



Instituto Interamericano de  
Cooperación para la Agricultura

# ESTADO DEL DERECHO AGRARIO EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO

Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural No. 29

*Ricardo Zeledón Zeledón*

Agosto 2004

Zeledón Zeledón, Ricardo

Estado del derecho agrario en el mundo contemporáneo

/ Ricardo Zeledón Zeledón. – San José, C.R. :

IICA, 2004.

130 p. ; 28 cm. – (Cuaderno Técnico de Desarrollo  
Rural / IICA ; no. 29)

ISBN 92-9039-606 7

1. Derecho agrario 2. Medio ambiente I. IICA II. Título III.  
Serie.

AGRIS  
E50

DEWEY  
343.076

## ÍNDICE

<b>1. UNA REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DEL DERECHO AGRARIO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO COMPARADO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. DERECHO AGRARIO ‘CLÁSICO’ Y DERECHO AGRARIO ‘MODERNO’ .....</b>	<b>5</b>
2.1 EL PERÍODO CLÁSICO DEL DERECHO AGRARIO .....	6
2.2 EL PERÍODO MODERNO DEL DERECHO AGRARIO .....	8
<b>3. LA DISPOSICIÓN DEL DERECHO AGRARIO PARA REVITALIZARSE ANTE LAS NUEVAS EXIGENCIAS DEL MUNDO MODERNO: NO MUERE, RENACE.....</b>	<b>13</b>
<b>4. RENACIMIENTO DEL DERECHO AGRARIO: HUMANIZACIÓN DEL DERECHO AGRARIO .....</b>	<b>15</b>
<b>5. LOS GRANDES CAMBIOS EN EL DERECHO AGRARIO. CRÍTICAS Y VICISITUDES .....</b>	<b>19</b>
<b>6. LAS NUEVAS FACETAS QUE LE OFRECEN AL DERECHO AGRARIO EL DERECHO EN GENERAL Y EL RESURGIMIENTO DE LA SOLIDARIDAD .....</b>	<b>23</b>
<b>7. MERCADOS Y AGRICULTURA: UNA PRIMERA FACETA ORIGINAL PARA EL NUEVO DERECHO AGRARIO .....</b>	<b>27</b>
<b>8. EL DERECHO AGRARIO, EL AMBIENTE Y LA COMERCIALIZACIÓN INTERNACIONAL DE PRODUCTOS .....</b>	<b>31</b>
<b>9. EL AMBIENTE Y EL ANTIGUO DERECHO AGRARIO .....</b>	<b>33</b>
<b>10. EL AMBIENTE COMO UNA NUEVA FACETA DE LO AGRARIO .....</b>	<b>37</b>
<b>11. DOCTRINA AGRARIA Y AMBIENTE. LA BÚSQUEDA DE UNA RESPUESTA MÁS AMPLIA .....</b>	<b>39</b>
<b>12. DESCONFIANZA INICIAL EN TORNO AL CONCEPTO DE DESARROLLO .....</b>	<b>43</b>

13. EL DERECHO AGRARIO COMO CORRIENTE ORIGINALMENTE SOCIAL Y SU CUESTIONAMIENTO A LAS PRIMERAS IDEAS DE DESARROLLO .....	45
14. LA CONCEPCIÓN DEL AMBIENTE COMO 'DERECHO FUNDAMENTAL' Y LA APERTURA DE UNA TERCERA DIMENSIÓN PARA EL DERECHO AGRARIO .....	49
15. CONSOLIDACIÓN DEL DESARROLLO COMO NUEVA DIMENSIÓN DEL DERECHO AGRARIO EN LOS DOCUMENTOS DE RÍO, 1992.....	53
16. LA JUSTICIA AGRARIA Y AMBIENTAL COMO LA CUARTA DIMENSIÓN DEL 'NUEVO DERECHO AGRARIO' .....	57
17. LA JUSTICIA AGRARIA EN LATINOAMÉRICA .....	61
18. EL DESARROLLO SOSTENIBLE: UN 'MEGADERECHO' HUMANO QUE RESULTA DE LA UNIÓN DEL DERECHO AL AMBIENTE Y EL DERECHO AL DESARROLLO. SUS REPERCUSIONES EN EL DERECHO AGRARIO.....	73
19. EL 'REDIMENSIONAMIENTO' DEL DERECHO AGRARIO A TRAVÉS DE LOS DOCUMENTOS DE LA CUMBRE DE RÍO.....	77
20. EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO FACTOR CONTRASTANTE DEL AMBIENTE .....	83
21. LA INTEGRACIÓN Y LOS MERCADOS: FACTORES PARA EQUILIBRAR LA POSICIÓN DE LA OMC EN EL CAMPO AMBIENTAL .....	85
22. LA GLOBALIZACIÓN DE LO SOCIAL, LAS CUMBRES DE NACIONES UNIDAS Y LAS PROYECCIONES DEL DERECHO AGRARIO.....	89
23. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: OTRO 'MEGADERECHO' HUMANO, Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO AGRARIO .....	95
24. LOS PRINCIPIOS DE "LA DECLARACIÓN SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL" Y LOS FUNDAMENTOS DE "EL PLAN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE ALIMENTACIÓN". ROMA, 1996.....	101
25. LOS NUEVOS PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS. RIESGOS Y BENEFICIOS.....	107
26. EL DERECHO AGRARIO: UN INSTRUMENTO PARA LA PAZ.....	113
27. LA BÚSQUEDA DE UN MUNDO MÁS JUSTO Y SOLIDARIO .....	117

---

<b>28. LA BANDERA FLAMANTE DEL HUMANISMO .....</b>	<b>121</b>
<b>29. HACIA UN DERECHO AGRARIO SOCIALMENTE JUSTO, ECONÓMICAMENTE DESARROLLADO Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE .....</b>	<b>129</b>



## CAPITULO

# 1

### Una Reflexión sobre el Futuro del Derecho Agrario desde la Perspectiva del Derecho Comparado<sup>1</sup>

**R**eflexionar sobre los alcances del derecho agrario del futuro, en relación con sus tareas y en particular respecto de sus grandes desafíos, puede resultar estimulante para el científico, en especial si se trata de especular, en forma progresista e imaginativa, no tanto de los nuevos rumbos de la agricultura sino de su correspondiente ciencia jurídica. Ello puede ser incluso gratificante en estos precisos momentos cuando la humanidad se encuentra en el alba del nuevo siglo y del nuevo milenio, en una época muy especial, indudablemente dispuesta para grandes cambios y donde debe meditarse mucho sobre esta era de transición.

Esta tarea parece ser propia del filósofo del derecho, porque tal análisis requiere una mente lúcida y visionaria, capaz de imaginar en el presente todo cuanto ocurrirá mañana. Esta labor es fascinante sin duda, pero de alto riesgo por las grandes posibilidades de incurrir en errores. En efecto, cualquiera podría verse seducido a imaginar situaciones o circunstancias inexistentes, transformando una misión científica en otra totalmente opuesta, acientífica y de rumbo impredecible.

---

1 Documento presentado en el seminario "Justicia Agraria y Ciudadanía: Nueva Visión Sociojurídica de la Propiedad Rural". San Luis, Maranhao Brasil 23-28 de junio de 2003. El Dr. Ricardo Zeledón Zeledón es Presidente Emérito Unión Mundial de Agraristas Universitarios.

Si bien hoy es posible hacer una breve mirada al derecho agrario comparado, el cual resulta fácilmente identificable gracias a la globalización del acervo informático y más entendible en sus líneas generales<sup>2</sup>, la comprensión de este corpus continua siendo difícil. El derecho agrario es un conjunto normativo complejo, que ofrece dificultades a cualquier científico, como consecuencia de un sinfín de factores indeterminados. Su comprensión resulta cada vez más difícil debido a la historicidad de los diversos ordenamientos jurídicos, jalonados en su formación por fenómenos económicos, sociales y hasta ambientales.

Viéndolo en su conjunto universal, el derecho agrario resulta ser una disciplina de gran complejidad, en permanente cambio, con profundos y constantes movimientos evolutivos, aunque sin dejar de reconocer, algunos períodos de estancamiento o incluso de decadencia.

El fenómeno resulta aún más complejo cuando se descubren los nuevos campos en que ha incursionado la disciplina como resultado de las circunstancias vigentes. Tanto así, que al finalizar el Siglo, el derecho agrario dista mucho de ser el que era en sus orígenes. En el plano legislativo, por ejemplo, el impacto de los fenómenos económicos, sociales e incluso ambientales ha generado un conjunto normativo de grandes proporciones, pese a que aún faltan normas en relación con muchos aspectos y a haberse involucrado con la desregulación en materia contractual.

Doctrinariamente ya el derecho agrario no se limita a unos cuantos libros, artículos de revista o unos pocos periódicos; por el contrario, el cúmulo de obras publicadas llega a superar el acervo de otras disciplinas con mayor tradición o historia. Incluso en el ámbito científico se encuentran avances considerables debido al interés del jurista en avanzar en campos cada vez más profundos.

Con solo analizar los mismos Institutos se ponen de manifiesto una metamorfosis jurídica constante, con una, dos, o múltiples transformaciones, en un proceso dinámico y continuo. A unos pocos, con una visión disminuida y fatalista, esta constatación les insinúa la desaparición misma de la materia, en cuanto ven transformarse los Institutos originarios. En cambio, a la mayoría les sugiere un derecho en permanente evolución y cambio, y aceptan una notable diferencia entre el derecho agrario conocido

---

2 Por haberse identificado un cierto proceso de internacionalización.

como 'tradicional' o 'clásico' y el de esta nueva época. Porque aquél, el propio de los orígenes de la disciplina, quizá no tan distante históricamente, se encontraba indisolublemente vinculado a la tierra o a la producción agraria; el moderno, en cambio, se asienta en una multiplicidad de factores complejos, propios del mundo moderno y de otros requerimientos.

Sería más simple reflexionar en torno a todo cuanto acaeció en el pasado del derecho agrario hurgando en su historia hasta encontrar sus raíces y la forma en que se fue configurando, para luego iniciar una segunda etapa consistente en analizar su presente y vislumbrar su personalidad actual, con todas sus vicisitudes, desde sus alcances hasta sus límites. Solo una vez cumplidas esas etapas, y habiendo descifrado sus particularidades, se podría intentar formular algunas hipótesis en torno a su futuro, para ir descubriendo todo lo que aún falta por cumplir.

Ahora bien, quizá resultaría más fácil el análisis si las reflexiones del futuro se hicieran girar únicamente en torno a los desafíos o los retos científicos que ha enfrentado el derecho agrario durante toda su larga etapa de gestación, es decir, en relación con las tareas iniciadas y aún inconclusas para la construcción de una verdadera ciencia, cuyo impacto pudiera ir más allá del fortuito desarrollo del conjunto normativo. Planteado desde esta perspectiva habría que retomar la doctrina y las tesis de los visionarios de las diversas escuelas conocidas en la historia de la ciencia del derecho agrario. Ello permitiría vislumbrar los logros alcanzados, autorizaría la formulación de críticas a sus planteamientos y, finalmente, posibilitaría la búsqueda de algunos horizontes.



## CAPITULO

# 2

## Derecho Agrario 'Clásico' y Derecho Agrario 'Moderno'

Hay dos grandes etapas bien definidas en la construcción de una ciencia para el derecho agrario. Una comprende el período clásico, situado entre 1922 y 1962, y la otra corresponde al período moderno, cuya primera etapa podría ubicarse entre 1962 y 1998.

En el período clásico se encuentran dos escuelas nacidas al calor de la discusión entre la autonomía y la especialidad del derecho agrario – discusión iniciada por Giangastone Bolla y contestada por Ageo Arcangeli, y que tuvo su punto más álgido entre 1928 y 1931, durante un debate sostenido en las páginas de la **Rivista di diritto agrario**. No obstante, la proyección de esta polémica se mantuvo durante toda la primera mitad del siglo XX y aún se mantiene vigente en muchas latitudes. Las escuelas podrían identificarse con el nombre de sus maestros Bolla y Arcangeli, o bien, por sus tesis, vinculadas, en el primer caso a la autonomía de la materia y, en el segundo, a su especialidad.

La separación de las escuelas clásicas se mantuvo por la falta de prueba de principios generales propios y exclusivos del derecho agrario. En tal sentido, se aceptó una cierta especialidad del derecho agrario, dentro del derecho privado, pero nunca con características de autónomo.

El período moderno también lleva un nombre. Se identifica con la figura de Antonio Carrozza. La tradición de la Universidad

de Pisa, donde se fundó la primera cátedra de derecho agrario del mundo, parecía ser el escenario ideal. Carrozza se convierte en Director de la **Rivista di diritto agrario** e impulsa toda una línea de estudios de derecho comparado; afronta una serie de temas propios de la teoría general y logra construir las bases de la nueva ciencia agrarista, impulsando, a su vez, la creación de organizaciones como la Unión Mundial de Agraristas Universitarios.

Antes todos concurrían a buscar a Giangastone Bolla a Florencia; sin embargo al morir éste, en 1972, el nuevo punto de referencia va a ser Pisa y la figura de Antonio Carrozza. Así, Carrozza se convierte en mentor de los agraristas del mundo y en fundador de la escuela Pisana. Tiene la ventaja de estar, además, muy ligado al **Istituto di diritto agrario internazionale e comparato**, de Florencia, fundado por Bolla, donde también se dan cita, con Emilio Romagnoli y otros ilustres académicos, una gran cantidad de estudiosos de todas las latitudes del mundo para encauzarse en las líneas del derecho comparado e internacional.

Junto a estos científicos del derecho agrario también hay un sinnúmero de cultores, distribuidos por todo el mundo, cuyo sueño es construir una especie de "*derecho agrario ideal*", en cuanto pueda representar un modelo, una aspiración, el fin extremo del derecho. A esa idea se ha respondido en diversa forma, según el grado mismo de evolución de la cultura jurídica del derecho agrario, y los avances logrados en diversas etapas.

## 2.1 *El período clásico del derecho agrario*

Bolla, en el *Programma* del primer número de la *Rivista di diritto agrario*, a principios del siglo pasado, en 1922, con una extraordinaria visión de futuro aspira a establecer una coordinación entre las normas, con el objeto de revisar los Institutos anticuados y preparar los nuevos, para dotar de unidad y principios generales todo cuanto está disperso, y de esa forma contribuir a la formación de la ciencia. Realmente Bolla trata de impulsar la tesis autonomista siguiendo los criterios empleados por otras disciplinas jurídicas, pero en su caso directamente inspirado por la tesis de Scialoja con relación al derecho marítimo. Para tal efecto sostiene el tecnicismo de la materia: Que dadas las particularidades de la actividad agraria y de sus factores de producción, resulta inconveniente retardar la investigación. Se

trata de una idea primigenia, pero de grandes vuelos para la época, porque la tarea del agrarista, así pensada, debe necesariamente vincularse con la sistemática de la disciplina.

La tesis de un derecho agrario con posibilidades de bastarse a sí mismo, dentro de su propio sistema, naturalmente tuvo como contrincantes a los civilistas de la época. Particularmente a Ageo Arcangeli, quien combatió enérgicamente cualquier tipo de autonomía de la disciplina, apoyado en la idea de que había que sostener la unidad del derecho privado y evitarle a este movimiento natural el surgimiento de cualquier tipo de obstáculos. Fue él, quien con mayor claridad conceptual, y sobre todo ardor, llegó a formular el obstáculo más infranqueable a cualquier tipo de autonomía, lucha que se fundó, también, en la incapacidad de los autonomistas para demostrar la existencia de principios generales en el derecho agrario: Esto debido a que del conjunto de participantes en la discusión, ninguno ha indicado un solo principio general, que permita evidenciar la procurada autonomía doctrinal del derecho agrario.

No pudiendo demostrar la existencia de principios generales propios y exclusivos del derecho agrario, Bolla se da a la tarea de replantear la tesis sobre la base de la confluencia de elementos históricos, criterios económicos y motivos ideológicos, y de esta forma comienza a impulsar la necesidad de iniciar la construcción de un sistema coherente, completo y orgánico.

En tal sentido sugiere abrir el capítulo del estudio de las fuentes del derecho agrario, pero, en su concepción –muy vinculada al derecho romano y comparado–, solo atina a aducir la importancia de la costumbre como forma de mantener el ambiente histórico y económico propio de lo agrario; sin embargo agrega una serie de criterios interesantes, como la necesidad de no recurrir a fuentes distintas de las agrarias porque ello implicaría la desnaturalización del sistema, sugiriendo aplicar fuentes propias aun cuando fueren de rango inferior en relación con las normas de disciplinas distintas.

También Bolla incursiona en el tema de los contratos agrarios, a los cuales les da un trato especial por su importancia cardinal dentro de la disciplina, porque ellos ofrecen particularidades propias a la materia desde su génesis histórica hasta el desarrollo de esa época, en cuanto manifestación técnico-económica del fenómeno productivo, encontrando una cierta tipicidad de la

causa consistente en el goce del complejo unitario funcional cuya estructura y continuidad refleja todo el conjunto de derechos y obligaciones. El fundo para Bolla no es solo el objeto, es un bien definido por su función, por tal razón las partes contratantes tienen la obligación de conducirlo según las buenas normas técnicas y de progreso, de donde nacen las limitaciones a los derechos clásicos de las personas, pues debe garantizarse la integridad del **fundus instructus**, en tanto constituye la base de la empresa agraria en torno a la cual giran los demás factores de la producción.

Más tarde llega a la cima de su construcción científica cuando afirma la existencia del **ius proprium** de la agricultura. En este sentido estudia el tema de la producción. Para Bolla todas las normas referidas a la agricultura tienen un sentido teleológico relacionado con el momento objetivo y subjetivo de la actividad económica. Se trata de fundar, bajo el tecnicismo, un criterio sistemático y metodológico para demostrar la existencia y la unicidad del sistema.

## *2.2 El período moderno del derecho agrario*

Carrozza es el fundador del modernismo del derecho agrario. Su mérito consiste en haber comenzado a difundir la necesidad de ocuparse de una cierta teoría general de la materia, para iniciar su construcción sistemática y brindarle, de esta forma, un fundamento general.

En este aspecto, Carrozza pareciera seguir la misma línea de Bolla, formulando los requerimientos de aquél desde una perspectiva moderna y de mayor proyección científica; sin embargo, existen muchas particularidades propias de su visión de futuro que lo distancian considerablemente de Bolla y lo presentan como el gestor de un movimiento distinto.

