernos poco sentido tiene el reclamo de justicia.

Frente a estos graves problemas urgentemente debe plantearse en lo agrario y ambiental una nueva interpretación jurídica. Porque es el único mecanismo para la evolución. La interpretación del Derecho se muestra como una garantía fundamental de la libertad. En la interpretación, labor propia de los sistemas judiciales, y por medio de los más altos tribunales, se deben satisfacer los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica.

Los nuevos horizontes de la justicia agraria y ambiental del siglo XXI.
A) Lo agroambiental como síntesis de la dimensión ambiental y agraria.
B) La modernización procesal consolidando los principios procesales meta: a) el principio de la oralidad y sus consustanciales de inmediatez y concentración, b) otorgando amplios poderes al juez para la declaratoria

de la verdad real, y, c) la creación de un sistema de gratuidad judicial a través de defensores públicos en el ámbito agrario y de fiscales ambientales en lo ecológico. C) La modernización procesal con figuras orientadas a la paz social: la mediación, conciliación y el arbitraje. D) La modernización de los sistemas administrativos. E) La nueva dimensión internacional para la solución de conflictos.

A) Debe quedar claro, naturalmente, el obligado acercamiento entre lo agrario y lo ambiental. Por eso la modernización obliga a institucionalizar la dimensión ambiental de lo agrario. Ello implica necesariamente atraer hacia la competencia de los órganos jurisdiccionales especializados todo lo agroambiental. Pero esto significa únicamente lo vinculado al agro. Porque los otros campos son competencia de otros tribunales, como los civiles, penales, o contencioso administrativos.

B) Los principios procesales meta han de constituir las grandes orientaciones por donde deberán dirigirse los sistemas procesales agroambientales para adquirir rasgos de modernidad.

a) Desde hace muchos años en el derecho procesal se ha considerado a la oralidad como el nombre símbolo de evolución y avance.

Con la oralidad se pretende darle dinamicidad al proceso. Debe ser más ágil y rápido. Es en la etapa probatoria, la más importante del proceso, donde se manifiesta realmente. Constituye un instrumento para acercar a las partes, establecer contacto entre, ellas con sus abogados, entonces se les permite expresarse, se crean las condiciones idóneas para el contradictorio, se satisface la posibilidad de encontrar la verdad real a través del interrogatorio amplio de los testigos, se conocen a viva voz y directamente los dictámenes de los expertos, se intercambian criterios y opiniones, y sobre todo por medio de este principio se facilita la labor del juez para apreciar en una dimensión verdadera el contenido y valor de las probanzas.

b) El principio de la oralidad implica necesariamente darle amplios poderes del juez. Así se encuentra otro principio fundamental.

Porque en la escritura los poderes le son otorgados a las partes y el juez es tan solo un árbitro encargado de fijar las pautas establecidas en la ley a instancia de ellas.

c) La modernización procesal deberá implicar también la gratuidad de la justicia. Ello opera a través de la garantía de defensa de los justiciables sin recursos económicos para enfrentar los procesos. Igualmente por medio de mecanismos llamados a distenzar a las partes. Encontrar soluciones alternativas para evitar, solo en casos indispensables o extremos, la imposición de la sentencia.

C) La modernización de la justicia agraria y ambiental exige introducir figuras fundamentales para alcanzar también la paz. Se trata de institutos procesales llamados a distenzar a las partes. Encontrar soluciones alternativas para evitar, solo en casos indispensables o extremos, la imposición de la sentencia.

Estos institutos son de diferente tipo y pueden ser utilizados conforme a las exigencias mismas del proceso. La mediación y la conciliación constituyen algunos de ellos. En este caso el juez trata inicialmente de mediar entre las partes para encontrar una solución conforme a las diferentes pautas señaladas por éstas. Posteriormente trata de buscar una posible solución y la ofrece como vía conciliatoria. Para tal efecto el juzgador deberá inicialmente identificar los aspectos respecto de los cuales no existe disputa, y poco a poco incursionará en los aspectos conflictivos. Si se llegará a un acuerdo entonces se le documenta y posteriormente se aprueba. Lo acordado se comprende limitado a extremos negociables, nunca a los irrenunciables, respecto del cual opera la cosa juzgada. Si tan solo existe un acuerdo parcial también se le documenta y se continúa el proceso.