En primer lugar, si bien es cierto que Carrozza emocionalmente se identifica con la Escuela de Bolla, a quien frecuenta en Florencia como todos los agraristas de la época, respecto de la escogencia de los elementos tomados en consideración para iniciar el proceso constructivo de la nueva ciencia, su formación jurídica se acerca más bien a la de Arcangeli. Porque Bolla es menos exigente en cuanto a los métodos propios de la ciencia jurídica. La cultura de Carrozza lleva,

indisolublemente, el rigor de su maestro, Funaioli, quien lo conduce sobre la base de una línea de análisis distinta, más ligada a la tradición romana y a la elaboración civil. Ello se evidencia en sus primeros trabajos referidos a la “mezzadria” y a las tierras incultas. En ellos se puede descubrir una línea metodológica sobre la cual va a trabajar durante toda su vida, e incluso ya se descubre su proyección con relación a temas como el de los Institutos, cuyo desarrollo también va a ocupar toda su existencia, porque son tratados con extraordinaria disciplina, buscando su espíritu, intentando la sistemática y sobre todo inscribiéndolos dentro de la figura de Institutos.

Y es precisamente impulsando el desarrollo de un tema tan jurídico como el de los Institutos por donde Carozza ingresa, en 1962, al campo de la ciencia del derecho agrario. En efecto, este jurista señala la necesidad de romper con la línea clásica de buscar los anhelados principios generales y, sugiere, más bien, comenzar a reconstruir la disciplina a través de los Institutos. Esta orientación implica estudiar una a una todas las figuras que puedan tener ese carácter. Su estudio permitirá ubicar el fundamento mismo de la disciplina y, sobre todo, encontrar, a través suyo, una serie de principios, no como los buscados hasta ahora —generales, universales para cualquier época y circunstancia—, sino otros, más específicos, pero mucho más profundos, sobre cuya base se habrá de estructurar todo el sistema. La idea es determinar, en cada uno de ellos, un rasgo susceptible de reflejar un orden de importancia, y, en especial, aquello que todos comparten y les ubica dentro del sistema, permitiendo, por eso mismo, excluir a los que son extraños al derecho agrario.

Se trata de un uso alternativo del método clásico. En vez de partir de lo general a lo particular, como siempre se intentó, ahora se partirá de los Institutos, ubicados en la base del sistema para llegar, luego a su cúspide. Se trata de una construcción de abajo hacia arriba, de la parte al todo.

Esto implica enfrentar el ordenamiento jurídico e ir a la búsqueda de todas las posibles figuras donde pueda haber algo de agrario. Es un esfuerzo práctico, más intuitivo que razonado. Las figuras jurídicas deben estudiarse en profundidad, buscar sus características y particularidades, su funcionamiento, su ubicación, su estructura interna. Esto es muy importante, pues Institutos como la empresa, el contrato y la propiedad, tienen una

estructura básica susceptible de ser útil a diferentes ramas jurídicas, pero internamente tienen una función específica que es la que determina la rama a la que corresponden. Entonces, no todo el Instituto es patrimonio de la disciplina agraria; sólo aquella parte donde la función así lo indique.

El Instituto jurídico es la base sobre la que se asienta el fundamento del sistema. Es el conjunto de determinaciones normativas agrupadas bajo el influjo de un objetivo superior propio de las normas singulares llamadas a conformarlo. Esas determinaciones emanan del ordenamiento estatal. Muchas de ellas son creaciones plásticas representativas de la condensación de determinados contenidos espirituales del derecho con fragmentos de la realidad económica y social. Si bien son producto del arbitrio de un acto legislativo, preexisten al mismo legislador, pues siempre hay una idea suya, cuya representación es un núcleo de sedimentación vinculado a expresiones autóctonas y desarrolladas en el seno de ordenamiento jurídicos particulares y preestatales.

El Instituto, entonces, constituye la unidad mínima de análisis, en la secuencia para lograr cierto ordenamiento. Si bien el ordenamiento inicial es obra técnica y arbitraria del legislador —y como tal no es científica—, la construcción de la teoría respectiva es obra del teórico. En este sentido, el Instituto es, para el legislador, un punto de llegada y para el científico, un punto de partida.

El método de estudio comenzó a impulsarse, pero aquel punto de llegada del científico estaba, y aún está, distante. Era necesario continuar luchando por delimitar las fronteras; en otras palabras, con base en los Institutos se podía determinar hasta donde llegaba lo agrario y cuando se estaba en presencia de lo no agrario. Se debía saltar de la reagrupación normativa para conformar la unidad mínima de análisis, a la reagrupación de Institutos para ordenar el sistema.

Fue así como, después de la propuesta de estudiar el derecho agrario por Institutos, Carrozza, en 1972, elabora un criterio orientado a señalar un común denominador entre los Institutos. Buscaba, así, establecer aquél **ius proprium** de la agricultura, pretendido por Bolla, susceptible de mostrar al teórico las fronteras de la disciplina para, a partir de ahí, reconocer un sistema jurídico orgánico.

Constituía éste un intento por determinar la especialidad de la disciplina mediante la noción de 'agrariedad', u criterio implícito o axiológicamente existente en las normas e Institutos, no expresado por el legislador en los ordenamientos, pero preexistente y, en consecuencia, metajurídico.

Dicho autor define el criterio de 'agrariedad' de la siguiente manera: Desde un punto de vista del desarrollo de un ciclo biológico, atado en forma directa o indirecta al goce de las fuerzas y recursos naturales, resuelto de forma económica en la producción de vegetales, frutos y animales, que se destinan posteriormente a múltiples transformaciones y al consumo directo.

Su utilidad práctica consiste en calificar, en un momento determinado, cuándo un Instituto es agrario y cuándo no lo es, o qué parte de este merece ese calificativo. Se trata, en consecuencia, de un aporte metodológico trascendental.

La obra escrita de Carrozza llega finalmente a sintetizarse en su conocido manual *Lezioni di diritto agrario*, publicado diez años antes de su muerte, donde se recogen una serie de tesis planteadas, discutidas y defendidas por el autor, durante muchos años. Estas tesis conducen a la creación de la verdadera "*ciencia del derecho agrario*".

En todo su complejo tratamiento del derecho agrario hay momentos en que Carrozza trata de ponerle fin a una etapa histórica, pero hay otros en los que lanza elementos de reflexión para su futuro análisis o enfrentamiento.

Sintetizando, su obra parece dejar claro todo cuanto pudiera estar relacionado con la eventual controversia en torno a la definición del derecho agrario; igualmente intenta resolver los caracteres particulares de la disciplina como **ius proprium** de la agricultura, minimizando el debate sobre la autonomía y sosteniendo sus criterios en torno a la situación de la materia frente a otras ramas del derecho, de lo cual se ocupó devotamente hasta sus últimos momentos, pues consideraba fundamental defender el derecho agrario de la influencia o contaminación de otras disciplinas fijando nítidamente sus límites.

En toda su obra, trata de fortalecer la teoría general; así, aunque reafirma la "*teoría de los sujetos de las relaciones agrarias*" y

la *“teoría de los bienes agrícolas”*, detrás de todo ello sitúa a *“la ciencia del derecho agrario”*, en cuanto cuestiones de objeto y método, y a *“las fuentes del derecho agrario”*, como temas de futuro donde debería necesariamente incursionarse.

En el fondo, los argumentos centrales representados por el objeto, el método y las fuentes constituyen la base de la vieja aspiración constructiva del sistema del derecho agrario. Son la representación epistemológica de un sueño no pensado en el período clásico, ahora insinuado durante el modernismo.

Así los instrumentos para aproximarse a la construcción de un andamiaje científico, son objeto el método y las fuentes del derecho agrario, elementos necesarios para completar y organizar el sistema. Por medio de la interpretación jurídica, se logra acercar a los grandes vacíos existentes.

## CAPITULO

# 3

### **La Disposición del Derecho Agrario para Revitalizarse ante las Nuevas Exigencias del Mundo Moderno: No Muere, Renace**

**E**n el nuevo milenio, y en los albores del siglo XXI, fenómenos sin precedentes en el mundo económico, axiológico y cultural irrumpen en la escena jurídica para consentir el renacimiento del derecho agrario.

Se trata de un evidente renacer en el ámbito normativo, un florecer impresionante en su objeto y contenido, una especie de retoñar institucional de la disciplina. Porque frente a las graves e incomprensibles crisis enfrentadas en las últimas décadas, en forma abiertamente amenazantes, como acontece siempre en esos momentos previos a los grandes cambios, y como respuesta a los juristas escépticos y fatalistas, opera un resurgimiento del fenómeno agrario. En consecuencia, no va a morir ni a desaparecer como pretendió predecir aquella visión apocalíptica de quienes no han sido capaces de comprender las modernas exigencias y los grandes cambios de la humanidad. Por el contrario, el derecho agrario se agiganta en las posibilidades de su germinación, se le advierte orgánicamente más completo y se le adivina dotado de una gran fortaleza para el momento de su alumbramiento.

El derecho agrario parece estar destinado a revelarse en la inminente, y ya muy cercana nueva época, como flamante, fresco, original, fortalecido en su conjunto normativo y en los alcances de su filosofía. Antes de terminar este siglo se conoció el paso de un derecho agrario clásico a un derecho agrario moderno. Ahora la

doctrina del primero pasó a constituir tan solo historia, mientras la segunda llegó a ser la verdadera artífice de una nueva orientación. Facilitó todo cuanto está a punto de acontecer.

En el tránsito al nuevo milenio, donde no solo se vive una época de cambios sino fundamentalmente un cambio de época, el derecho agrario surge renovado para responder a las exigencias evolutivas del mundo del mañana, como un *“nuevo derecho agrario”*.

Nos encontramos, entonces, ante un derecho agrario que ha renacido con una personalidad más sólida y profunda, susceptible de enfrentar con mayor energía e inteligencia los complejos retos de las nuevas épocas. Un derecho agrario que ha recuperado características clásicas, que se afianza en lineamientos modernos y que cuenta con instrumentos de lucha más refinados, seguros y confiables.

## CAPITULO

# 4

### **Renacimiento del Derecho Agrario: Humanización del Derecho Agrario**

**E**ste nuevo período histórico deberá estar caracterizado por un extraordinario humanismo. Sus orientaciones y perspectivas deberán dirigirse a la consolidación de ideales universales de solidaridad, justicia y paz. Solo bajo ese rumbo se podrá contribuir al fortalecimiento del nuevo equilibrio internacional. Porque para los primeros años de este nuevo milenio ya el péndulo histórico de aquél movimiento negador del humanismo ha comenzado a retornar. Esto es evidente. No puede sobrevivir, tener éxito o crear historia una orientación fundada en un 'economicismo' insensible, impulsor de un desarrollo deshumanizante, coincidente con ese feroz accionar del comercio internacional dirigido a generar un profundo desequilibrio universal. Si tuvo un aparente éxito, ello fue temporal, transitorio y artificial. Al final solo fue una respuesta infructuosa, un pretendido paradigma, en los momentos de crisis. Porque todo intento por ubicar en el centro de cualquier sistema al insolente poderío del dinero o al insatisfecho consumo dirigido por las fuerzas de la propaganda dentro del mercado, desconociendo, subestimando o descuidando al Ser Humano, debe necesariamente estar destinado al más abominable fracaso.

El mundo del futuro solo podrá fundarse en la solidaridad y no en el desequilibrio generado por el poder de unos sobre otros. Siempre deberá respetarse al Ser Humano como eje de la humanidad y razón de ser de toda preocupación ética.

Esto en el derecho agrario significa un nuevo encuentro con sus fuentes originales por cuanto la disciplina cobró vida dentro, y al

calor, de un movimiento humanista. Su génesis histórica se ubica en la aparición misma de los derechos humanos económicos y sociales. Por esa razón, en aquellos momentos de primeras definiciones y de cierta incertidumbre, los fundamentos de la disciplina fueron económicos y sociales. Y ello muy a pesar de en sus principios encontrarse bajo dos orientaciones separadas, en un primer termino bajo una orientación exclusivamente social, y por el otro bajo una orientación, únicamente económica.

Como en todo proceso cultural posterior al nacimiento de una disciplina jurídica vinculada a principios humanistas, se buscó socavar sus bases. Y ello se logró. Esto es evidente porque durante mucho tiempo se le consideró tan solo como el estudio de un ordenamiento jurídico. Se olvidó toda referencia directa a su origen ligado a los valores, a los derechos humanos.

Solo una parte reducida de la doctrina siguió afirmando la necesidad de construir una teoría general bajo una visión tridimensional. Esto significaba comenzar a levantar este sistema, caracterizado por la ausencia de normas o la existencia de muy pocas, con criterios de organicidad y completud, pero tomando en consideración las realidades donde ese sistema debía funcionar, para lo cual se debía recurrir a una visión axiológica. Porque la visión tradicional de encontrar el 'principio y el fin' en las normas resultaba, no solo insatisfactoria sino que, por falta de imaginación y técnica, conducía más bien a encontrar el 'principio del fin' de la materia.

Ahora ese sector reducido de la doctrina es el que podrá retomar la nueva bandera humanista. En el presente, el fundamento es mucho más rico y con carácter universal. El instrumento para difundir los principios de solidaridad lo constituyen los documentos aprobados por Naciones Unidas durante la última década del siglo XX, a partir de la Cumbre de Río. En todos ellos, la preocupación mayor es la supervivencia del Ser Humano en el Planeta; la forma de generar un verdadero desarrollo humano para las mayorías, y no solo para los ricos; la manera de resolver los graves problemas del hambre y la miseria en el mundo, de eliminar todo tipo de discriminaciones, de usar la Ciencia y la Tecnología, en favor del Ser Humano, y, en general, la importancia de soñar y luchar por un Ser Humano mejor.

Estas son las esperanzas de los pueblos, de los credos religiosos, de las mayorías. A ellas vienen oponiéndose el comercio y la banca

internacional, los grandes intereses económicos y algunos de los países ricos. En la confrontación de ambas tesis habrá de surgir el nuevo humanismo.

Al derecho agrario le corresponde renacer dentro de estos paradigmas, y lo hará a través de la imposición de límites a los grandes poderes comerciales. Es necesario buscar una agricultura moderna capaz de nutrir a la sociedad del mañana, respetuosa de la salud y la vida de las personas, que brinde alimentos sanos y de alto contenido alimenticio, más cercana a los consumidores y menos a los comerciantes, que sea un instrumento para coincidir con la Naturaleza y no un arma para sobrevivir en antagonismo con ella. Este ha de ser el nuevo humanismo. Este es el paso de los derechos humanos de la segunda a la tercera generación, donde aquellos alcanzarán una nueva dimensión gracias a éstos.



## CAPITULO

# 5

## Los Grandes Cambios en el Derecho Agrario. Críticas y Vicisitudes

Cuando el mundo avanza nutrido de gran inspiración, a paso firme, con una mente abierta y positiva, no obstante haber pasado pensativo por el umbral para entrar victorioso hacia el siglo XXI, el derecho agrario también recibe todo ese influjo de positivismo y por ello se le identifica con características absolutamente novedosas, pues ahora se ofrece dentro del complejo sistema jurídico como un producto mucho más acabado y sustancialmente distinto al de sus orígenes.

Las profundas variaciones conocidas en los últimos años del siglo anterior le impregnan nuevas, evidentes y complejas dimensiones. Son variantes de la más diversa índole. De aquél origen incipiente, rico en realidades y profundamente comprometido con el fortalecimiento jurídico de una nueva agricultura, el derecho agrario ha pasado a una nueva etapa donde conoce una marcada formación y desarrollo difícilmente conocida por otras disciplinas jurídicas. Sus fuentes se han multiplicado para ofrecer un ordenamiento jurídico cada vez más completo y orgánico, tanto en el plano normativo como axiológico, en un proceso en permanente evolución y cambio.

Las nuevas dimensiones se descubren en la evolución misma de la humanidad. En Europa se observa una conformación sociopolítica diferente, pero sumamente arraigada en la agricultura, en donde es evidente la seriedad del compromiso con su fortalecimiento, a través de un sistema jurídico y político cada vez más perfeccionado. Por su parte América Latina también ha

evolucionado, y muestra un cambio de orientación, donde el retorno a lo agrario se percibe, cada vez más, como una alternativa de proyecciones incalculables. Evidentemente el mundo es otro, ha salido de etapas difíciles y oscuras y se perfila, ahora, con una personalidad y una inspiración absolutamente nuevas. La agricultura, y sus normas, sufren el impacto positivo de fenómenos cada vez más originales, con horizontes más profundos, y retos de la más diversa naturaleza.

Dentro de los efectos más notables se encuentran los cambios experimentados por casi todos sus Institutos fundamentales. Muchísimos han surgido en forma espontánea, con gran vigor y solidez, generando un conjunto complejo, muy diferente al de los orígenes de la disciplina; otros, en cambio, y también como consecuencia de las nuevas vicisitudes económicas e históricas, han experimentado una metamorfosis o bien han desaparecido.

En esta marcada evolución (involución para algunos), la doctrina se ve afectada, y experimenta, en la mayoría de los casos, grandes progresos, lanzada hacia la construcción de nuevas fórmulas jurídicas o fundando las bases para una teoría general cada vez más sólida. Pero también un sector de la doctrina agrarista se muestra perplejo u oscilante, incluso cambiante e inseguro.

Dentro del sector de los escépticos hace algunos años se escucharon tesis pesimistas. Ante los profundos cambios, su reacción fue quedarse estáticos; se anunció la crisis del derecho agrario e incluso su desaparición.

La influencia 'economicista' impulsada por la Organización Mundial del Comercio comenzó a dividir a los agraristas, pues muchos encontraron en aquella definición fría y calculadora, donde, según el pensar capitalista, la agricultura debía, ser tratada en los mismos términos que el comercio o la industria, una orientación política que negaba la inspiración social propia del nacimiento de la disciplina; otros, por el contrario, se sumaron a ese proceso y lo consideraron la única alternativa válida para la agricultura. El impacto del comercio internacional, por su parte, generó las más diversas tomas de posición.

Un sector de la doctrina clásica latinoamericana, nacida al calor de la reforma agraria, y cuya tesis se inclina por identificar el derecho agrario con la reforma agraria, predice el

derrumbamiento de las bases mismas de la disciplina en virtud de la brutal derogatoria de los grandes modelos jurídicos encargados de iluminar importantes procesos reivindicatorios para la región. Dentro de esos casos se subraya con nostalgia lo ocurrido en países como México, Perú y Ecuador. También denuncia esta corriente doctrinaria la pérdida de juridicidad, palpable en muchos otros países con procesos de la misma índole, donde incluso hay definiciones políticas dirigidas a la desregulación o a la negación de leyes aún vigentes, pero sin contenido real. Estas críticas encuentran un respaldo tangible en la multiplicación de los levantamientos armados en el campo, tanto de sectores campesinos como indígenas, cuyos reclamos de tierras recuerdan las luchas de las primeras décadas del siglo pasado.

Para unos pocos la creación misma de los tribunales agrarios, en muchos países latinoamericanos, constituye un retroceso, pues consideran ese fenómeno como el tránsito de un "*derecho de los campesinos*" a un "*derecho de los abogados*".

Casi todas las críticas coinciden en señalar a la onda neoliberal como la responsable de la negación de lo social, el empobrecimiento de la agricultura de la región y la pérdida de protagonismo de la agricultura, pues por la vía de la apertura de los mercados, donde los ciudadanos pobres del campo solo adquieren el calificativo de "*consumidores*", se han puesto en peligro todos los Institutos nacidos al calor de la tutela de los derechos humanos económicos y sociales. El crédito agrario fue uno de los Institutos más afectados con esta visión 'economicista', e incluso se dice que fue el primero en desaparecer.

Este complejo movimiento de frustración, de pesimismo, originado en la década de 1980, también ha golpeado a muchos cultores del derecho agrario. Por ello, insignes juristas abandonan su enseñanza, pues han comenzado a considerar tal disciplina como parte de la historia del derecho, porque los nuevos fenómenos la muestran como una rama jurídica deformada, que dista mucho de todo cuanto fue en sus orígenes.

El agrarista del nuevo siglo, del nuevo milenio, se encuentra evidentemente frente a un compleja coyuntura, una encrucijada, un dilema donde tiene dos grandes opciones frente a todas estas grandes modificaciones o alteraciones. La primera resulta mucho más compleja y comprometedora. El agrarista se ve compelido a investigar todos estos profundos cambios con el objeto de valorar

todo cuanto hasta ahora ha acontecido; es decir, debe determinar a ciencia cierta si en este proceso han acaecido verdaderos avances en la búsqueda de un nuevo derecho agrario, o, en su defecto, identificar los factores que han motivado su retroceso, a fin de encontrarles una adecuada solución. Urge conocer el estado actual de las fuentes normativas, fácticas y axiológicas para llegar a determinar los alcances de su contenido. Solo así, recurriendo a modernos criterios de interpretación se podrá fortalecer y descubrir el nuevo derecho agrario y se podrá decidir, igualmente, si vale la pena seguir luchando por construir su ciencia. La segunda opción resulta ser mucho más simple, consistiría en aceptar irremediamente la crisis, no hacer absolutamente nada, y acusar el estado terminal del derecho agrario.

## CAPITULO

# 6

### Las Nuevas Facetas que le Ofrecen al Derecho Agrario el Derecho en General y el Resurgimiento de la Solidaridad

**E**l descubrimiento de las nuevas facetas del derecho agrario se encuentra directamente vinculado a la acertada apreciación y toma de conciencia de los caminos por los cuales deben comenzar a avanzar el derecho y la humanidad del futuro, no la del futuro remoto sino la de los próximos años.

Si bien es cierto, la finalización del siglo XX, particularmente sus dos últimas décadas, y como siempre ha acontecido con todos los grandes fenómenos históricos, ofreció un panorama desolador, sobre todo en los países pobres, en términos generales ello ha sido el producto de la crisis a la que fue llevado el mundo como consecuencia de diversos procesos de deshumanización. En efecto, estos movimientos dejaron de lado al ser humano para privilegiar el consumo, el dinero y el mercado; es decir, los bienes y no los valores. Contra esta definición deshumanizante es contra la que se levantan las opiniones más respetadas de todo el mundo, representadas por la conciencia del concierto internacional de las naciones.

Las nuevas modalidades del derecho agrario deberán ser analizadas en dos ámbitos distintos, vinculados entre sí, pero fácilmente identificables a través de movimientos culturales de gran trascendencia en el mundo moderno. El primero de ellos se refiere a las nuevas direcciones por donde marcha el mundo del derecho, el segundo es el producto de los grandes movimientos de solidaridad impulsados a partir de las Cumbres de Naciones

Unidas, donde se encuentran las definiciones y los valores por donde aspira a caminar la humanidad del futuro.

Tenemos, entonces, que el derecho, en general, presenta una evolución en cuatro direcciones, lo cual se hace sentir, sin duda, en el derecho agrario:

1. La nueva economía impulsa la creación de un derecho de los mercados, como una forma de lograr la integración de las economías nacionales a un ámbito mayor y lograr, así, una defensa conjunta de los países, y de privilegiar la protección de los consumidores y no solo la de los comerciantes;
2. Para combatir la degradación de la naturaleza surge, con una energía sin precedentes, el fenómeno de la protección del ambiente, y la garantía de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que asegure la sobrevivencia del ser humano en el planeta, se erige en derecho fundamental;
3. Como exigencia de los pueblos, de los grupos y de las personas, el desarrollo se convierte en un derecho fundamental, en un fin y una esperanza para lograr un trato más justo para los seres humanos; y, finalmente,
4. Frente a la acusada crisis del derecho y la jurisprudencia, basados en instrumentos desfasados de las nuevas realidades, se plantea, como una urgencia inaplazable, la modernización de los sistemas judiciales, particularmente de todo cuanto se refiere a la justicia agraria.

En segundo lugar vemos el resurgimiento del valor de la solidaridad. En efecto, frente a los procesos de globalización económica, donde se descuida o se abandona al ser humano, se levantan los movimientos de solidaridad, los cuales, constituyen la incorporación indiscutible, dentro de la conciencia internacional, de valores y principios de gran contenido ético y axiológico, orientados a proclamar una serie de derechos inalienables, sobre todo de derechos humanos de la tercera generación, cuyo fin es, justamente, reivindicar los derechos humanos para superar la crisis y proyectar la humanidad hacia nuevos rumbos.

Las diferentes facetas de la solidaridad, en cuanto interesan al derecho agrario, se dirigen en las siguientes direcciones:

1. Garantía de la seguridad alimentaria, a través de productos sanos para preservar la salud y la vida de las personas, permitiendo, en los países desarrollados, bienes agroalimentarios de la mejor calidad producidos en armonía con la naturaleza y para el bienestar de los ciudadanos, y, en los países en vías de desarrollo o pobres, garantizando la alimentación de las personas, la lucha contra el flagelo del hambre y la miseria y el aporte de instrumentos que les permitan convertirse en protagonistas de su propio abastecimiento, y,
2. Garantía de la paz, rechazando el enfrentamiento y el caos social, como instrumento que permita la plena realización de los seres humanos dentro de la sociedad y el logro de una auténtica democracia donde mujeres y hombres puedan desarrollarse plenamente, pues solo al amparo de la paz todos los demás derechos humanos podrán cumplirse eficientemente.

Dependiendo del ángulo en que se analice cada fenómeno podrá encontrarse un derecho agrario en crisis o en evolución. En crisis, si las nuevas concepciones lo ahogan, traicionan o destruyen; en evolución, si el fenómeno lo enriquece, lo moderniza o lo convierte en instrumento para alcanzar nuevos objetivos.

Optar por la evolución implica replantear muchos criterios. La agricultura adquiere, pero también pierde, protagonismo. Y, además, axiológicamente, los derechos humanos sobre los cuales se acrisoló el derecho agrario se fortalecen con nuevos derechos fundamentales.



## CAPITULO

# 7

### **Mercados y Agricultura: Una Primera Faceta Original para el Nuevo Derecho Agrario**

**E**l surgimiento de los mercados como fenómeno central de la economía moderna ofrece a la agricultura, particularmente a los productos agroalimentarios, una de las facetas más salientes del derecho agrario moderno. Los desafíos de una agricultura modernizada y competitiva deben conducir, necesariamente, a un desarrollo sostenible, en un contexto no solo mercantil sino también axiológico, con profundo respeto y reconocimiento de la interdependencia global, según exige la integración de oportunidades regionales, continentales y mundiales. Estas oportunidades están vinculadas con las denominadas “*ventajas comparativas*” y “*ventajas creadas*” para el desarrollo agrícola. Las primeras pertenecen sobre todo a las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina, y las segundas forman parte de una típica filosofía de la Unión Europea. El problema central consistirá en armonizar unas y otras en función de un mutuo aprovechamiento más justo, sobre todo porque estos dos bloques económicos consideran en forma aislada, en las negociaciones a grupos enteros de países que en realidad forman parte de una región. Esto da cuenta de cómo la agricultura, y particularmente el derecho agrario moderno, se encuentran directamente entrelazados con el derecho internacional. En este ámbito debe reivindicarse la dignidad del empresario agrario, y del ser humano en general, junto a las reglas encargadas de disciplinar el comercio internacional y la cooperación alimentaria. Es en este ámbito donde los poderes públicos no pueden soslayar su injerencia en el mercado, pues éste no puede dejarse solo a merced de sus propias reglas y disposiciones, sobre todo en lo que

concierno al comportamiento de la agricultura dentro del mercado, donde es necesario normalizar su tratamiento según las particularidades de cada país. En efecto, es preciso orientar la producción y mejorar las estructuras productivas conforme a su propia historia y su desarrollo económico-social, protegiendo la condición de los consumidores dentro de ese complejo económico, porque no es posible que los comerciantes continúen manteniendo su hegemonía como intermediarios entre productores y consumidores con la finalidad única de obtener ganancias, sino que deberían hacerlo en cumplimiento de objetivos más trascendentales.

Es en el comercio mundial donde se observa con mayor nitidez el complejo proceso de la internacionalización del derecho agrario, un proceso jalonado por el comercio mundial, pero que no puede sustraerse ni al medio ambiente ni a los derechos humanos. Nos referimos a la incorporación de normas internacionales en los ordenamientos internos, o bien, a la coordinación de las normas internacionales y las normas internas, con el fin de armonizar los ordenamientos jurídicos nacionales para permitir, posteriormente, cierta uniformidad en todos los ordenamientos del mundo. Desde otra óptica, la internacionalización del derecho agrario podría entenderse como la introducción de normas agrarias internacionales en el ámbito nacional para permitir, así, un avance progresivo en el ámbito normativo.

Estos aspectos inciden, también, en los conceptos de “*plurifuncionalidad*” o “*pluridimensionalidad*” de la agricultura, en el tanto la producción de bienes agroalimentarios no satisface su misión en su etapa primaria, sino que forma parte de una ‘cadena productiva’ junto con otros procesos situados en etapas superiores, como serían la industrialización y la comercialización, sea en los mercados nacionales o en los internacionales. Y es que en el mundo moderno resulta inconcebible una agricultura aislada, encerrada dentro de un área específica o destinada exclusivamente al autoconsumo.

En una visión moderna y futurista, la agricultura debe ser pensada, por fuerza, dentro de un intrincado conjunto de relaciones de comercialización en los mercados internacionales.

Surge aquí el reto para los agraristas en cuanto se trata de una compleja disciplina de **iure condendo**; es decir, de un nuevo sistema

aún no regulado, donde se requiere una participación activa para encontrar las normas más adecuadas para el comercio internacional.

No puede soslayarse el peso tan grande de los países desarrollados en las negociaciones de comercio internacional, así como el peso limitado o reducido de los países en vías de desarrollo o pobres, pues el protagonismo de los primeros y la subordinación de los segundos, como consecuencia de la carga de sus deudas, generan acuerdos comerciales con evidentes desequilibrios. Tampoco puede perderse de vista la relativa importancia de la agricultura dentro de estas negociaciones, llamadas a crear un derecho internacional particular, pues, en el mundo capitalista, la política de los grandes comerciantes es la de darle —a la agricultura— un trato igual al de la industria y el comercio, donde además los temas centrales se vinculan con la propiedad intelectual, la telefonía internacional, la energía y otras fuentes de riqueza de mayores dimensiones.



## CAPITULO

# 8

### **El Derecho Agrario, el Ambiente y la Comercialización Internacional de Productos**

**E**n la comercialización internacional de productos agrícolas ofrece la posibilidad de encontrar un derecho agrario absolutamente nuevo. Se le observa dotado de características realmente originales respecto de la visión clásica de la disciplina; es el resultado de un 'redimensionamiento' planteado por los tiempos modernos con la entrada en escena del mercado internacional, y sobre todo de las exigencias, de factura reciente, que obligan a buscar una agricultura mejor concebida y estructurada, susceptible de responder en forma eficiente a las vicisitudes de una economía mucho más competitiva.

La producción, la industrialización y la comercialización de productos agrícolas, vegetales o animales, deberá conducirse, biológica y económicamente, bajo cánones de excelencia controlada para reunir todos los requisitos de calidad que se le exigen para ingresar en los mercados agroalimentarios. La producción agrícola, en consecuencia, debe ser programada y planificada en función de un consumidor más refinado y exigente, porque el origen, la presentación, y, sobre todo, la calidad de los productos, privilegian o desacreditan su consumo.

La sostenibilidad de la agricultura dirigida al comercio exterior entraña la decisión estratégica de satisfacer al consumidor. Esto significa introducir, en el mercado, productos respetuosos del ambiente. Y ello tiene varias consecuencias. En primer lugar obliga a cumplir fielmente el ciclo biológico para producir en armonía con la naturaleza, sin recurrir a productos químicos o alteraciones genéticas cuyo resultado podría ser el

daño en la salud o en la vida de los consumidores., lo que significa abandonar la agricultura contaminada. Al mismo tiempo la ética y la conciencia del consumidor lo llevan a separarse de una agricultura contaminante, bajo una línea de pensamiento en la cual concibe que no se debe producir inconscientemente en perjuicio del medio ambiente, como tampoco afectando negativamente la salud o la vida de los trabajadores o productores agrícolas vinculados con el ciclo de vida de los alimentos.

Esta visión estratégica aparentemente es contrarrestada por el comercio, porque el tema ambiental es visto como una limitación, un obstáculo para la libre competencia y el desarrollo comercial. En la visión mercantil, los productos deben llegar en forma irrestricta al mercado y dentro de éste el consumidor debe decidir si los consume o los rechaza. No deben imponerse restricciones para la venta o el consumo de los productos. El problema de los límites y el procedimiento por seguir para el ingreso de los bienes al mercado debe estar correctamente definido; no debe haber obstáculos innecesarios ni para el productor ni para el comerciante.

Por consiguiente, el derecho agrario vinculado a una agricultura destinada a la comercialización internacional de productos se ve jalonado, en su formación, por múltiples, y a veces hasta contrastantes, intereses y planteamientos. Su personalidad y su orientación se encuentran en íntima relación con la respuesta que se ofrezca a este dilema.

## CAPITULO

# 9

## El Ambiente y el Antiguo Derecho Agrario

Mucho antes de la *mise en scène* del tema ambiental, la doctrina Agrarista parecía tener las ideas claras sobre el futuro, sobre todo en lo que se refiere a la construcción de una teoría general. Carrozza fue el más grande y profundo científico. En los años sesenta logró superar, a través de la construcción teórica de los Institutos, el problema de la autonomía. Sucesivamente se dirigió al descubrimiento del objeto, del método y, en fin, todavía hoy se trabaja en el tema de las fuentes y la interpretación. Fueron planteamientos de gran profundidad. Aún así, hay una doctrina tradicional que todavía permanece atada a una serie de temas juzgados por ésta como fundamentales, los cuales se centran en la empresa y en los contratos, como si el derecho agrario se redujera a eso, en una concepción estática que deja de lado tantísimos otros problemas jurídicos y las nuevas dimensiones de la disciplina.

Frente a estas construcciones tradicionales, los temas del ambiente y de los consumidores no parecían tener injerencia. Al igual que el planteamiento de los ambientalistas con su derecho agroambiental no habrían podido afectar las bases científicas del derecho agrario; a su vez, los desafíos de cierto derecho agroalimentario no eran siquiera escuchados por la doctrina. Mientras esto ocurría, nuevas revistas y libros fueron publicados y difundidos para superar los viejos argumentos aún estudiados por la antigua doctrina.

La existencia de un derecho agrario sensible al problema ambiental o a las exigencias de la alimentación encontraba explicación dentro del mismo sistema, porque estos eran temas conocidos desde siempre. La teoría de la 'agrariidad' de Carrozza partía del ciclo biológico; por tal, la Naturaleza se encontraba en la base de su argumentación. Y lo mismo sucedía con el tema alimentario, porque lo agrícola tiene una relación estrecha, muy estrecha, con la producción de vegetales y la cría de animales.

En los años ochenta aparecen en el horizonte las tesis ecológicas. En Argentina juristas prestigiosos, como Pigretti, tan solo para mencionar un país y un autor, propusieron nuevos criterios para el derecho agrario. Pero sus tesis no convencieron a buena parte de la doctrina. Algunos querían un derecho agrario diferente del conocido. Otros creían en su pérdida de vigencia o incluso en su desaparición. Se esperaba un renacimiento del derecho de los recursos naturales. Carrozza inmediatamente entró en el campo de batalla. Diferenció los recursos naturales renovables de los no renovables. Solamente con los primeros existía una relación cierta. Y respecto de la tesis de introducir, eventualmente, la disciplina dentro de cierto derecho minero, los argentinos, y los de los demás países, jamás habrían aceptado tales propuestas. Las tesis ambientalistas comenzaron a tener en aquella época cierto éxito también en muchos otros países latinoamericanos. No así en Europa. Pero la doctrina ha juzgado esta orientación distinta solo como consecuencia del fenómeno derivado de posiciones doctrinales diferentes en relación con escuelas separadas en el plano científico.

Con el pasar del tiempo, y en particular en el año 1992, toda la doctrina jurídica reconoció la importancia del ambiente. Desde el derecho constitucional hasta el derecho de las pequeñas comunidades. A través de sus diferentes ramas, desde el derecho público al privado, e incluso en el campo procesal. La jurisprudencia ha aceptado, en un sentido mucho más evolucionado, la nueva variable ambiental aún antes de ser ésta incorporada en los ordenamientos jurídicos. Y lo mismo ha sucedido con la doctrina. Los sistemas que carecían de normas jurídicas han sido sometidos a escrutinio para encontrar los principios generales que les ayuden a desarrollarse. El derecho privado se ha inspirado en el derecho a la vida y a la salud como punto de partida, aun cuando poco se ha construido en el ámbito penal. Ha sido en el seno de las Naciones Unidas donde se ha comenzado a discutir ampliamente el tema, en el ámbito, mucho más amplio, de la Asamblea General y se han

logrado importantes acuerdos internacionales. Es el efecto transversal del ambiente. No constituye un derecho autónomo o especial, pero incide en todas las otras ramas del derecho.



## CAPITULO

# 10

### **El Ambiente como una Nueva Faceta de lo Agrario**

¿Qué sucede, y la pregunta va dirigida al futuro, con la relación 'derecho agrario' y 'ambiente' en el mundo y particularmente en América Latina? ¿Es sólo una relación o por el contrario el derecho agrario, en su contenido o en su objeto, está obligado a transformarse? Es decir, ¿existe un cierto renacimiento del derecho agrario por la presencia del derecho humano al ambiente, de la misma forma en que fue conocida, al inicio del siglo, su génesis, por medio de los derechos humanos económicos y sociales?