La mediación y conciliación puede plantearse en diferentes etapas del proceso. Conviene intentarlo desde el principio. Incluso si no se logra volver sobre ello una vez evacuadas las pruebas, incluso antes de dictar la sentencia.

En todo caso estas soluciones conviene impulsarlas garantizando los derechos profesionales de los abogados, porque si va en perjuicio de sus honorarios ellos mismos se convierten en un obstáculo, pero si ocurre lo contrario, otorgando porcentajes, lucharán por la conciliación.

También conviene prever fórmulas arbitrales cuando no funcione la mediación o conciliación. En este caso se trataría de árbitros llamados a encontrar solución al conflicto. También puede preverse la intervención de expertos conciliadores dentro del mismo sistema de administración de justicia distintos del juez de la causa.

- D) En el campo agrario y ambiental evidentemente solo lo patológico debería llegar a las instancias judiciales. Por eso dentro de las soluciones alternativas de la justicia también se comienzan a prever instancias administrativas.
- E) También para lo ambiental se vienen impulsando modelos interesantísimos para la solución internacional de conflictos. En estos casos los Estados y los organismos internacionales tendrían una vía para encontrar respuesta a los serios problemas referidos a la infracción de normas internacionales en zonas fronterizas, respecto de ríos, mares, o en general daños al ambiente con efecto en áreas de ellos o de terceros estados.

La moderna justicia agraria y ambiental está llamada a dar respuestas novedosas, ágiles, originales, inteligentes, para contribuir con las aspiraciones de la sociedad democrática del año 2000, dando mayor seguridad jurídica y superando cualquier posible crisis del Derecho.

La legislación de la nueva justicia agraria y ambiental debe estar dotada de las técnicas jurídicas de los nuevos tiempos. Y ello debe ser comprendido en un sistema más amplio. Desde los órganos jurisdiccionales hasta aquellos de la administrativa y los concebidos para los conflictos internacionales. Deben estar indisolublemente concebidas en una relación de complementariedad porque han de cumplir los mismos fines.

7. LA NUEVA CULTURA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO PARA LA PAZ. PAPEL DE LAS UNIVERSIDADES EN LA ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO. CONTENIDO DE LA DISCIPLINA FORJADA EN UNA CONCEPCIÓN HUMANISTA, ACORDE CON LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PAZ.

La nueva cultura de Derecho Agrario como derecho para la paz se encuentra imbuida de los principios inspiradores de la promoción del derecho a la paz como garantía de todos los derechos humanos, para la construcción de una sociedad humanista e igualitaria. Esto constituye un reto para la didáctica de la disciplina porque se requiere de un replantamiento de las universidades en su enseñanza y difusión. Pero en tal sentido el nuevo Derecho Agrario requiere de un sentido distinto al tradicional. Debería comprender la solución de los problemas del agro a través del desarrollo y el reordenamiento agrario, por medio de sus institutos fundamentales, pero con una orientación axiológica fundada en los derechos humanos económicos sociales y de solidaridad.

Este nuevo planteamiento se funda en un Derecho Agrario pensado para la paz, como instrumento para el logro de los fines últimos de la sociedad. Consecuentemente requiere de una visión global dentro de las curriculares universitarias donde todas las disciplinas jurídicas sean también enfocadas con esta visión filosófica, y logren así ofrecer una visión tridimensional donde los valores y principios generales del derecho tienen una relación directa con la realidad y las normas del ordenamiento. Todo esto, naturalmente, en función de los derechos humanos y la paz, para forjar una nueva cultura.

En efecto, en términos más generales la promoción del derecho a la paz pretende asegurar el respeto de todos los otros derechos humanos. Porque el derecho a la paz permite la construcción de una sociedad donde las relaciones de fuerza se sustituyan por relaciones de colaboración. En esta forma todos los segmentos y sectores de la sociedad interactúan para alcanzar el bien común. La promoción de la paz, reconociendo y valorando los derechos humanos, en una búsqueda

por satisfacer los intereses generales y el bien común, constituye el impulso de un movimiento humanista, llamado a ubicar nuevamente al ser humano en el centro del sistema y a desalentar la rebelión y la violencia política, así como la inestabilidad y la zozobra social.