Quizás es necesario comprender, también, qué sucedió en la cultura jurídica de los últimos años. Verdaderamente, frente al cambio de siglo no se vive solo en una época de cambios, como se afirmó en un principio; se vive, también, un cambio de época. Sin duda el nuevo milenio abrirá para la humanidad una etapa diferente. Y esta sensación ha afectado, también, porque es la esencia de la cultura, al derecho y a su ciencia. La bandera que se ha izado es la de la lucha por la sobrevivencia de la Humanidad en el Planeta. Es preciso garantizarles a las nuevas generaciones; es decir, a nuestros hijos y a sus hijos, un mundo menos contaminado que el que recibieron sus predecesores. Se deberán imponer reglas y sanciones claras para no degradar o destruir el ambiente. Hay que conservar la Naturaleza, y los recursos naturales exigen un tipo distinto de gestión. Todos tenemos derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Los consumidores, en su amplio derecho a la vida y a la salud, exigen procesos productivos

naturales; sin enfermedades derivadas de fertilizantes y abonos químicos. Por ello, se privilegian las empresas y los empresarios que compiten en el mercado aportando bienes cultivados según las leyes biológicas naturales.

Si existe alguna parte de la doctrina agrarista que no se ha dado cuenta de la nueva dimensión del ambiente, esa actitud corre el riesgo de impedir la evolución de la materia. Porque la axiología jurídica ha cambiado considerablemente y no autoriza un análisis tradicional o superficial. Toda la Cultura, y no solo la jurídica, exigen respuestas para el orden moderno. Quien no toma en consideración las exigencias generales (de los seres humanos, los grupos sociales, y también de los Estados como concierto internacional) no puede justificarse en antiguas tesis doctrinales. Y quien no observa la metamorfosis o los cambios de los Institutos, sin reforma concreta del ordenamiento, deberá contentarse con ser calificado de tradicional y sin capacidad para llegar a ser parte del futuro. Historia y no filosofía.

En la dimensión ambiental, el derecho agrario crece y se transforma. Se enriquecen los contenidos, crecen los temas conexos, se encuentran nuevas normas, los antiguos Institutos se perfeccionan, se suman otros, los fundamentos se fortalecen y refuerzan. El objeto no es el mismo y el método deberá ser replanteado. Todo ello acontece porque las fuentes han cambiado. Pero no es otro derecho agrario; es el renacimiento del derecho agrario por la profunda presencia ambiental.

## CAPITULO

# 11

### **Doctrina Agraria y Ambiente. La Búsqueda de una Respuesta más Amplia**

**I**ndudablemente el derecho agrario siempre se ha ocupado del Ambiente. Desde sus orígenes. En la génesis misma, en vez de establecer una referencia al derecho romano o a los códigos civiles encontró en el suelo, en el agua, y sobre todo en la tierra, la justificación para defender su especialidad y su autonomía. Bolla fue el más agudo precursor. Aquí comienza la respuesta a los interrogantes planteados.

En América Latina han sido muchos los autores que se han preocupado por estas ideas. Dentro de los más clásicos, Carrera y Casanova. El argentino, después del primer Congreso del Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, en 1964, junto al agrónomo Rigelet, invocó en forma precursora el tema de las fuerzas motrices de la Naturaleza. Después, en 1979, sentó las bases de la teoría agrobiológica. Pero fue el venezolano Casanova el primero en definir al derecho agrario como el derecho de la propiedad territorial en su visión 'reformagraria'.

Después de ellos se inició el camino para estructurar una nueva doctrina. Pero entre todos los filo ambientalistas ninguno logró desarrollar una teoría. Solo Pigretti y Cano plantearon nuevos e interesantes temas para la época.

Más recientemente, se deben elogiar los intentos de Gelsi Bidart, en Uruguay, y de Morales Lamberti, en Argentina, para dar respuestas satisfactorias a la línea de pensamiento de una dimensión

ambiental del derecho agrario. Tal postura puede ubicarse históricamente después de la Declaración de Estocolmo, de 1972, y de la Carta de la Naturaleza firmado en Nueva Cork en 1982, ambas de Naciones Unidas, y sobre todo después del Informe Brundtland sobre el desarrollo sostenible.

Gelsi Bidart, en 1994, plantea la vinculación entre ambiente y derechos humanos para profundizar, luego, en el aspecto jurídico del ambiente, en la relación entre derecho agrario y ecología, y en el tratamiento de los componentes en los que pone énfasis esta última disciplina: tierra, agua, suelo, fauna y flora.

Morales Lamberti, por el contrario, en 1996, al escribir su libro *Introducción al estudio del derecho agrario ambiental*, busca crear una obra **ius** agraria, en la que introduce temas ambientales e internacionales; los mismos argumentos sobre las aguas y los suelos, pero presenta, también, temas nuevos. En particular, sustituye fauna y flora con actividad agraria y biodiversidad. Aquí surgen los temas de los recursos genéticos, la diversidad biológica y la agricultura, así como la biogenética en relación con la misma agricultura. Por otro lado, plantea una vinculación con el comercio internacional de los productos agrícolas.

Pero no hay duda de que esta concepción de derecho agrario y ambiente, poco a poco se ha visto reforzada, y ello paradójicamente significa una pérdida inmediata de actualidad, pues se producen contribuciones significativas del Derecho Internacional y de una emergente doctrina cuya velocidad es más vertiginosa que la obra de los cultores del Derecho Agrario, que repercute en una continua actualización, dejando obsoletos los criterios recién incorporados. Respecto de esta última, se deben subrayar los nuevos criterios surgidos en casi todas las discusiones que se han suscitado en los últimos años para estudiar la relación con el ambiente. Los artículos, libros y congresos constituyen auténticos testimonios. En Italia deben citarse particularmente a Carrozza, Orlando, Capizzano y Galloni. Todo esto es el producto de la evolución cultural y jurídica del derecho agrario.

Tales avances obligan necesariamente a idear una respuesta más amplia y satisfactoria a todos los interrogantes formulados. Los temas conocidos de la tierra, el agua y el suelo deben tener un sentido más específico y moderno. Estos y todos los otros deben entrar en la categoría de los recursos naturales renovables. Por ejemplo, el tema forestal, debe comprender parques, reservas y

---

nuevos tipos de propiedad; es decir, su definición no debe circunscribirse a la de un fundo como base material de la empresa productiva. Urge, ante todo, concebir una clasificación de los bienes destinados a una nueva agricultura; después deberán agregarse los temas nacidos de la Cumbre de Río y todos los que sucesivamente fueron apareciendo en los documentos internacionales referidos a la libre competencia y a los mercados. Porque después de Río hay un nuevo equilibrio entre agricultura y mercado, donde la consideración del ambiente y de los consumidores resulta fundamental. Es decir; se enriquecen las fuentes. Además, están los temas de la evaluación del impacto ambiental en la agricultura, y también los de biodiversidad, bioseguridad, biotecnología y bioética, y no hay que olvidar los capítulos que hacen referencia a las normas de calidad de los productos, las reglas fitosanitarias y zoonosanitarias, el control del uso de los abonos químicos, la propiedad intelectual de los productos y de las nuevas especies, y, en fin, las normas llamadas a establecer un equilibrio entre producción y consumo humano. Tal sería la dimensión de una agricultura sostenible: la armonía, y no la contradicción, con el ambiente.

La solución o réplica amplia debería constituir una verdadera propuesta y a su vez una prueba. No solamente para la dimensión ambiental del derecho agrario, sino, sobre todo, para comenzar a descubrir las nuevas bases y fundamentos de la disciplina cuando todo está por cambiar en las concepciones modernas.



## CAPITULO

# 12

### **Desconfianza Inicial en Torno al Concepto de Desarrollo**

**E**n un principio, el tema del desarrollo generó grandes polémicas y diversas tomas de posición dentro de la ciencia jurídica. Aparentemente todos debían apoyarlo, sobre todo los países latinoamericanos identificados como pobres o en proceso de desarrollo, porque podía constituir la solución a muchos problemas. Pero no fue así.

En el derecho agrario ocurrió algo similar. Varias figuras jurídicas pasaron del patrimonio de la reforma agraria al suyo. Incluso en el plano institucional se promulgaron leyes encargadas de transformar algunos entes en órganos del desarrollo agrario. Para muchos evidentemente era pasar a una etapa superior, pero esta tesis nunca fue unánime. Por el contrario, tuvo muchos adversarios. No solo los de la reforma agraria, porque para ellos el planteamiento era de traición y saqueo. Otros encontraron un proceso 'economicista' y deshumanizado cuyo objetivo era destruir todo lo social. Los 'desarrollistas' simbolizaban la negación de la justicia social. Los modelos construidos para varios países del continente, por CEPAL para citar solo un organismo, se encontraban abstraídos de las realidades y sobre todo de la historia agraria latinoamericana.

Cuando el 'desarrollo rural', e incluso la figura más amplia de 'desarrollo rural integrado' pasó a ser impulsado por la FAO en sus reuniones internacionales, muchos sintieron una imposición de políticas internacionales a través de medios más sutiles.

Críticas similares surgieron cuando el IICA reorganizó sus programas para dar cumplimiento a estos fines. El fenómeno ocurrió en la década más conflictiva conocida por los países pobres. Era la década de 1980.

Pero ahora todo ha cambiado. La Humanidad se encuentra a la búsqueda de una respuesta para el nuevo milenio. Y se observan variaciones significativas en el tema de desarrollo. Los cambios se ubican tanto en el complejo panorama mundial, como en las definiciones iniciales y sobre todo en el equilibrio de las fuerzas en los centros de toma de decisiones. Dos factores deben subrayarse. En primer lugar, en 1986, Naciones Unidas reconoció el derecho al desarrollo como un derecho fundamental, el cual pasó a formar parte de los derechos humanos de la tercera generación, derechos de solidaridad, concebidos para los pueblos, pero también para los grupos y los individuos. En segundo lugar, el desarrollo pasa modernamente a ser conocido como 'desarrollo sostenible' o 'derecho sustentable', a partir de 1992 con la Cumbre de Río. A partir de ahí se expande en forma vertiginosa en el derecho internacional y en los derechos internos.

Al desarrollo agrario se le ha calificado como la tercera nueva dimensión del derecho agrario. Ahora se debe determinar si este tipo de afirmación puede ser probada, para lo cual conviene subrayar el interés de lo agrario por lo social. Se debe escudriñar su devenir histórico, muchas veces contradictorio por la forma en que han sido comprendidos el uno y el otro, en su real paralelismo con los derechos humanos para señalar sus proyecciones. Aparte de todo esto, urge precisar el aporte de esta posible dimensión a la teoría general del derecho agrario.

## CAPITULO

# 13

### **El Derecho Agrario como Corriente Originalmente Social y su Cuestionamiento a las Primeras Ideas de Desarrollo**

Efectivamente, el derecho agrario es una de las disciplinas más dinámicas, versátiles, cambiantes y modernas de la cultura jurídica. En un origen se identificó con una legislación especial para adquirir, luego, rasgos de especialidad respecto del tronco común del derecho civil. Más tarde fue adquiriendo una sólida personalidad con la identificación clara de figuras propias, llamadas 'Institutos' por su doctrina, dotados de una función específica y distinta de la de las demás ramas del derecho. Pero su característica más interesante fue la de unirse, axiológicamente, a los derechos humanos, económicos y sociales, para adquirir una filosofía que debía nutrirle de los valores necesarios para responder a las angustiantes realidades donde debía actuar.

Si bien es cierto el proceso histórico, en un amplio marco de derecho comparado, ofrece múltiples modelos, distinguiéndose sobre todo entre un continente y otro, y en las áreas específicas de cada uno de ellos, su configuración es muy similar en cada 'vía nacional', para recordar a Carozza, y su función ha sido la de dotar a la disciplina de un carácter único e indivisible.

En todo caso, son dos las razones cardinales para la permanente evolución del derecho agrario. Primero su capacidad para responder a los cambios, sobre todo a aquellos destinados a negar sus logros, a socavar su crecimiento, o bien, a plantear la restauración de los ordenamientos para impedir el cumplimiento de sus fines económicos y sociales. En medio de las adversidades más señaladas

sobrevivió y siempre surgió victorioso. Logró avanzar a través de la reconstrucción de sus conceptos en el plano filosófico, creando figuras alternativas cada vez más sólidas. El otro elemento identificable para señalar su evolución es el arduo trabajo de una parte importante de su doctrina, comprometida con la construcción de una teoría general; esto es, es en el fortalecimiento cultural de su ciencia. Ello ha significado tener una explicación teórica respecto de su objeto, su método, sus fuentes y, sobre todo, su interpretación. Para llegar a ello, donde aún falta mucho por construir, fue necesario ir identificando las partes aisladas, con dificultad aceptadas por el legislador, para ir creando un sistema. Por este medio se ha reconocido universalmente su especialidad, e incluso su autonomía, a través de rasgos de organicidad y una pretendida completud. En este aspecto, la identificación de los Institutos y su unión a través del común denominador de 'agraredad' han sido clave. Solo de esta forma, no obstante ser un conjunto normativo justamente acusado de tener pocas normas, e incluso en muchos casos ninguna, ha podido surgir a través del recurso a los principios generales del derecho, derivados tanto de las normas, como de los valores y las palpitantes realidades donde debe actuar. El método tridimensional le ha sido de gran utilidad y urge seguir su rumbo evolutivo.

Con estas características, muchos vieron en el derecho agrario una extraordinaria panacea para solucionar todo tipo de injusticias sociales. Sobre todo en América Latina, cobró fuerza aquella corriente romántica, idealista y política, pero muchas veces poco profunda en el campo jurídico, que llegó a identificar, en la década de los años sesenta, el derecho agrario con la reforma agraria. Incluso a algunos el impacto de la revolución mexicana y de la revolución cubana les hizo vislumbrar un proceso social reivindicatorio, profundo, ampliamente revolucionario. Otros, por el contrario, siguieron un camino con signo ideológico distinto, a partir de la Carta de Punta del Este, de 1960, y de la masiva promulgación de leyes de reforma agraria en toda América Latina, excepto en Argentina y Uruguay, destinadas a contrarrestar aquellos procesos. El fin de todos se orientaba a destruir las formas injustas de propiedad instauradas en el continente americano durante la colonia y después de la Independencia, de España y Portugal, y a crear un sistema más justo de distribución de la tierra y la riqueza.

La bandera de la época era lo social. Y evidentemente se marcó un hito en la historia del continente, porque entraron en la cultura

---

una serie de principios fundamentales con carácter marcadamente universal. Uno de ellos afirmaba la imposibilidad de alcanzar ningún tipo de desarrollo económico si antes no se resolvía el problema social. Pero el más importante fue el de la función social de la propiedad, principio que tuvo repercusiones constitucionales y legales en casi toda América Latina. Nació en México, se perfiló en las Constituciones de Weimar y Rusia, y luego incendió todo el subcontinente. Estudios de derecho comparado sobre la genialidad de esa época y su influencia en los ordenamientos jurídicos y la cultura son sumamente estimulantes.

Esto llegó más tarde, aún cuando teórica y técnicamente pudo haber sido contestado por falta de lógica, a definir al derecho agrario como un derecho social, definición que es importante a pesar de la innegable afirmación de que todo derecho es social, según la conocida máxima *ubi homo, ubi societas, ubi societas ibi ius*. No obstante, el significado es profundo. Quizá nadie se atrevió a decirlo, pero la idea era identificar las relaciones jurídicas agrarias con una única influencia social y de justicia.



## CAPITULO

# 14

### **La Concepción del Ambiente como 'Derecho Fundamental' y la Apertura de una Tercera Dimensión para el Derecho Agrario**

**E**l desarrollo entró en un nuevo proceso histórico cuando se vio fortalecido en dos aspectos. Primeramente al retornar a su concepción axiológica, lo que significó asumir su dimensión de valor fundamental localizable en la cúspide del sistema jurídico. Ahí recuperó su prestigio. En el nuevo período se desligó de quienes lo habían utilizado con otros fines y demostró ser 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 en realidad detrás de su nombre más bien escondió pobreza, pues sirvió a grupos pequeños o estratégicamente bien escogidos, ésa no era la idea original. Por ello, 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 a otro importantísimo derecho humano, también de la tercera generación, el ambiente. Juntos lograron constituir el 'megaderecho' llamado 'derecho sostenible'. Se intentaba, así, reivindicar lo social por medio del desarrollo económico en armonía con la naturaleza.

Para determinar su orientación filosófica conviene incursionar en los documentos de Río, sobre todo, en la proyección dada al tema agrario en cuanto constituye una evolución respecto de la declaración de Naciones Unidas, de 1996, sobre su reconocimiento dentro de la constelación de los derechos humanos.

Una primera aclaración sobre la naturaleza de los Acuerdos de Río. La Conferencia no fue exclusivamente sobre medio ambiente, en términos absolutos y aislados. Por el contrario, fue sobre desarrollo. Lo ambiental se convirtió en la columna vertebral del desarrollo. A través suyo se debían cambiar los estilos y políticas sectoriales y económicas para garantizar la salvación y la integridad del planeta y garantizar la sobrevivencia de las nuevas generaciones. Este nuevo tipo de desarrollo, fundado en el ambiente, solo podía lograrse otorgándole un mayor énfasis al contenido social y buscando la equidad global dentro de ese proceso de desarrollo.

Con este modelo, lanzado para el siglo XXI y dirigido a todos los países del planeta, comienza, sin lugar a dudas, a percibirse una nueva sensibilidad, una nueva axiología, pero, sobre todo, el retorno del péndulo. El regreso a la búsqueda de un nuevo equilibrio mundial donde las transformaciones sociales resultan inaplazables.

La Agenda XXI se concibe con la finalidad de preparar el mundo para los desafíos del nuevo siglo, mediante el consenso mundial y el compromiso político, y con toda la cooperación internacional necesaria para lograr esos esfuerzos. En ese momento decisivo se identifican claramente varios problemas: 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 combatirlos. De esta forma, se hace hincapié en la necesidad de elevar el nivel de vida, al mismo tiempo que se satisfacen las necesidades básicas. También se debe obtener una adecuada gestión y protección de los ecosistemas, con el fin de alcanzar mayor prosperidad y seguridad en el futuro.

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 sección donde se pueden ubicar los temas del desarrollo que atañen al derecho agrario. Nos referimos al fortalecimiento del papel de los agricultores, lo cual es tratado en el capítulo 32.

Empero esa referencia es eminentemente axiológica, pues los principales argumentos que aluden a la problemática del derecho

agrario en América Latina se encuentran en el Capítulo 14, denominado, *“Fomento de la agricultura y del Desarrollo Rural sostenible”*, sobre todo en lo concerniente a las transformaciones sociales y a los procesos de desarrollo sostenible vinculados a ellos.

En consecuencia, metodológicamente se analizará el tema en esta doble faceta, sin perjuicio, naturalmente, de comprender la posibilidad de darle un análisis distinto desde otra óptica.



## CAPITULO

# 15

### **Consolidación del Desarrollo como Nueva Dimensión del Derecho Agrario en los Documentos de Río, 1992**

La Conferencia de Río 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 los administradores de los recursos del planeta. Este sector de la población, sin embargo, pese a mostrar cierto crecimiento en algunas áreas, es el que sufre con mayor dureza los embates del aumento de la población, la deuda internacional y los bajos precios de los productos básicos. Socialmente, el panorama latinoamericano resulta más grave porque buena cantidad de la población rural depende de una agricultura de pequeña escala, de subsistencia, organizada familiarmente, con limitado acceso a recursos, tecnología y otros medios de subsistencia y producción. En consecuencia, los pobres deben subsistir solo de los recursos, explotándolos o destruyéndolos, incluidas las tierras marginales.

El problema latinoamericano, dentro de la óptica de los países en desarrollo, resulta más alarmante porque para el año 2025 el 83% de la población mundial, unos 8.500 millones de personas, vivirán en estos países.

Por estas razones existe alarma mundial, pues no se vislumbra desarrollo, más bien crecen la población, la pobreza, el hambre y el desempleo; la agricultura no responde a las expectativas y, más bien, ésta, la única opción disponible, atenta contra toda la

Humanidad, porque subsistimos a costa de la destrucción de la naturaleza. Es preciso, entonces, tomar decisiones fundamentales para combatir estos flagelos.

La Cumbre le propone al mundo soluciones a través del desarrollo sostenible. Es urgente reajustar la política agrícola, la ambiental y la 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, como son la producción de alimentos para los mercados, la generación de empleo para combatir la pobreza, y, fundamentalmente, el ordenamiento 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 nuevo siglo.

Naturalmente, en íntima conexión con lo económico, hay una serie de temas gravitando en torno al desarrollo social y las grandes transformaciones. Todos están interconectados y todos pretenden ser respuesta del desarrollo sostenible. Tal es el caso, entre otros, de la seguridad alimentaria, el comercio internacional, la participación popular y el mejoramiento de la producción agrícola. Se trata de aspectos cuya colocación estratégica debería generar un resultado totalmente distinto al obtenido hasta el momento, sobre todo por cuanto consideran las variables de la población rural, la pobreza y 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, en esta visión, se refiere a la política de mejoramiento de la producción agrícola y los sistemas de cultivo, planteada en el Capítulo 14 de la Agenda XXI. La idea es intensificar la producción agrícola con el objeto de alcanzar dos metas. Por una parte, atender la demanda de

productos básicos para garantizar la seguridad alimentaria; es decir, para garantizar el mercado y la mismo tiempo para mejorar el derecho de la población a recibir, en cantidad suficiente, los alimentos correspondientes a sus hábitos culturales. Y, por otra, se quiere que la agricultura sea concebida como una actividad sostenible, plurifuncional, situada en áreas aptas para la producción y no en tierras marginales o en ecosistemas frágiles, pues el uso de insumos para mejorar la productividad aumenta las tensiones ambientales y las fluctuaciones del mercado.

Como se señaló anteriormente, esta política se propone diversificar los sistemas de producción, y su objetivo es lograr el máximo de eficiencia en el uso de los recursos locales y, a la vez, reducir los riesgos ambientales y ecológicos. La consecución de dicha meta debería permitir la creación de fuentes de empleo, en virtud de las posibilidades que ofrece la diversificación, tanto en las empresas agrarias como fuera de ellas; es decir, a través, no solo de la actividad misma de producción sino de las actividades conexas a ésta, como son la transformación, la industrialización y la 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 nuevo siglo, como una forma de arribar 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 con el objeto de concebir nuevas estructuras productivas, evitando con ello la fragmentación antieconómica.

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

La misma Agenda XXI reitera la necesidad de concebir el desarrollo sostenible dotado de instrumentos de una nueva política y reforma agraria, de manera que parecen emerger las viejas

aspiraciones, pero ahora sobre la base de exigencias distintas. En consecuencia, la labor del agrarista podría ser protagónica dentro de esta nueva dimensión abierta por el desarrollo agrario, sin embargo, ello no puede significar un retorno automático al pasado o a sostener las viejas tesis.

En efecto se trata de emerger de un tema, pero para resolverlo con miras a los problemas de este siglo, no con las ideas de cuanto aconteció en las primeras décadas del anterior.

Solo para plantear los problemas por enfrentar conviene recordar el de la metamorfosis de los Institutos y la necesidad de concebirllos ahora bajo criterios de desarrollo sostenible. Se trata, entonces, de valorizar el derecho. Por su medio se pueden, y se deben, encontrar respuesta a los graves reveses que ha sufrido la materia. Para ello se requiere tener claridad respecto de la versatilidad del derecho agrario para adaptarse a los cambios, para salir victorioso de los combates, y, sobre todo, para proyectarse al futuro.

## CAPITULO

# 16

## La Justicia Agraria y Ambiental como la Cuarta Dimensión del 'Nuevo Derecho Agrario'

**A**l avanzar el siglo XXI, la justicia agraria y ambiental enfrentan retos específicos. Por una parte, se dirigen hacia la protección de derechos e intereses que buscan garantizar la democratización de los sistemas de administración de justicia. Pero, además, coinciden con valores universales que pugnan por la supervivencia 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 protegen 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 del ser humano en sociedad y en relación con los pueblos, para la sobrevivencia del planeta.

Ello obliga a adoptar una visión más amplia. Los sistemas judiciales deberán permitir el acceso a la justicia a todos los grupos y sectores de la sociedad; generar opciones claras para garantizar el ejercicio pleno y cristalino de sus derechos. Tal aspiración, sin embargo, exige una apertura democrática llamada a revitalizar 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 al 'valor justicia' impregnado en sus articulaciones. Si no se incorporan criterios de equidad en este tipo de relaciones, el sistema no tiene, por sí solo, un fundamento de cohesión que le permita subsistir.

En este sentido, las instancias jurisdiccionales, tanto las del mundo judicial como administrativo, en el ámbito nacional e internacional, se convierten en un requisito indispensable para garantizar el funcionamiento de lo agrario y lo ambiental dentro del marco definido por el mundo moderno.

Los sistemas productivos del nuevo siglo no pueden limitarse a lo eminentemente dinámico o tecnológico para insertarse en un proceso de mayor productividad o eficiencia. Tampoco garantiza el éxito de las nuevas economías su incorporación en procesos de mercadeo. Es indispensable contar con valores y principios, con normas claras, y sobre todo con la posibilidad de asegurarles a los pueblos, así como a los empresarios y productores, la obtención de rendimientos, tanto a nivel nacional como internacional, producto de sus esfuerzos y del de toda la 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 coercitividad 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 desaprueba 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 garantizarles a las nuevas generaciones la posibilidad real de

sobrevivir en un mundo cada vez más complejo, pero ojalá menos degradado.

Se trata de excitativas provenientes de 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 posibles 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.



## CAPITULO

# 17

## La Justicia Agraria en Latinoamérica

La justicia agraria tiene una profunda historia vinculada al nacimiento mismo de la disciplina —el derecho agrario—, en América Latina. Incluso la primera manifestación jurídica del continente se encontró vinculada al tema procesal. Fue en México a principios del siglo pasado. A partir de ahí, la idea se fue difundiendo por todo el continente, con distintas respuestas, pero generando un verdadero movimiento, al que se identificó con el nombre simbólico de “*jurisdicción agraria*”.

En una mirada retrospectiva, y sin el afán de sentar las bases de una evaluación crítica de todo el movimiento, pueden señalarse una serie de éxitos alcanzados por la idea original de darle cumplimiento adecuado a la normativa iusagraria. Se temía, con razones fundadas, la posible traición del derecho sustantivo dentro de los sistemas tradicionales de justicia. Se percibía un proceso de restauración jurídica llamado a impedir el cumplimiento de las aspiraciones de la sociedad, así como las exigencias socioeconómicas de esos tiempos, cuyo equilibrio debía ser corregido.

Las graves dificultades atravesadas por esos modelos de justicia agraria se constituyeron en verdaderos retos para el movimiento. Los ejemplos elaborados caían uno tras otro frente a las adversidades del ordenamiento jurídico, en especial frente al derivado de los sistemas concebidos sin la variable económica o social, o cuando éstos (los modelos de justicia agraria) se

manifestaban como negación política o histórica a los esquemas tradicionales.

Los éxitos de la jurisdicción agraria se aprecian con solo recordar las etapas evolutivas encontradas en el derecho procesal agrario latinoamericano. En efecto, entre principios de siglo XX y la última década de éste, pueden ubicarse dos etapas bien diferenciadas, con sus características y particularidades propias.

La primera etapa es el resultado de una serie de intentos legislativos caracterizados por la búsqueda de un modelo capaz de responder a las exigencias institucionales del derecho agrario. Su duración fue de casi medio siglo, y fueron muchos y muy complejos los problemas que planteaba la creación de un nuevo modelo. Primero porque el derecho agrario no tenía perfiles institucionales lo suficientemente claros como para generar un sistema procesal específico. Como existían ideas contrastantes respecto del derecho positivo también las hubo del procesal. Pero además los modelos procesales concebidos no fueron lo suficientemente sólidos, desde el punto de vista jurídico, como para superar los embates de los cambios, y tampoco respondieron a las exigencias y expectativas de la disciplina.

Lo acontecido en cada uno de los países con el modelo creado da una idea de cuanto se afirma. México fue, dentro del concierto de los países latinoamericanos, el más precoz, diáfano y preocupado por la promulgación de una normativa procesal agraria. Ello ocurrió incluso a nivel constitucional. Pero fueron los principios de la Ley del 6 de enero de 1915, reiterados luego en futuros códigos y leyes en los cuales se le reformó y modernizó, los llamados a concebir una jurisdicción especial. Esto es así porque se ubicó fuera del Poder Judicial. Su competencia se dirigió a conocer de las acciones de restitución, ampliación, acomodamiento, creación de nuevos centros de población agrícola, inafectabilidad, expropiación, nulidad de fraccionamiento, y muchas otras más. Los procedimientos tenían la modalidad del juicio ordinario para conocerse en dos vías: la restitutoria y la dotatoria. Se crearon tantas acciones como derechos existían a favor de los beneficiarios de la ley. Pero el desarrollo del proceso, en sus dos instancias, siempre se dirigió por el sector administrativo agrario. Desde el Gobernador y la Comisión Agraria Mixta, en primera instancia, y la Secretaría de Reforma Agraria y el Presidente de la República, en segunda.

Poco tiempo después, en 1920, en República Dominicana se instituyeron órganos constitucionales encargados de conocer de los asuntos referidos a la propiedad inmobiliaria. Fueron instituidos por la ordenanza N° 511 del Gobierno Norteamericano; más adelante, por la Ley N° 1542 del 7 de noviembre de 1947. Se trata de una jurisdicción especializada; los Tribunales de Tierras dependen del Poder Judicial y se encuentran divididos orgánicamente siguiendo los lineamientos generales de la administración de justicia. Contra lo resuelto por éste cabe recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia, pero solo tiene competencia para conocer de lo referido a la propiedad inmobiliaria, pues todos los demás asuntos agrarios se siguieron discutiendo en la jurisdicción civil, penal y laboral. El procedimiento tiende a cumplir el objetivo fundamental de registrar todos los terrenos en el territorio nacional, y se orienta más hacia el derecho civil que hacia el agrario.

También en Colombia se concibió un modelo muy interesante. Desde 1936 se incorporó en la Constitución Política el principio de la función social de la propiedad, y se sentaron las bases de la jurisdicción agraria. En la Ley de Tierras del mismo año 1936 se dispuso la creación de juzgados agrarios, los cuales eran indispensables para conocer de Institutos tan avanzados para la época como los de la propiedad agraria, la posesión agraria, la extinción del dominio agrario por el no uso, y muchos otros más. Aun cuando no llegaron a existir esos tribunales agrarios, el legislador de aquella época previó la institucionalización de la justicia agraria, cuya semilla llegó a florecer muchos años después.

Un modelo totalmente diferente fue el argentino. En 1948, con el carácter de órgano jurisdiccional especial, se crearon las Cámaras Regionales Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio, en las diferentes provincias, y una Cámara Central. Ello fue por medio de la Ley N° 13.246 del 10 de setiembre de 1948. Se encomendó al Poder Ejecutivo la creación de este tipo de órganos dentro del Ministerio de Agricultura. Estaban integradas por representantes de los arrendantes, arrendatarios y aparceros, así como por funcionarios de ese Ministerio. La competencia se refiere a toda la problemática de los contratos de arrendamiento y aparcería. Funcionaron durante varios años pero, en 1960, fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema de la Nación.

En 1953, en Bolivia, se impulsa un profundo proceso de reforma agraria, el cual se materializa a través de la Ley N° 3464 del 2 de agosto, seguida por el Decreto Supremo N°3471 del 27 de agosto.

Su finalidad era institucionalizar una jurisdicción agraria especial sobre las mismas bases del modelo mexicano. Se aplicaría por medio del Servicio Nacional de Reforma Agraria, constituido por el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Reforma Agraria, Jueces Agrarios y brigadas agrarias móviles. Las acciones son exactamente las mismas de México: afectación y dotación, restitución y reversión; no obstante, para que estas acciones cobraran forma fue necesaria la promulgación de una serie de leyes, principalmente en 1955 y 1956.

La primera jurisdicción especializada se crea a través del Decreto como fuerza de Ley sobre Tribunales Agrarios N° 2 del 3 de octubre de 1967. Esto ocurrió en Chile con fundamento en el artículo 86 de su Constitución Política y el 154 de la Ley de Reforma Agraria N° 16.640 del 28 de julio. Los tribunales creados fueron de primer grado en las provincias y uno de apelaciones. Eran colegiados y estaban integrados tanto por jueces juristas como por jueces laicos. Lamentablemente su competencia era muy reducida pues se limitaba a las acciones derivadas de las expropiaciones de interés agrario cumplidas conforme a la Ley de Reforma Agraria. Si bien se dejó abierta la posibilidad para ampliar la competencia ello nunca ocurrió; el proceso era estrictamente civil. Es decir, se remitió la normativa al Código de Procedimientos Civiles sin que, a nivel procesal, se creara nada nuevo. En 1973 el régimen militar desarticuló este modelo.

En Ecuador, la Ley de Reforma Agraria y Colonización N° 480 del 11 de julio de 1964 instituye los Tribunales Agrarios. El marco general sólo se logra obtener hasta la promulgación de la Ley de Procedimiento Agrario N° 918 del 21 de junio de 1971. Sin embargo la vida de estos órganos fue efímera porque la normativa procesal fue derogada por la Ley N° 11.712 del 9 de octubre de 1973. Paradójicamente ésta también era de reforma agraria. La competencia otorgada fue mucho más amplia que todas cuantas se habían conocido en otros países latinoamericanos. Esos tribunales debían conocer de todas las acciones derivadas de la Legislación de Reforma Agraria. Los órganos agrarios estaban constituidos, en primera instancia, por los Juzgados de Tierras y, en segunda, por una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia. El procedimiento fue, sin embargo, prácticamente el mismo utilizado en la materia procesal civil.

Los modelos anteriores van a ser superados, no solo desde el punto de vista histórico, sino, y sobre todo, por la profundidad

institucional, con una serie de ejemplos muy sólidos llamados a constituir la segunda etapa de la jurisdicción agraria latinoamericana. Se trata de modelos más modernos de justicia agraria que fueron concebidos como verdaderos sistemas jurisdiccionales, con órganos especializados, gobernados por procesos originales y con principios modernísimos. Con todas sus vicisitudes, llegaron incluso a impactar en los sistemas civiles de administración de justicia porque se rebelaron contra el tradicionalismo. De esta forma se fundaron las bases para la consolidación de un verdadero movimiento de jurisdicción agraria especializada.

La encargada de abrir esta nueva etapa, con criterios realmente originales, es la Ley de Reforma Agraria peruana N° 17.716 del 24 de junio de 1969. Por su medio se concibe un Fuero Privativo Agrario, constituido por un Tribunal Agrario ubicado en Lima y Juzgados de Tierras distribuidos por todo el país. Se concibió una estructura de administración de justicia ágil y sencilla que buscaba resolver los procesos sin mayor dilación. Por eso se quedó en dos instancias sin casación. El Tribunal estaría constituido por un órgano colegiado mientras los Juzgados de Tierras serían unipersonales, pero en ambos casos la Ley exigía requisitos de especialidad y probidad. Uno de los aspectos más importantes fue la competencia, porque el legislador peruano, además de la normativa de reforma agraria, abarca todo el contenido del derecho agrario. En este último caso, se conciben dos tipos distintos de procedimientos: el ordinario agrario y los especiales. En el ordinario agrario se conoce de todos los asuntos que no exigen una tramitación especial. Estos procedimientos fueron sumamente simplificados, y carecen de incidentes y formalidades. Por esta razón tiene tres etapas muy bien determinadas: interposición de la demanda, audiencia de pruebas y sentencia. Los procedimientos especiales, por el contrario, contemplan las expropiaciones, los recursos de amparo, los juicios de las comunidades campesinas, los deslindes, las tercerías excluyentes de dominio, la formación de títulos supletorios, la división y la partición, los interdictos, y muchos más. Estos procedimientos siguen la tramitación establecida por la normativa en que se originaron, no la establecida en la normativa procesal agraria. Las características que definen el Fuero son las simplificaciones procesales y la función activa del juez. Los principios procesales, por los cuales cobra fama el Fuero son el de la oralidad —amplios poderes otorgados al juez para conducir el proceso y encontrar la verdad real— así como el de la gratuidad de la justicia. La oralidad se manifiesta en la audiencia de pruebas. En

ella las partes y sus abogados disponen, bajo la dirección del juez, de la evacuación de la prueba a través de la expresión oral, creando el contradictorio, interrogando, discutiendo, en fin, aportando los elementos para probar los hechos de sus pretensiones. Con la oralidad se encuentran también los principios consustanciales de inmediatez y concentración. El contacto directo del juez con las partes y la prueba va a crear la inmediatez. La concentración está presente porque el juicio se verifica en una sola diligencia continua, generalmente en el terreno, donde además de interrogar a los testigos también se cumple la inspección ocular y se ordena la prueba pericial. Finalmente, también se consagró el principio de la gratuidad de la justicia, concepto que alude, por una parte, a la gratuidad fiscal para campesinos, cooperativas y comunidades y, por otra —el aspecto más importante desde el punto de vista social—, a la gratuidad de la defensa técnica, que se debe ejercer a través de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura.