El fortalecimiento de una cultura de la paz y de los derechos humanos se convierte en una responsabilidad de la entera sociedad. Porque la única seguridad de la garantía de todos y cada uno de los diversos derechos humanos radica en el compromiso de tutelarlos todos. Un derecho fundamental en peligro constituye el peligro de todos los demás. La cultura de los derechos humanos obliga a un planteamiento global forjado en su defensa conjunta. Es la cultura misma de la paz. Las universidades deben iniciar un trabajo consciente en la construcción de esta nueva cultura.

La enseñanza del Derecho Agrario para la paz se convierte en un verdadero desafío para las universidades y principalmente para sus cultores. Hay varios planteamientos tradicionales cuya dirección conviene modificar, para superar un Derecho Agrario desligado de la realidad inexistente, limitado a la historia o a la frustración política, con el objeto de proceder a la construcción de un Derecho Agrario de futuro, vehículo para modificar la realidad, asentado en principios generales admitidos por la sociedad, con el objeto de convertirlo en instrumento de desarrollo.

Un primera visión tradicional de la enseñanza del Derecho Agrario se dirige a difundir una historia de la agricultura, pasando por los procesos de reforma agraria, cuyo fin es destacar los problemas y limitaciones del ordenamiento jurídico para aprobar o impulsar una reforma agraria integral. Esta visión es eminentemente historicista, e identifica el Derecho Agrario con la reforma agraria. Tiene varios problemas porque jurídicamente conlleva muchísimas limitaciones. En primer lugar ofrece un producto muy pobre porque este tipo de enseñanza se ubica dentro de la historia del derecho, peor aún de una historia con un resultado perdido. En segundo lugar muestra un desfase con la realidad, con las normas y asume como valores un proceso político frustrado como es la reforma agraria. Finalmente no ofrece ninguna alternativa real, técnica, o

si se quiere práctica, para el ejercicio profesional. En síntesis constituye una visión del pasado, derrotista, anhelando regresar nuevamente a un tiempo inexistente, con muy pocas alternativas para el futuro.

También existe una visión positivista vinculada a un conjunto de leyes promulgadas en el ordenamiento jurídico propio, cuyo objetivo es destacar los derechos consagrados en esa normativa y los diversos procedimientos dentro de la administración pública agraria para ejercerlos. La regla de interpretación es la exégesis y el mundo jurídico se vincula a unas cuantas leyes y aun determinado accionar profesional. Esta tesis sufre muchas críticas. Desconoce los alcances del Derecho Agrario, obedece a una visión evidentemente reduccionista, confunde derecho con legislación, ignora la doctrina, no toma acto de todo cuanto acontece con la disciplina a nivel internacional.

Existe también otro método vinculado con la enseñanza doctrinaria del Derecho Agrario. Principalmente en todos aquellos países donde el ordenamiento jurídico carece de normas, e incluso donde no existe una voluntad política para darle respuesta jurídica a una serie de problemas específicos. Esta tesis podría ser criticable porque ofrece un producto muy distante del ordenamiento jurídico, incluso porque recurre a autores extranjeros cuya doctrina se vincula a sus propios ordenamientos jurídicos. Pero esta no es una tesis tan equivocada como podría parecer. Porque si los ordenamientos jurídicos carecen de normas, o las existentes son insuficientes, la enseñanza de un cierto Derecho Agrario dotado de institutos faculta a descubrir una parte de aquél Derecho Agrario ideal, aparte de dotar de institutos y principios generales susceptibles de utilizarse en ausencia de norma según el criterio universal. La ventaja de este criterio es la posibilidad de introducir una visión internacionalista de la disciplina y de vincularla a los derechos humanos de la segunda y tercera generación.

Quizá la respuesta al nuevo tipo de enseñanza de este Derecho Agrario como derecho para la paz consista en reunir las diversas opciones pero superando todas sus insuficiencias.

Fundamentalmente, como en toda construcción moderna del derecho, quien enseñe el agrario debe tener mucha claridad respecto de varias ópticas: la histórica, la positiva y la del futuro. La visión del pasado constituye la forma como se fue forjando la disciplina jurídica en la historia, para ello debe conocer perfectamente la forma como se ubica el origen del Derecho Agrario en los derechos humanos. También debe existir un profundo dominio del ordenamiento jurídico propio en relación con la doctrina extranjera más actualizada para identificar la parte del derecho positivo y todo cuanto a éste le falta para llegar a ser el Derecho Agrario ideal, así como el método para pasar de uno al otro, a través del recurso a los principios generales del derecho, principalmente por conocer la forma como el agrario se ha venido formando y desarrollando en los derechos humanos de la segunda y tercera generación. Finalmente también debe tener el cultor del Derecho Agrario una visión del futuro, es decir el rumbo trazado por la sociedad y la historia para la disciplina, de las nuevas dimensiones, vinculando el agrario al ambiente, al desarrollo, a la paz, para proyectar toda interpretación jurídica hacia nuevos horizontes.

Pero no se trata de momentos separados ubicables en las curriculas universitarias. Por el contrario se trata de una visión integral o global cuyo resultado es un programa de estudio llamado a responder satisfactoriamente las expectativas teóricas y prácticas de los estudiantes, y contribuya a su vez a la construcción de un derecho de futuro para las nuevas exigencias dentro de una sociedad moderna.

Evidentemente todo programa de estudio debe iniciarse con los elementos básicos de la teoría general del Derecho Agrario. En este campo si se trata de construir un derecho para la paz resulta indispensable marcar la vinculación entre agrario y paz desde el momento mismo del inicio del estudio, es decir desde cuando se ubica el origen del Derecho Agrario en los ordenamientos jurídicos. Ahí se establece el vínculo con los derechos humanos y también con la paz. Esto permitirá, más tarde, la construcción de esta rama jurídica sobre estos principios cuando se aborden los temas referidos a la autonomía y la especialidad de la disciplina. También dentro de esta teoría general resulta crucial fomentar el estudio de sus temas claves como son el

objeto, el método, las fuentes, para poder identificar el contenido del Derecho Agrario, sobre todo con el recurso a los principios generales del derecho derivables de los derechos humanos y la paz, a los efectos de lograr una auténtica interpretación jurídica llamada a resolver los problemas del ordenamiento jurídico y proyectarlo hacia el futuro.

La segunda gran parte de la didáctica debe orientarse hacia la enseñanza de los institutos del Derecho Agrario. La metodología ahora se entremezcla entre el recurso al ordenamiento jurídico junto con la doctrina y la jurisprudencia. Es necesario conocerlos todos. El centro de los institutos se ubica en la empresa agraria y luego discurre con los contratos, pasando por la propiedad agraria empresarial y posesiva, la posesión y demás figuras propias. En todos los casos cada instituto conviene presentarlo como una respuesta de derechos humanos y paz para resolver los problemas de la realidad.

Con los institutos se comienza a construir el gran mosaico del Derecho Agrario. Se van ubicando todas y cada una de sus piezas en el lugar correcto. En esa forma se comienza a generar una tarea consistente en promover una construcción cuyo destino será acercarse a aquel Derecho Agrario ideal, cuya meta nunca se alcanza porque los grandes cambios ocurridos en la historia, en los ordenamientos jurídicos, pero sobre todo en los rumbos de la humanidad, convierten esa meta en un punto cambiante.

El otro aspecto importante es no perder de vista la gran posibilidad real ofrecida por los institutos de suministrar principios jurídicos, quizá no tan generales como los derivados de los derechos humanos y la paz, pero sí más específicos y concretos, cuya identificación permite comprender mejor el sistema a los diversos operadores del derecho, aparte de facultar a una interpretación jurídica y a una integración del derecho más fluida.

Este método del recurso a los institutos es muy enriquecedor académica y jurisprudencialmente. Porque permite impulsar el desarrollo doctrinario a través de la construcción de la disciplina por medio de la publicación de artículos y libros, en esa forma los conceptos

cobran vida también en la realidad jurídica. Se trata de la segunda voz de la ley en el aspecto teórico. Y con la participación de los juristas resulta más fácil la comprensión del derecho a los estudiantes. Con el producto jurisprudencial se logra la evolución jurídica a través de una de las fuentes más respetadas. En este caso resulta más evidente el recurso a los principios generales del Derecho Agrario, representados por los derechos humanos y la paz, para poder introducirlos en el ordenamiento jurídico. En este caso se desarrolla la segunda voz de la ley en el plano práctico. El resultado es mayor porque de la integración y la interpretación deriva la existencia de un ordenamiento jurídico más completo y articulado.