La jurisdicción agraria venezolana fue organizada desde el año de 1976, a través de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, donde se institucionaliza una jurisdicción especializada para el derecho agrario. Luego fue reformada, el 29 de agosto de 1982, para adquirir las características actuales. Esta ley concibe a los Tribunales agrarios, en primera instancia, y a los Tribunales Superiores agrarios, en segunda. Además se crea un órgano administrativo llamado Procuraduría Agraria Nacional cuya función es la de ejercer la defensa y representación de los beneficiarios de la reforma agraria. La competencia se refiere a todos los asuntos donde deba aplicarse la legislación agraria así como el aprovechamiento de los recursos agrícolas, agregándose luego lo concerniente a la protección de los recursos naturales y se incorpora el contencioso administrativo agrario. Los procedimientos establecidos son los mismos pautados en la Ley Orgánica de los Tribunales y Procedimientos de Trabajo, a falta de procedimientos especiales en la materia. Se encuentran dos tipos de procesos. Por el ordinario agrario se conoce de todos aquellos asuntos previstos en la competencia para los que no existe un procedimiento especial previamente establecido. Los especiales son aquellos con una regulación en otra normativa cuyo carácter agrario los atrae hacia esta jurisdicción especializada. Inicialmente se previeron los principios de la oralidad, el inquisitivo, la abreviación y la concentración. Con la reforma se pretendió mantener el de la oralidad junto con mayores poderes para el Juez y la gratuidad de la justicia. No obstante, la oralidad no se manifiesta en forma plena,

pues la prueba no es recibida de esta forma por el Juez; por lo tanto, la inmediatez y la concentración también tienen sus límites. El problema está en no haber concedido un proceso para el derecho agrario y en asumir el laboral donde las normas del proceso civil incluso se aplican supletoriamente. Ahora bien, pese a no haberse resuelto el tema de la oralidad, la reforma sí mejoró, en alguna medida, el tema de los poderes del Juez. En efecto, se consagran en particular los preceptos de la verdad real, la amplitud de la prueba y la igualdad real entre las partes. Esto ocurre sin perjuicio de las facultades genéricas de los jueces de ordenar de oficio la evacuación de pruebas, o de dictar, oficiosamente, medidas para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables. Dentro de esos poderes conviene destacar el de la facultad del Juez de improbar una transacción cuando estime una lesión a derechos o intereses de los beneficiarios de la reforma agraria. Se redefine también, con la reforma, la función de la Procuraduría Agraria Nacional, la cual pasa a ser un organismo administrativo con autonomía funcional adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría. Su acción se amplía a la asistencia técnica gratuita a pequeños productores pesqueros, y se le faculta, con un sentido más amplio, a interponer de oficio acciones cuando hubiere violación o transgresión lesiva a los derechos de los beneficiarios.

En Costa Rica también se ha concebido una jurisdicción especializada a través de la Ley N° 6.734 del 29 de marzo de 1982. Toda la estructura se encuentra ubicada dentro del Poder Judicial. Se institucionalizaron Juzgados Agrarios para conocer en primera instancia, un Tribunal Superior con sede en San José, para la segunda, y recurso ante la Sala de Casación, Primera de la Corte Suprema de Justicia, como tercera instancia rogada. Junto a los órganos judiciales se ha estructurado una sección para la defensa agraria dentro del Departamento de Defensores Públicos. La competencia otorgada a la jurisdicción es amplísima pues abarca todo el derecho agrario. Si bien se señalan una serie de acciones, la jurisprudencia ha interpretado la competencia evolutivamente, siguiendo el criterio de la teoría de la empresa. De esta forma se conoce de todos los asuntos que conciernen a la actividad empresarial agraria. Igualmente abarca las actividades conexas a ésta de industrialización, transformación y comercialización de productos agrícolas. Y, naturalmente, las acciones referidas a fundos de aptitud agraria. La Ley contempla tres tipos distintos de procesos. En primer lugar, el ordinario agrario, donde se discuten todos los asuntos para los que no hay una tramitación específica. La Ley concibe el proceso en forma concreta, pero mucho más sumario

respecto del civil, bajo los lineamientos del proceso laboral cuyos principios también se siguen supletoriamente. En el ordinario, jurisprudencialmente, se han incluido los civiles de hacienda contra el Estado, y en cierto momento también los contenciosos administrativos, pero en este último caso luego la misma jurisprudencia los limitó. En segundo lugar se encuentran los procedimientos especiales, contemplados en la misma ley, constituidos en un principio por las expropiaciones agrarias y las demasías. En cuanto a las expropiaciones, una Ley general de esta materia las sustrajo para pasarlas a la jurisdicción ordinaria. Finalmente se encuentran los otros procedimientos constituidos por un conjunto de acciones ubicados en diferentes cuerpos procesales, e incluso legislación especial, atraídos a esta jurisdicción por referirse a fundos agrarios o a la actividad agraria. En el ordinario agrario se sigue la verbalidad, la cual, en estricto sentido, no es oralidad, porque en la etapa de pruebas el Juez, casi siempre, se traslada al lugar del conflicto y ahí recibe el elemento probatorio. Comienza con un reconocimiento judicial, luego recibe los testigos y, finalmente, la prueba pericial. Es verbal porque el Juez interroga, dando luego la palabra a las partes para formular preguntas y, posteriormente, consagra en un acta escrita lo declarado por el deponente a todas las preguntas. Con la verbalidad se está también en presencia de los principios de inmediatez y concentración. Nunca se comisiona a otro Juez para realizar el juicio y además hay poca distancia entre la demanda y la sentencia. Pero este criterio no constituye la oralidad y como aspecto negativo en casi todos los ordinarios existe la posibilidad de recurrir a tres instancias. Esto último rompe con la concentración. Pese a esto, el equilibrio se restablece por medio del segundo principio fundamental, los poderes otorgados al Juez. Estos van desde el impulso oficioso del proceso, pasando por las facultades concedidas para la admisión y la evacuación de la prueba, hasta culminar con una amplia discrecionalidad para apreciar y valorar la prueba, sin sujeción estricta a las normas de derecho común. Finalmente, en tercer lugar, se consagra el principio de la gratuidad de la justicia. Hay gratuidad fiscal porque no se deben pagar impuestos ni rendir fianzas, aun cuando las pruebas de peritos y los gastos de transporte corran por cuenta de la parte. La defensa pública agraria es la máxima expresión de este principio. Se otorgó inicialmente para defender únicamente a los no habientes, pero luego el servicio se amplió también para ejercer acciones demandando el cumplimiento de los derechos de esos beneficiarios.

En este momento, la Ley costarricense de 1982 es objeto de un profundo debate, tanto en el Poder Judicial como en la Asamblea Legislativa, con el objeto de aprobar una profunda reforma. La competencia se ampliaría a lo ambiental en cuanto interesa a lo agrario y abarcaría todo el ámbito agroambiental. Pero la competencia se reduciría y dejaría de conocer de lo penal. Además, se pretende incorporar la oralidad plena. Los Jueces agrarios tan solo instruirían el proceso cumpliendo la misión de llevar la paz a las partes por medio de la mediación y la conciliación. Si no hubiere arreglo, o solo fuere en parte, el juicio oral y público lo realizará el Tribunal Superior Agrario a través de secciones llamadas a recorrer el país y apersonarse en los lugares de conflicto. Pero lo más novedoso es la incorporación de normas, de fondo pero con impacto en lo procesal, sobre el sistema de fuentes y la interpretación en el derecho agrario y lo agroambiental.

Colombia forma parte también del concierto de los ordenamientos de la segunda etapa de la jurisdicción agraria. El Estatuto de Jurisdicción Agraria fue aprobado por medio del decreto N° 2.303 del 7 de octubre de 1989, gracias al cual se cumple el sueño frustrado de la Ley N° 200 de 1936. La competencia es de carácter genérico; esto es, abarca un amplio campo de acción cuyo objeto es el derecho agrario. Se refiere a la actividad agraria y fundiaria, así como a los recursos naturales y al ambiente rural en general. Uno de sus fines principales es garantizar un tratamiento compensador entre las partes desiguales. En este sentido también se incluye la acción popular para la protección del ambiente rural. Aun cuando se han creado pocos órganos jurisdiccionales, la Ley crea y organiza la jurisdicción agraria a través de 115 Juzgados agrarios en todo el país. Para ciertos casos de menor cuantía se conoce de los casos en única instancia y para los demás, funcionan como una primera instancia. Al mismo tiempo, se crearon las Salas Agrarias en la mayor parte de los Tribunales Superiores del Distrito Judicial. A ellas les corresponde conocer en alzada de las sentencias dictadas por los Juzgados. En los casos establecidos por la Ley, procede el recurso de casación. Aun cuando los Juzgados tienen asignada una competencia territorial también se introduce la modalidad del desplazamiento de los Jueces. En esta normativa se contemplan tres tipos de procesos declarativos. Por medio del ordinario, con mucha similitud al proceso abreviado de la legislación procesal civil, se conoce de todos los asuntos carentes de un proceso especial. Por otro lado están los procesos verbales, enumerados en la Ley, casi siempre fundiarios, definidos por una cuantía inferior a la del ordinario. Y en tercer lugar están los procesos especiales referidos a

contratos, posesión y recursos naturales. Como principios procesales destacan la simplicidad, la concentración y la brevedad de las actuaciones como forma de buscar la celeridad del proceso. Destacan los amplios poderes del juez. A éste le corresponde conducir el proceso y principalmente verificar dos audiencias de gran trascendencia por el resultado del asunto sometido a su conocimiento. La primera es la obligatoriedad de la audiencia de conciliación en todo proceso declarativo. Ella se celebra después de la etapa de la interposición de la demanda o a solicitud de partes en cualquier etapa del proceso. Ahí se procura un acuerdo amigable, salvo el caso de transacción en derechos de personas incapaces o amparadas por pobres. El efecto principal es la cosa juzgada parcial o total. Con la primera se delimita el punto de discusión y con la segunda fenece el proceso. En la práctica hay un gran éxito con la conciliación judicial porque muchos procesos terminan ante los Juzgados o las Salas agrarias por la acción pacificadora de los titulares de estos órganos. La otra audiencia fundamental es la de pruebas cuando no hay conciliación total. En ella el juzgador dirige y administra el elemento probatorio. Se procura mantener una cierta situación de equilibrio procesal para evitar la desigualdad material entre las partes. El principio de la defensa técnica gratuita se materializa a través del Instituto del amparo de pobreza garantizado para los campesinos de escasos recursos, así como para las comunidades indígenas.

Estas etapas de la jurisdicción agraria muestran un modelo consolidado de justicia. Incluso dentro de los sistemas procesales latinoamericanos se les califica históricamente con una marcada personalidad y constituyen un modelo para incorporar sus novedades a los otros tipos de jurisdicciones especializadas. Su influencia se ha sentido sobre todo en materia laboral y de familia, e incluso existen inquietudes para llevar estos avances al proceso civil. Por eso, parecen marcar una impronta histórica. Pero no dejan de surgir muchos riesgos. Se trata de nuevos problemas referidos a su eventual eficacia y sobrevivencia dentro de los sistemas judiciales. Ello obedece a reacciones frente a los procesos de reforma agraria, donde algunos de ellos fueron concebidos, o bien, al fenómeno de la restauración tan típico de los sistemas jurídicos.

Un breve análisis de estos riesgos permitirá comprender mejor los peligros y los retos del futuro. El más complejo de los problemas es la restauración judicial. Independientemente de los criterios del legislador para concebir un modelo original, dotado de instrumentos procesales idóneos y bien concebidos, al entrar en

contacto con el sistema judicial, donde imperan otros principios y fines, la justicia nueva corre el riesgo de sucumbir porque resulta un cuerpo extraño dentro de la justicia tradicional.

En este caso pueden presentarse dos fenómenos. Uno de ellos lógicamente es el de derogar la nueva normativa por no llenar las expectativas o por no cumplir sus objetivos. El caso más claro fue el de la Ley peruana de 1969. En una reforma posterior del Poder Judicial se consignó un Transitorio encargado de fijarle un límite temporal al Fuero Agrario. En realidad ello obedeció a una definición política contraria a la reforma agraria. La pretensión fue incorporarlo a la estructura del Poder Judicial para someterlo a los lineamientos de éste. Aun cuando el Fuero se mantuvo varios años más, no tuvo suficiente capacidad de resistencia. Fue así como posteriormente fue anulado y más tarde desarticulado. El otro caso es el de su anulación dentro del Poder Judicial. Constituye una cierta pérdida de eficacia, pérdida de objetivos y, sobre todo, desaparición de la especialidad. La jurisdicción agraria venezolana presenta esta patología. Los juzgados agrarios, originalmente concebidos para conocer exclusivamente de esta materia, comenzaron a perder su especialidad. El mecanismo consistió en atribuirles competencia en materias distintas. De esta forma, en vez de agrarios han comenzado a ser juzgados mixtos. Porque, en el mismo territorio, tienen la obligación de conocer y resolver causas no agrarias. No se trata de llevar a lo civil, laboral o familia el nuevo proceso a través de los juzgados agrarios. Por el contrario se trata de desvirtuar su función al recargarles causas distintas cuyo procedimiento es totalmente diferente al agrario. Así, no solo se le resta importancia a la materia, sino que, dentro del cúmulo de trabajo, la disciplina tiende a desnaturalizarse.

Esto trae como consecuencia otro problema. Y puede llegar a ser un riesgo aún más grave. Se trata del nombramiento de jueces sin especialidad en derecho agrario. La explicación de los poderes judiciales está en la falta de necesidad de nombrar especialistas para lo agrario si ese requisito no rige para las demás materias. Efectivamente, muchos sistemas latinoamericanos no exigen a los jueces de las otras materias especialidades académicas para el ejercicio de su cargo, pero esta omisión debería ser corregida. Y, además, ello no justifica en modo alguno el nombramiento de jueces agrarios desconocedores de la materia cuando la ley impone ese requisito. El problema no es de orden procesal. Es de política judicial. El riesgo es devaluar la calidad de la justicia agraria. Porque la especialidad de los Institutos de la disciplina requiere de

un conocimiento más profundo para aplicar los principios propios y no los de cualquier otra rama del derecho. Cuando esto último ocurre se desnaturaliza el modelo. Ello significa un retroceso en cuanto se comienzan a aplicar normas contradictorias o contrastantes. En consecuencia, las exigencias de la agricultura, y toda su compleja problemática, en vez de resolverse se agrava, porque la restauración resulta más evidente al aplicarse el ordenamiento civil y no los principios generales del derecho agrario.

Otro de los graves riesgos de la justicia agraria y ambiental está en la pérdida de significado de su jurisprudencia. Porque a falta de claridad de los criterios unificadores de una cierta disciplina, al iniciarse la contaminación de aquella con conceptos antagónicos, solo se genera la inseguridad jurídica y su absoluta desarticulación. A este riesgo contribuyen muchos factores. Uno de ellos, naturalmente, es el de los jueces sin especialidad. Otro, el tener los jueces especializados superiores jerárquicos sin dominio de la materia. Pero, el principal fallo es la falta de discernimiento para aplicar en forma preeminente los principios generales de la materia sobre normas de otras disciplinas. Y en este riesgo pueden incurrir incluso los órganos jurisdiccionales especializados como ocurre generalmente en todas las demás disciplinas. Este es el más claro ejemplo de la restauración. Significa la aplicación de un cierto derecho amorfo, indistinto, ajeno a las exigencias de la sociedad, desconocedor de las realidades, muchas veces resumido en el Código Civil.

## CAPITULO

# 18

### **El Desarrollo Sostenible: un 'Megaderecho' Humano que Resulta de la Unión del Derecho al Ambiente y el Derecho al Desarrollo. Sus Repercusiones en el Derecho Agrario**

**E**l desarrollo sostenible funda un nuevo y profundo movimiento destinado a facilitar el progreso acelerado de la humanidad. Impacta toda la cultura jurídica. Permite el renacimiento del derecho agrario. Es la evolución de la disciplina hacia el mañana. Las perspectivas permiten prever la introducción de cambios trascendentales. Su misión se dirige a transformar los diversos Institutos; busca nutrirlos de contenido real y convertirlos en instrumentos idóneos para el cambio. Los nuevos principios también parecen abrir posibilidades ciertas para una sólida axiología. Su entrada en escena vincula la actividad agraria a las exigencias de la sociedad del futuro.

Y es que el desarrollo sostenible es un movimiento concebido por la humanidad para enfrentar los retos del nuevo milenio y para permitir el progreso de las diversas concepciones acrisoladas durante el siglo XX. Es la aparición, indiscutiblemente original, de un 'megaderecho' humano muy particular, pues resulta de unir el derecho al desarrollo con el derecho al ambiente. Tal enlace conforma la síntesis más absoluta de la solidaridad, porque aglutina y fusiona dos derechos humanos de la tercera generación. Se trata de una estrategia de desarrollo cuya columna vertebral es el ambiente.

Ambos temas, en forma independiente, o en su modalidad de desarrollo sostenible, entraron profusamente en la última década del siglo pasado en los ordenamientos jurídicos del mundo. En un

período de tiempo relativamente breve tienen lugar numerosas reformas constitucionales para institucionalizarlos y se aprueban leyes de la más diversa índole para darles contenido específico. Todo el sistema jurídico se ve implicado; no hay una rama del derecho ajena al fenómeno. El 'desarrollo sostenible' es un derecho, o un complejo conjunto de derechos, de carácter transversal, que inciden, como si fueran una tinta indeleble, en todo el conjunto normativo. Y se manifiestan tanto en el ámbito formal como en el material, pero principalmente inciden en el campo de los valores.

Se trata de un flujo y un reflujo de principios universalmente admitidos, reconocidos e impulsado por la conciencia de la comunidad internacional. Su más viva expresión se encuentra en las cumbres organizadas por las Naciones Unidas para analizar los más complejos temas de la humanidad.

Tanto el ambiente como el desarrollo nacen separadamente como derechos humanos de la tercera generación en diversas reuniones de Naciones Unidas. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado fue planteado por primera vez en Estocolmo, en 1972, y evolucionó posteriormente con la adopción de la Carta de la Naturaleza, de Nueva York, en 1982. Por su parte, el derecho al desarrollo se consagra en el mismo seno de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1986.

Pero esa génesis programática, en dos ámbitos distintos, con orígenes y proyecciones diferentes, adquiere una fisonomía propia con el Informe Brundtland, en 1987, cuando por primera vez se plantea el tema del desarrollo sostenible.

El Informe Brundtland sirvió de base para la Cumbre de Río de 1992. Ahí los documentos aprobados se dirigen a considerar al ambiente como estrategia para el desarrollo, es decir, nace el desarrollo sostenible. Ello deriva de los principios del conjunto de la Declaración de Principios de la Cumbre, la Agenda XXI, la Convención sobre el Cambio Climático y la Declaración de los Bosques.

Posteriormente, el tema ha venido progresando conceptualmente en las diversas cumbres de Naciones Unidas. Ahí el desarrollo sostenible está presente y se reitera continuamente. Primero fue la cumbre de Viena, sobre derechos humanos, en 1993; luego le sucedieron las de El Cairo, de población, en 1994; la de Beijing, referida a la mujer, en 1995; la de Copenhague, de desarrollo

social, en 1995; la de Roma, sobre seguridad alimentaria, en 1996, y finalmente la de Kyoto, de cambio climático, en 1997.

En todos esos documentos promulgados por las cumbres de Naciones Unidas hay referencias al contenido del derecho agrario. La evolución de los conceptos sólo podrá apreciarse en su conjunto, pero el impacto en la disciplina ya ha comenzado a percibirse.

Naturalmente también hay corrientes adversas, ubicadas sobre todo en el área del comercio. Y es que se ha pretendido restarle protagonismo al desarrollo sostenible en cuanto pudiera constituir un obstáculo para la libre competencia y el desarrollo comercial.

Dentro de estas complejas influencias, referidas al ambiente, al desarrollo y al comercio, deberá definirse el derecho agrario en el nuevo siglo y en el nuevo milenio. Sólo en la justa comprensión de su historia y su futuro podrá gestarse su evolución.



## CAPITULO

# 19

### **El 'Redimensionamiento' del Derecho Agrario a través de los Documentos de la Cumbre de Río**

**E**l derecho agrario le brinda al desarrollo sostenible una forma de conciliar ambiente y desarrollo. Recordemos que el desarrollo sostenible es una concepción humanista fundada en criterios axiológicos de alto contenido social; una filosofía en cuyo centro se ubica el ser humano y cuya aspiración máxima es el bienestar de la humanidad en el tiempo. Pero, para lograr el desarrollo es preciso conservar y proteger el ambiente, porque es la única forma de garantizar la supervivencia del planeta. Definido en forma solidaria, el papel del hombre en la Tierra deberá procurar su prosperidad. Este tipo de desarrollo sólo 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 en forma concertada; 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 lo constituye la declaración de Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo en 1986. Por primera vez, el desarrollo es identificado 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 pasa a formar parte del 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. En primer lugar, 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 demostró socialmente útil. No sólo 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 que quiso dársele. En todo caso, creció al variar su contenido a través de los valores y al manifestarse como derecho fundamental. Y en segundo lugar, adquirió gran profundidad cuando se unió al ambiente. Se dio, entonces, la fusión de dos 'superderechos' humanos —derechos que constituyen la máxima expresión de la solidaridad—. Ambos se funden en el derecho sostenible, derecho que busca reivindicar lo social mediante el desarrollo económico en armonía con la naturaleza.

Para determinar su orientación filosófica conviene incursionar en los documentos de Río, sobre todo en la proyección dada al tema agrario en cuanto constituye una evolución respecto de la declaración de Naciones Unidas, de 1986, al reconocérsele 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 convirtió 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 sólo podrá lograrse a través de un mayor énfasis en el contenido social y en una equidad global dentro del proceso.

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

La Agenda XXI busca preparar al mundo para los desafíos de este siglo. Importa sobre todo el consenso mundial y el compromiso político. La cooperación internacional ocupa un lugar preponderante. En este momento decisivo se identifican claramente una serie de problemas que aquejan al mundo: 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 instrumentos para combatirlos.

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 que atañen directamente al derecho agrario, en particular lo señalado en el capítulo 32 sobre el fortalecimiento del papel de los agricultores.

Empero esta referencia es eminentemente axiológica, pues la parte medular aparece en el capítulo 14 denominado, "*Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible*", donde se ubican los principales argumentos referidos a la problemática del derecho agrario, en particular en lo tocante a las transformaciones sociales y los procesos de desarrollo sostenible vinculados a los agricultores.

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 los administradores de los recursos del planeta y, sin embargo, este sector, pese a mostrar crecimiento en algunas áreas, es, en general, el más golpeado por el aumento de la población, la deuda internacional y los bajos precios 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 medios de subsistencia y producción. En consecuencia, los pobres deben subsistir sólo 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 8.500 millones de personas, vivirán en estos países.

Por estas razones, puede decirse que hay una alarma de nivel mundial. No se vislumbra desarrollo; más bien crecen la población, la pobreza, el hambre y el desempleo. La agricultura no responde a las expectativas. Y, evidentemente, la opción de sobrevivir a costa de la destrucción de la naturaleza atenta contra toda la humanidad. Es imperativo, entonces, 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, la generación de empleo para combatir la pobreza y, sobre todo, el ordenamiento 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 del suelo 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 de este siglo.

En íntima conexión con lo económico, naturalmente, hay una serie de temas gravitando en torno al desarrollo social y las grandes transformaciones, los cuales también están interconectados y pretenden dar respuesta al desarrollo sostenible. Entre otros figuran la seguridad alimentaria, el comercio internacional, la participación popular y el mejoramiento de la producción agrícola. Se trata de aspectos cuya colocación estratégica debería generar un resultado totalmente distinto al obtenido hasta el momento, en particular porque consideran las variables de la población rural, la pobreza y 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 plantea dentro del Capítulo 14 de la Agenda XXI y se refiere a la política de mejoramiento de la producción agrícola y los sistemas de cultivo. Se hace alusión aquí a la intensificación de la producción agrícola con el objeto de alcanzar dos metas. Por una parte, atender la demanda de productos básicos para garantizar la seguridad alimentaria, con lo cual se pretende asegurar el mercado y a la vez lograr una mejora importante en el derecho de la población a recibir suficientes alimentos correspondientes a sus hábitos culturales. Y, por otra, concebir una agricultura sostenible, plurifuncional, ubicada en áreas aptas para la producción y no extendiéndose a tierras marginales o invadiendo 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, al mismo tiempo, 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 misma de producción y de las actividades vinculadas a ésta: la transformación, la industrialización y la comercialización de productos agrícolas.

Toda esta concepción 'holística' ha sido subrayada como una forma posible de encontrar solución a los problemas de la agricultura del presente siglo. No obstante, hay dos exigencias de la Agenda XXI que deben cumplirse y en las que la participación del agrarista puede ser importante.

En primer lugar, con el apoyo de las organizaciones internacionales y regionales, deberán impulsarse, en todos las naciones, políticas destinadas a influir positivamente en las formas de propiedad, de posesión y, en general, de distribución de la tierra. El objetivo es concebir nuevas estructuras productivas, evitar las tierras de 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 reformular una política de desarrollo agrario sostenible. El

propósito es fomentar la agricultura, mejorar la seguridad alimentaria y, sobre todo, concebir una nueva agricultura sostenible, o plurifuncional, en armonía con la naturaleza.

La misma Agenda XXI reitera la necesidad de concebir el desarrollo sostenible como una aspiración dotada de instrumentos que respalden una nueva política agraria y de reforma agraria. Parece, entonces, que emergen viejos anhelos, pero ahora sobre la base de exigencias distintas. En consecuencia, la labor del agrarista podría ser protagónica dentro de esta nueva dimensión abierta por el desarrollo sostenible.

En efecto, los temas surgidos en Río plantean nuevos retos para el derecho agrario, y conviene asumirlos con una visión histórica y proyectando la disciplina hacia el futuro. Y, sobre todo, hay que tener cuidado de no incurrir en errores. No se trata de regresar, de manera automática, al pasado para sostener las viejas tesis. El tema puede ser antiguo, pero su abordamiento exige, necesariamente, una visión que incorpore los planteamientos de este siglo. Por otra parte, los retos deben considerar todo cuanto hasta la fecha ha ocurrido en la disciplina. Conviene recordar, por ejemplo, el problema de la metamorfosis de los Institutos, y es indudable que cualquier reformulación debe hacerse siguiendo los criterios del desarrollo sostenible. Finalmente, también hay retos cuyo contenido es de una gran trascendencia para la disciplina del derecho. Es preciso valorizar el derecho agrario; encontrar respuestas jurídicas a los graves reveses experimentados por la materia, estructurar fórmulas agrarias versátiles, capaces de adaptarse a los cambios. En fin, de los retos conviene salir victorioso. El secreto está en la capacidad para proyectarse al futuro.

## CAPITULO

# 20

## El Comercio Internacional como Factor Contrastante del Ambiente

**P**ero la cruzada por la protección del ambiente enfrenta serias dificultades. En efecto, emergen intereses contrastantes muy poderosos, tanto que parecería imposible adoptar nuevas posiciones. Los del mundo del comercio figuran entre los más complejos. Así, los criterios de libre competencia ofrecen una visión adversa. La *"Ronda Uruguay"* del GATT eludió enfrentar el problema, y en el proceso de transformación del GATT en la OMC, la Organización Mundial del Comercio, se observaron obstáculos similares. Por esta razón se ha presionado, quizás sin ninguna posibilidad cierta, por una *"Green Round"*, petición que refleja, sin duda, el esfuerzo por formular un nuevo equilibrio entre comercio y ambiente.

Este, sin embargo, no es un problema de reciente factura. Desde 1960 se vienen formando diversos grupos de estudio en el GATT, pero los criterios de las Comisiones nunca fueron considerados por la Asamblea General. El único caso es el del artículo XX de la *"Ronda Uruguay"*, que se refiere a *"excepciones generales"*, y del que podría derivarse algún resultado positivo, pues al menos constituye una pequeña apertura, pese a que no se cita el ambiente. Allí, se autoriza la utilización de algunas medidas de protección mientras no violen otras disposiciones del GATT. Su objetivo es proteger la salud y la vida de las personas y los animales, y preservar los vegetales. Tales medidas están destinadas, también, a conservar los recursos naturales en proceso de extinción, pero, pero solo podrán aplicarse a nivel local.



## CAPITULO

# 21

### La Integración y los Mercados: Factores para Equilibrar la Posición de la OMC en el Campo Ambiental

Contrastando con la férrea posición de la OMC se observa una respuesta alternativa: la integración y los mercados. Así, el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá introdujo la variable ambiental desde 1989. En otro ámbito, pero con una orientación similar, el Tratado de Maastrich de 1992, concibe una política ambiental comunitaria. Dichas manifestaciones resultan de gran importancia por tratarse, en ambos casos, de zonas de gran influencia política y económica. Sin embargo surge el interrogante si ésta regla servirá también para proteger los países subdesarrollados, o si se utilizará en contra de ellos, comprendiendo los pobres de América Latina.

En realidad, después de la “Ronda Uruguay”, se han emitido algunos documentos que apuntan hacia un cierto nivel de apertura por parte de la OMC. Tal es el caso del *Acuerdo sobre agricultura*, de las *Reglas fitosanitarias y zoosanitarias* y de los acuerdos relativos a la *Propiedad intelectual*.

Fuera de la OMC, pero siempre en el ámbito internacional, es necesario mencionar el Capítulo 3 de la Agenda XXI, donde se establecen disposiciones para asegurar la contribución del comercio a la tutela del ambiente. En este caso, debe quedar claro el papel que jugó la Cumbre, en la que participaron los gobiernos, pero también todos los segmentos de la sociedad: representantes del GATT, comerciantes, industriales y también consumidores, como parte de la sociedad civil.

No cabe duda de que el problema ambiental enfrenta dificultades económicas, políticas e ideológicas. Mientras la Cumbre de Río ha declarado el principio preventivo, es decir, la aplicación de criterios para la protección del ambiente, la falta de certeza científica es interpretada por los sectores del comercio internacional, como una especie de imperialismo ecológico.

Por otra parte, el *Acuerdo sobre la diversidad biológica* ha debido ceder frente a los grandes intereses. Primero porque todavía presenta muchos aspectos negativos, principalmente para los países pobres o en proceso de desarrollo, porque dentro de estas reglas arriesgan a perder su propia diversidad biológica. Y en segundo lugar, quienes tienen derecho a esa diversidad biológica corren el riesgo de perderla a través de mecanismos indirectos, por la permanencia de fórmulas muy peligrosas.

Otra consecuencia que causa alarma es la situación de los empresarios agrícolas, porque con ocasión de las patentes de los grandes consorcios internacionales pueden ser obligados a adquirir semillas históricamente propias pero ahora "ajenas" por su condición de "fitomejoradas". Ello implica mayores costos de producción, y el rechazo de tales medidas deja a los productores fuera de la ley.

Además, y a causa de la biotecnología exigida por los países desarrollados, los países del tercer mundo podrían experimentar la sustitución de sus propios productos; por ejemplo, los edulcorantes químicos podrían sustituir el azúcar. Y no se trata solo de un problema de competencia, sino de un problema ético, porque a no muy largo plazo podrían acontecer catástrofes biológicas frente a las que hay gran preocupación internacional.

El problema parecería insuperable, pero no lo es. Nos encontramos, más bien, ante el retorno del péndulo, y antes o después, más bien antes que después, habrá otro equilibrio. Pero aquí entra en juego, también, el nuevo equilibrio internacional. La agricultura y el ambiente tienen un gran futuro juntos; los últimos documentos del concierto de las naciones lo demuestran. Para citar solamente algunos se deben recordar el *Acuerdo de Basilea*, el *Protocolo de Montreal*, la filosofía del *Acuerdo sobre diversidad biológica* y el *Acuerdo Marco sobre el Cambio Climático*. Son todos límites a los grandes poderes comerciales.

---

En este nuevo milenio, el hombre volverá a ocupar un lugar central en el sistema, ni la economía ni los grandes intereses prevalecerán sobre él. El mercado será dirigido por los consumidores y no por los comerciantes, quienes servirán únicamente como intermediarios entre los productores agrícolas y los consumidores. En una agricultura sostenible, los productores estarán siempre más cerca del destinatario final de los productos.

Finalmente, conviene subrayar la importancia de la revolución biotecnológica. En efecto, la agricultura del futuro contará con técnicas de ingeniería genética para alimentar a la población mundial. Incluso se han difundido los criterios sobre 'bioseguridad' para proteger al mundo alimentario y existe un *Protocolo sobre bioseguridad* referido al *Acuerdo sobre diversidad biológica*, pero la pregunta es si esta revolución agrícola será patrimonio de la humanidad o sólo de quienes hoy dirigen los mercados. No cabe duda de que el conjunto 'agricultura, ambiente y consumidores' será el encargado de tomar esta decisión.



## CAPITULO

# 22

## La Globalización de lo Social, las Cumbres de Naciones Unidas y las Proyecciones del Derecho Agrario

**A**l finalizar la última década del siglo XX, se observó un esfuerzo de la humanidad por delinear la arquitectura política del futuro inmediato sobre la base de lo social. La conclusión de la guerra fría debía conducir al fortalecimiento indiscutible del papel del ser humano como eje fundamental de la sociedad. Había que superar la primacía de lo económico, y esto significaba abocarse a la preservación de la especie humana, a la búsqueda de un mundo sostenible y, sobre todo, cimentado en principios de solidaridad y justicia social. Se inicia, así, un proceso de globalización donde se reivindica lo social. En este sentido, un derecho agrario fundado en el desarrollo sostenible parece constituir un eje de acción indiscutible.

Las pruebas de la globalización de lo social se encuentran en la evolución conceptual que han mostrado las Cumbres organizadas por Naciones Unidas sobre diversos temas. En ellas siempre está presente el planteamiento del desarrollo sostenible y el ser humano como eje de toda preocupación política. Además, se señalan líneas específicas para el ámbito agrario. A continuación se citan algunos de los hitos que han marcado el derrotero hacia lo social, según ha sido estructurado por el concierto de las naciones.

- a. La conferencia de Viena sobre derechos humanos celebrada en 1993. Esta conferencia es un claro ejemplo de la nueva orientación hacia la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los cuales son reconocidos como

universales, indivisibles e interdependientes. Allí se reafirma, además, la importancia del respeto universal como factor indispensable para mejorar la estabilidad y el bienestar de las naciones, para promover una mayor amistad entre ellas, para mejorar la paz y la seguridad, y para lograr el desarrollo económico y social conforme a la Carta de las Naciones Unidas.

La entrada en escena del 'desarrollo' es fundamental y pasa a ser, ahora, el eje que enlaza la democracia con el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estos tres polos se visualizan como conceptos interdependientes llamados a reforzarse mutuamente. Por eso, en una tesis de solidaridad, la Conferencia llama a la Comunidad Internacional a apoyar a los países menos adelantados en su búsqueda de la democracia y el desarrollo económico.

Tanto en la Declaración de Viena como en su correspondiente Programa de Acción se confirma la necesidad de vincular equitativamente los conceptos de 'desarrollo' y 'protección del medio ambiente para las actuales y futuras generaciones'.

- b. La Conferencia internacional sobre población y desarrollo, celebrada en 1994, establece bases firmes para la globalización de lo social. En ella se reitera el 'derecho al desarrollo' como un derecho fundamental e inalienable. Como la persona humana es el sujeto central del desarrollo, entonces el desarrollo es calificado como parte integral de los derechos fundamentales. Pero, afirma, su ejercicio debe satisfacer, de manera equitativa, las necesidades ambientales, de desarrollo y demográficas de las generaciones presentes y futuras.

El desarrollo sostenible implica la viabilidad, a largo plazo, de la producción y el consumo, y dicha viabilidad implica el uso racional y ecológico de los recursos en materia de industria, energía, agricultura, silvicultura, pesca, turismo e infraestructura. A tal efecto deben reducirse al mínimo los desperdicios.

En la Conferencia de El Cairo se reconoce el fracaso de la antigua concepción de desarrollo orientada únicamente hacia lo económico. La concepción tradicional, se dice, solo sirvió para aumentar las diferencias y la desigualdad entre los países pobres y los países ricos, tanto económica como socialmente. La nueva

concepción del desarrollo sostenible pide respaldar políticas macroeconómicas que permitan establecer una relación entre medio ambiente y aspectos económicos internacionales.

- c. La Cuarta conferencia mundial sobre la mujer, celebrada en Beijing en 1995, en el cincuentenario de la fundación de Naciones Unidas. Esta conferencia, de clara inspiración humanista, subraya el papel de la mujer en la agricultura y el desarrollo sostenible. Ella es, afirma, un agente coadyuvante. Con esta Conferencia se avanza en la búsqueda de un mayor beneficio social y económico para la mujer, así como en las posibilidades de que ésta se realice más plenamente como persona.

Además, la Cumbre de Beijing da cuenta de los perjuicios sufridos por la mujer de las zonas rurales. En efecto, la degradación del medio ambiente y la economía precaria de los países en desarrollo o pobres, afectan directamente el bienestar de las mujeres, quienes sufren los efectos de las sequías, la desertificación, la deforestación, los desastres naturales, los desechos tóxicos y el uso de productos químicos inadecuados.

A tal efecto, en Beijing se previó la necesidad de impulsar y aprobar reformas legislativas y administrativas para garantizar las medidas de los gobiernos, pero, sobre todo, se trató de la necesidad de darle otro sentido a los derechos de propiedad, posesión y herencia, porque la forma en que están concebidos actualmente afecta los derechos fundamentales de las mujeres.

En cuanto al papel de la mujer en la agricultura, son muchos los aspectos que señalan su función protagónica. Aquí se incluye tanto el aspecto productivo como el laboral, y, en ambos casos, la actividad agraria va desde la producción de alimentos hasta su introducción en el mercado y la relación con los consumidores.

Naturalmente el desarrollo sostenible también aparece contemplado en la plataforma de acción de la Conferencia de Beijing. Es más, constituye la culminación de las tesis de los otros capítulos sobre pobreza y economía, y se le presta particular atención en el apartado sobre *“La mujer y el medio ambiente”*.