La tercera parte debe estar constituida por el tema procesal agrario. Incluso no importa si no se han institucionalizado los Tribunales Agrarios, con mayor razón si existen. Porque la enseñanza del Derecho Agrario debe estar estrechamente vinculada con su realidad y ésta se encuentra representada tanto por el acceso a la justicia como por las respuestas dadas por el aparato judicial a los reclamos derivados de las contiendas entre los privados o de éstos con la administración pública agraria.

Cuando no exista la jurisdicción agraria deben impulsarse su difusión dentro del derecho comparado, sentando las bases para su futura construcción.

La cuarta parte de un nuevo programa de estudios para el Derecho Agrario como derecho para la paz debe dirigirse a tener una concepción más amplia, internacional, y de futuro, sobre las nuevas dimensiones del Derecho Agrario, es decir de las proyecciones por donde parece va a transitar la agricultura del próximo siglo.

Esta es una de las partes más apasionantes de un derecho como derecho para la paz, para ubicarse en los grandes logros señalados por el mundo moderno al agrario, las direcciones y posibilidades ofrecidas por otros ordenamientos jurídicos, pero sobre todo las direcciones descubiertas por el concierto de las naciones a través de las Cumbres de Naciones Unidas, las reuniones internacionales, los compromisos para

construir una nueva sociedad más justa y solidaria, en fin abre las posibilidades para ingresar en campos donde tradicionalmente los programas académicos no ingresan.

Esta visión es absolutamente necesaria al finalizar el siglo porque los planteamientos de la humanidad, con mayor acento en los jóvenes, se dirige a descubrir las grandes respuestas para el siglo y el milenio que se avecina.

8. EL DERECHO AGRARIO COMO DERECHO PARA LA PAZ; ESPERANZA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MUNDO MÁS JUSTO Y SOLIDARIO EN EL ALBA DEL NUEVO MILENIO.

Cuando a cada paso la humanidad se acerca más hacia el alba del nuevo milenio el planteamiento de un Derecho Agrario como derecho para la paz deberá tener mayor contenido. Porque se trata de una respuesta muy humana para enfrentar los retos del pasado a través de una visión futurista fuertemente enraizada en una cultura filosófica comprometida con la promoción de los derechos humanos y la paz. Constituye una respuesta para superar las viejas diferencias, propias de las crisis, con nuevos valores asidos a una bandera de esperanza.

Efectivamente con el paso de los últimos meses de este siglo se evidencía marcadamente un fenómeno de hace varios años, ubicable en todos los campos de la cultura (la economía, la política, y naturalmente del derecho). Se trata de un fenómeno compuesto por dos elementos antagónicos pero complementarios entre sí. Son la crisis y la esperanza. La crisis derivada de la insubsistencia de los modelos arraigados al pasado, o peor aún de aquellos construidos con base en un economicismo frío e insensible ante las exigencias sociales y humanas. Porque todos esos modelos culturales ya no resisten a los tiempos modernos y a los grandes cambios impuestos por las transformaciones actuales. El otro elemento del fenómeno es una esperanza surgida de las crisis misma para comenzar a construir un mundo mejor, más justo y solidario, donde el ser humano se encuentre en el centro del sistema y

sea él quien gobierne todos los destinos de la nueva cultura. Esta es una esperanza dirigida al cambio, a la construcción, a superar los viejos problemas, principalmente a sustituir el antagonismo y la confrontación por la paz.

En este gran momento histórico cobra vida el impulso vigoroso a una imponente obra monumental. Se trata de arquitectar un soberbio modelo, con criterios de refinada técnica y majestuosa belleza, para toda la compleja estructura del Derecho Agrario del futuro.

Las bases del colosal edificio se encuentran sólidamente constituidas por un trípode. Constituye el fundamento de la confluencia de derechos humanos de la segunda y la tercera generación. Cada base tiene su propia personalidad pero a su vez depende y condiciona a las otras dos. La primera se encuentra representada por lo económico, en tanto actividad organizada para la producción dentro de un profundo proceso de desarrollo agrario, otra base está constituida por lo social, en cuanto es la expresión de lo humano y la justicia para el sector agrario, y la tercera reencarna lo ambiental, para confirmar la estrecha dependencia de la producción agraria dentro de un ciclo biológico, cuya ejecución debe verificarse en armonía con la naturaleza, sin dañarla ni degradarla, en una agricultura no contaminada ni contaminante.

Las fundaciones de la construcción entrañan una visión axiológica porque desde abajo y hasta arriba primarán los derechos humanos, muy especialmente arraigados en el principio del derecho a la paz como garantía de la sobrevivencia de todos los demás.

En la estructura misma de la edificación deben encontrar cabida todos los institutos del Derecho Agrario. Pero las líneas constructivas deben prever el espacio suficiente para albergar todos los posibles temas derivados de las nuevas dimensiones de la disciplina. En este sentido se trata de una estructura compacta y sólida conformada por un conjunto normativo en permanente expansión, susceptible de ir abarcando, poco a poco, una serie de alternativas cuyo vacío no implica ausencia sino, por el contrario, previsión para su posible albergue en cualquier momento. Estas áreas desocupadas de la obra, sin embargo, aún sin

contenido formal positivo, están marcadas por el Derecho Agrario ideal y pueden ser para las fuentes materiales derivadas de los hechos de la realidad y los principios generales del derecho representados por los valores.

La ocupación tridimensional de la edificación conlleva una inspiración futurista, previsor, dotada de un método de terminación orgánica y funcional. En ella el entero cuerpo debe obedecer una cierta lógica constructiva, estructural, derivada de un proceso de creación permanente. Porque se trata de un modelo en constante evolución y ágil expansión, susceptible de sufrir transformaciones internas sin cambiar sus propias características.

Como los institutos iusagrarios viven un proceso de permanente metamorfosis unas veces crecen, otras disminuyen de tamaño y en su compleja existencia les corresponde conocer etapas de vida tanto de desarrollo como de decadencia dirigidas hacia su desaparición. Son las reglas de la vida aplicables también a los institutos jurídicos. Pero ello no implica modificación de la obra porque el fenómeno ocurre dentro de ella misma. Y cuando unos institutos evolucionan quizá otros se dirigen en sentido contrario en un proceso involutivo. También mientras unos surgen novedosos, vitales, con un programa de vida a largo plazo, otros decaen, podrían acabar su ciclo y estarían llamados a desaparecer.

Todos estos criterios deberán ser tomados en cuenta por el arquitecto del Derecho Agrario. Deberá ser una obra funcional, dinámica, lanzada hacia lo alto para cubrir todas las previsiones futuras.

Toda la obra no tendría sentido si no contara con una filosofía. Quizá sería mejor afirmar la existencia de una auténtica y verdadera alma. Es decir un elemento fundamental llamado a justificar su vida para siempre. Aquí el arquitecto debe ser un filósofo.

Esta alma sin duda se encuentra representada por los principios derivados de los derechos fundamentales del hombre. Es un elemento reconocido por los ordenamientos jurídicos, no creado, porque derivan

del mismo ser humano. Le son intrínsecos y es imposible negarlos o violentarlos porque se estaría infringiendo al mismo género humano.

Estos principios tienen como fin sustituir a la norma cuando ésta no exista por no haber sido prevista en el ordenamiento por el legislador, e igualmente están llamados a darle una explicación axiológica a todas las demás normas, integrándolas, porque éstas no pueden existir en discordancia con los altos criterios derivados de la historia misma de la humanidad cuyo respeto impone el concierto de las naciones.

Encontrar el alma del Derecho Agrario en los derechos humanos implica una justificación para tratar de convertirlo en un derecho para la paz porque ésta constituye la máxima garantía para su cumplimiento y expansión, así como la posibilidad cierta de combatir la violencia o la guerra a través de una conceptualización pacifista, garante de un sistema de convivencia donde se promueve el desarrollo humano y el bien común.

Un Derecho Agrario como derecho para la paz, en consecuencia, es un maravilloso instrumento para forjar una esperanza, para iniciar la construcción, con muchos más, de un mundo más justo y solidario, en fin para encontrar una profunda satisfacción interna en llegar al alba del nuevo milenio con respuestas claras y precisas para enfrentar todos los retos del pasado, cuya solución no podría nunca impulsarse si no es con una profunda convicción de fomentar entre todos los hombres, y sus diversas relaciones jurídicas, el mayor de los anhelos: la paz.

Revista de los Tribunales Agrarios, Núm. 21 Año VII, editado por el Tribunal Superior agrario, se terminó de imprimir en el mes de agosto de 1999, en los talleres de IMPRESOS CHÁVEZ, S.A. de C.V., Tel. 55-39-51-08, Fax. 56-72-01-19.
La edición consta de 1000 ejemplares.