- d. La Cumbre mundial sobre alimentación celebrada en Roma en 1996. Esta conferencia fue organizada por la FAO para consagrar

el derecho de toda persona a acceder a alimentos sanos y nutritivos, lo cual va en consonancia con el derecho a la alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Como resultado de dicha Cumbre figuran la Declaración sobre Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción sobre la Alimentación.

En la Declaración se consagró la voluntad política de erradicar el hambre de todos los países a fin de reducir a la mitad el número de personas desnutridas para el año 2015. Y es que los problemas de hambre e inseguridad alimentaria tienen un alcance mundial: más de 800 millones de personas sufren ese flagelo, y la solución sólo puede lograrse si se trabaja en un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio. La pobreza es la causa principal de la inseguridad alimentaria y sólo erradicándola se podrá mejorar el acceso a los alimentos. Los conflictos armados, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente contribuyen a incrementar la pobreza.

Por otra parte, el ordenamiento sostenible de los recursos naturales y la eliminación de modelos de consumo y producción no sostenibles permitirían una mayor producción de alimentos, pero hay que adoptar políticas que favorezcan el desarrollo; impulsar la generación de empleos y de ingresos, y el acceso equitativo a los recursos productivos y financieros.

El comercio alimentario debe alentar a los productores y los consumidores a utilizar los recursos de manera sostenible y económica. La agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural son muy importantes para la seguridad alimentaria; por eso, los agricultores y los demás sujetos productivos desempeñan un papel protagónico en la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan al planeta. Y, sobre todo, no hay que olvidar que la protección al ambiente resulta clave para la producción de alimentos.

La Cumbre mundial sobre alimentación reconoce el carácter 'multifuncional' de la agricultura., desprendiendo la necesidad de impulsar políticas sostenibles para alcanzar el desarrollo alimentario. Igualmente el comercio alimentario y agrícola contribuyen a ello dentro de un sistema mundial leal. A tal efecto, la humanidad debe hacer un mayor esfuerzo por fortalecer los recursos humanos, los sistemas alimentarios,

agrícolas, pesqueros y forestales, así como el desarrollo rural tanto en zonas de alto potencial como de bajo potencial.

El principio fundamental tras el derecho a la alimentación es la erradicación de la pobreza. Las personas desnutridas no pueden ni producir ni comprar alimentos. Los pobres tampoco tienen acceso a la tierra, al agua, a los insumos, a las semillas, las plantas mejoradas, la tecnología adecuada ni al crédito agrícola. Los empresarios agrarios desempeñan, en este sentido una función decisiva. Pero, para conseguir la alimentación sostenible es condición indispensable, la paz de los países.

Al mismo tiempo, la conservación del ambiente resulta fundamental para lograr la seguridad alimentaria, porque los efectos negativos del clima, acrecentados por la destrucción del ambiente, y el desmantelamiento la diversidad biológica, perjudican seriamente el suministro de alimentos.

- e. El Protocolo de Kyoto, emitido en diciembre de 1997, como forma de darle actualidad y vigencia a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Este documento busca garantizar una reducción sistemática de los gases del Planeta para evitar el 'efecto invernadero'.

En efecto, el Protocolo aspira a lograr una limitación cuantificada de la emisión de gases en la Tierra con el objeto de promover el desarrollo sostenible. Por su medio, las Partes procuran elaborar políticas y medidas nacionales orientadas a controlar el cambio climático; entre ellas figuran un uso eficiente de la energía, el mejoramiento de los sumideros y reservorios de gases de invernadero, la promoción de prácticas forestales sostenibles, de formas sostenibles de agricultura, la reforestación, la búsqueda de tecnologías de secuestro de carbono o de otras igualmente innovadoras, así como, la reducción de las imperfecciones del mercado por su impacto en la atmósfera.

El objetivo del Protocolo es minimizar los efectos adversos del cambio climático, sus repercusiones sobre el comercio internacional, y su impacto en lo social, ambiental y económico.



## CAPITULO

# 23

### **La Seguridad Alimentaria: Otro 'Megaderecho' Humano, y su Relación con el Derecho Agrario**

Uno de los valores más difundidos en los últimos años dentro de la conciencia jurídica internacional es el de la seguridad alimentaria. Este se encuentra constituido por un haz de principios generales, de alto contenido ético, incorporados en los ordenamientos jurídicos, donde conforma un eficiente instrumento, cuyo impacto redefine las normas y los valores de la sociedad.

El derecho a la alimentación es un derecho fundamental. Solo, quizá, el respirar o el descansar pueden resultar más elementales que la alimentación. Al hablar del derecho a la alimentación, nos referimos a la disponibilidad de alimentos en todo momento, al acceso de todas las personas a ellos, y al hecho de que estos alimentos deben ser nutricionalmente adecuados en términos de cantidad y variedad, además de aceptables para la población desde el punto de vista cultural.

El derecho a la seguridad alimentaria constituye una etapa superior del derecho a la alimentación. También es un derecho humano, y es, además, un derecho de solidaridad perteneciente a los derechos humanos de la tercera generación. Al igual que cuanto acontece con el desarrollo sostenible, por ser de solidaridad, tienen en común el ser derechos de carácter transversal, porque su fin no es identificarse con un determinado conjunto de normas, en diferentes rangos o jerarquías. Por el contrario, su característica clave, como derechos fundamentales, consiste en afectar todo el derecho, con una onda expansiva llamada a teñir o a marcar todo el

ordenamiento jurídico por su alto contenido ético, sus valores, sus principios y su versatilidad para pasar de derecho internacional a derecho interno. Por consiguiente, la seguridad alimentaria no es, ni pretende ser, en sí misma, una rama jurídica autónoma o independiente. En su estructura es una especie de 'superderecho', pues abarca una gran cantidad de derechos menores y se encuentra vinculada a muchísimos temas económicos, sociales, culturales, científicos, humanos. En el ámbito jurídico está llamada a dejar una impronta en todo el sistema del derecho, porque redefine, con nuevos planteamientos, aspiraciones y metas, las disciplinas tradicionales.

La seguridad alimentaria es un típico '*derecho de solidaridad*' que repercute en los pueblos, los grupos y las personas, dotado de un profundo sentido económico y social, pues ha sido concebido para proteger la vida, la salud y la seguridad de las personas, los alimentos vegetales y animales, y el medio ambiente.

Como es un derecho de todos, es un concepto que se puede interpretar de muchas maneras. Así, los consumidores lo interpretan de una manera, los productores de otra, los comercializadores de la suya y, naturalmente, los organismos internacionales vinculados al comercio, a la salud o a la agricultura tienen su propia interpretación.

Para el consumidor medio, generalmente vinculado a los mercados, '*seguridad alimentaria*' es el derecho a exigir productos agroalimentarios de la más alta calidad, acompañados de una patente que responda por los controles sanitarios respectivos y un sello de origen que dé cuenta del prestigio de la casa productora y de la zona de donde provienen. Además de presentarse frescos y sanos en los mercados, se espera que los productos alimentarios sean manipulados y manufacturados dentro de un proceso respetuoso de la naturaleza y su ciclo biológico, con un uso limitado de productos químicos y siguiendo métodos científicos (i.e. ingeniería genética) de alto nivel que, si bien pueden mejorarlos no deben ni alterar su calidad ni poner en riesgo la salud del consumidor. Evidentemente se trata de un consumidor exigente que, al seleccionar los bienes, observa la forma en que han sido producidos, transformados y comercializados con miras a proteger su salud y asegurarse un nivel de vida de mayor calidad.

La seguridad alimentaria de este tipo, entonces, se vincula con un sector muy importante de la disciplina, esto es, en lo que concierne a la defensa del consumidor, particularmente en el área de los bienes alimenticios.

Pero, hay también otro tipo de consumidor, cuya capacidad adquisitiva no le permite escoger o seleccionar los mejores bienes. Consumidores como estos constituyen un sector de la población relativamente amplio en los países ricos, un sector mayoritario en los países en vías de desarrollo y prácticamente toda la población en los países pobres. Ellos acuden a mercados secundarios o incluso terciarios a adquirir productos agroalimenticios de baja calidad (a veces desechos de los mercados más refinados), producidos sin controles sanitarios y sin respeto por las normas de salud. En muchos países pobres o en vías de desarrollo, estos mercados ofrecen vegetales y animales que no serían consumidos por los otros sectores de la población pues no son aseados y carecen del debido proceso biológico que garantice su conservación por un tiempo prudencial, así que corren el riesgo de descomponerse y, por supuesto, de enfermar a quien los consuma.

Ambos tipos de consumidores cuentan con el respaldo de organizaciones destinadas a proteger sus derechos, posiciones distintas de los productores y los comerciantes que según el tipo de mercado donde deban actuar, naturalmente enfrentan diversos riesgos en la salud y la vida de las personas.

El tema es de gran importancia en el mundo moderno. Para el caso de los países ricos donde la calidad de los productos, y no la falta de ellos, es lo más importante, se enfrentan al tema de las plagas y las enfermedades de los animales como prioridad. En los países en vías de desarrollo o pobres, donde crece y se multiplica el hambre, la desnutrición, la mortalidad infantil, donde se convive con enfermedades y plagas de la más diversa índole, el impacto de la falta de una adecuada alimentación es sumamente negativo, adquiriendo todo el fenómeno de calificación de inseguridad alimentaria, siendo el tema de importancia dentro de estos países.

Este tema le fue confiado, por Naciones Unidas a la FAO, como organismo vinculado a la agricultura y la alimentación, y precisamente este órgano emitió una serie importante de planteamientos en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Desarrollo, realizada en Río en 1992. En efecto, el tema de la seguridad alimentaria se incorporó en todos los documentos, como condición

indispensable para el desarrollo sostenible en un amplio número de países y en un enorme sector de la población mundial. A nada conduciría una estrategia, cuya columna vertebral fuera el 'ambiente', si gran parte del mundo arrastra el flagelo del hambre y la desnutrición.

Siguiendo los lineamientos aprobados en Río y la urgencia política de darle contenido mundial a todo lo planteado en dicha reunión, se suceden otras Cumbres de Naciones Unidas hasta llegar a la celebrada en Roma, en noviembre de 1996, cuyo tema central fue justamente la seguridad alimentaria.

Al derecho agrario este tema trascendental le brinda numerosas posibilidades de expansión, pues muchos de sus Institutos, antes olvidados o considerados por muchos superados vuelven a incluirse en los documentos, ahora con una visión solidaria y remozada que le ofrece un futuro promisorio a la disciplina.

La agroalimentación es, sin duda, la esperanza de una gran parte de la población del mundo, pero es necesario impulsar grandes programas de reestructuración de las formas propietarias y posesorias para producir alimentos; urge redistribuir, en forma masiva, áreas cultivables entre importantes sectores de la población para incorporarlos en el proceso productivo y paliar, así, el hambre, la desnutrición y la pobreza. Parece necesario crear programas de desarrollo agrario que verdaderamente conformen empresas agrarias, promuevan el trabajo agrícola, generen alternativas de empleo para mujeres, impulsen la transformación y la industrialización de los productos y coadyuven, también, en su comercialización.

Por ello, el derecho agrario, en su vinculación con la seguridad alimentaria, se verá como una disciplina rejuvenecida; el proceso productivo adquirirá una perspectiva más consciente y vinculada a los consumidores, y en esta relación privará el humanismo. La agricultura se convertirá, entonces, en un mecanismo para mejorar la salud y la vida de los consumidores, pero también en un instrumento para luchar contra el hambre y por la instauración de un mundo más justo y solidario.

En cierta forma, la seguridad alimentaria podría marcar una especie de tránsito entre el derecho agrario 'tradicional' y un derecho agrario 'humanista', capaz de responder a las más diversas

exigencias de los ciudadanos y de contribuir a la construcción de un futuro más promisorio y equitativo.

El derecho agrario es una disciplina en permanente expansión. No es un derecho estático. Recibe el influjo del derecho internacional, de los derechos humanos y de la solidaridad; por eso, debe encontrar el equilibrio entre los más diversos intereses de los ciudadanos en las complejas relaciones económicas y sociales, dentro de la historia de cada uno de sus pueblos, sean estos desarrollados, en vías de desarrollo o pobres, y, en este sentido, la seguridad alimentaria constituye un testimonio vivo de la forma en que debe actuar entre tantos intereses contrastantes.



## CAPITULO

# 24

### Los Principios de “*La Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*” y los Fundamentos de “*El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación*”. Roma, 1996

De estos importantísimos documentos se extrae la columna vertebral de los principios y definiciones de Naciones Unidas en torno a la seguridad alimentaria, así como las medidas acordadas para resolver tan complejos problemas.

- a. El fundamento de la Declaración es consagrar el “*derecho a una alimentación suficiente y sana*” proclamado por la **Declaración universal de los derechos del hombre**, de 1948, y reafirma el derecho de toda persona a acceder a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Solo existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, a fin de llevar una vida activa y sana.

Tres son los factores de los que depende la seguridad alimentaria: la disponibilidad de reservas de alimentos, la estabilidad de dichas reservas y la posibilidad de acceder a ellas. Por tal razón, el compromiso de los países, en la Declaración, es el de adoptar políticas estratégicas que les permitan alcanzar sus propios objetivos, pero a la vez cooperar en el plano regional e internacional en la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas mundiales.

- b. En cuanto al hambre, se emitió el compromiso de erradicarla de todos los países y de reducir el número de personas desnutridas mediante políticas dirigidas a disminuir la desigualdad, para, así, mejorar el acceso físico y económico de todas las personas a los alimentos. El Plan de Acción propone un aumento importante en la producción mundial de alimentos, por medio del ordenamiento sostenible de los recursos naturales, para responder al problema del crecimiento demográfico, y contempla tanto los cultivos tradicionales como los importados, las reservas y los provenientes del comercio internacional, para tal efecto se hace necesario la inversión a largo plazo en investigación, catalogación y conservación de recursos genéticos propios.

La desnutrición crónica y la inseguridad alimentaria obedecen a la baja productividad agrícola, a la falta de políticas sectoriales, a la fluctuación de alimentos según los años y los ciclos agrícolas, a la falta de agua en la producción agropecuaria y a la falta de empleo agrario.

- c. El problema de la pobreza refiere a la falta de recursos económicos para obtener el mínimo de alimentos, vivienda, vestido, atención médica y educación. Al hablar de pobreza relativa normalmente se hace referencia a aquellos que se sitúan por debajo del promedio en una sociedad; la pobreza absoluta, en cambio, remite a la carencia de alimentos para mantenerse sano.

La Declaración universal de los derechos del hombre señala a la pobreza como una de las causas de la inseguridad alimentaria. Los pobres y los desnutridos no tienen acceso ni a la tierra ni al agua, tampoco a los insumos, a las semillas, a las plantas mejoradas, a la tecnología o al crédito agrario. Por esta razón, la única forma de romper el círculo vicioso consiste en aumentar la productividad agraria.

- d. Las catástrofes naturales y humanas, cuando no pueden ser afrontadas por la población damnificada sin ayuda, normalmente afectan la seguridad alimentaria de los habitantes, pues la producción primaria se ve seriamente perjudicada y los pobladores se ven obligados a cultivar tierras poco productivas,

contribuyendo con ello a degradar, aún más, el ambiente. La Cumbre propuso actividades de prevención y preparación para las catástrofes, prestando ayuda alimentaria urgente, con medidas estructurales y no estructurales.

- e. La Declaración universal denunció la pobreza, los conflictos armados, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente como causas de la inseguridad alimentaria. Por tal razón, es necesario promover un entorno político, social y económico pacífico y estable. En este sentido, la democracia, la promoción y protección de las libertades fundamentales y los derechos humanos son indispensables para alcanzar la seguridad alimentaria sostenible de todos los pueblos. Ahora bien, los alimentos no deben utilizarse como un instrumento de presión política o económica, sino como un medio de colaboración y solidaridad.

Las migraciones que se originan por problemas de alimentos e inseguridad política o económica también comprometen la paz mundial.

- f. La inestabilidad en el suministro de alimentos afecta, sobre todo, a los países en vías de desarrollo y pobres, pues, por tener una economía de subsistencia, son más vulnerables a factores como el crecimiento de la población (que puede superar la capacidad de sustento de los recursos locales), las catástrofes naturales (sequías, inundaciones) y la pérdida de oportunidades económicas durante períodos transitorios de liberalización de mercados. Al respecto, el Plan de Acción propone orientar los progresos para reducir la vulnerabilidad a las fluctuaciones del clima, a las plagas, a las enfermedades, y, además, promover la transferencia de tecnologías agrícolas, pesqueras y forestales adecuadas, y estimular la producción y la utilización de mecanismos confiables de comercio, almacenamiento y financiación.
- g. La Declaración hace hincapié, también, en la participación equitativa de ambos sexos, no solo porque considera muy importante el aporte de las mujeres a la seguridad alimentaria sino para garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer en las zonas marginadas, donde está ocurriendo el fenómeno de la "feminización de la agricultura", debido al impacto de las guerras, las migraciones e incluso de enfermedades como el sida en África. El Plan de Acción vela por la inclusión de

consideraciones de género, el acceso de la mujer a la tierra y demás recursos productivos, su inserción en los procesos de toma de decisiones y mayores oportunidades de empleo.

- h. Igual importancia se le concede a la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo agrario sostenible como promotores de la seguridad alimentaria. Y en este ámbito subraya el papel del ser humano; por ello, privilegia el trato a agricultores, pescadores, silvicultores, indígenas, así como a todas las personas provenientes del sector alimentario y sus organizaciones.

Un tema que se considera como clave en esta materia es la escasez de agua. En efecto, la carencia de este recurso limita considerablemente la producción de alimentos y atenta contra la seguridad alimentaria. Por eso, los agricultores deben ser dotados de semillas con capacidad genética para soportar las inclemencias –hay que recordar que los pobres son reacios a cultivos de alto rendimiento y que necesitan mucha agua, porque una sequía pondría en peligro la vida de la familia. De ahí la importancia de administrar los recursos hídricos, en forma sostenible, eficiente y socialmente equitativa.

Considerando el carácter multifuncional de la agricultura, la Conferencia recomendó adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles en desarrollo agroalimentario, pesquero y forestal, en zonas de alto y bajo potencial, para garantizar el suministro de alimentos.

- i. Alcanzar la seguridad alimentaria mundial, y que esta sea sostenible, es uno de los objetivos de la Declaración; y para ello señala que es preciso lograr una mayor producción de alimentos en un marco de ordenamiento sostenible de los recursos naturales y de eliminación de los modelos de consumo y de producción irracionales.

En este ámbito es absolutamente necesario adoptar políticas que impulsen el fortalecimiento de los recursos humanos, la investigación y la infraestructura. El compromiso en asistencia financiera debe ser nacional, regional e internacional.

Los representantes del área del comercio presentes en la Cumbre consideraron el financiamiento como un elemento fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria y acordaron aplicar

políticas de comercio (general y alimentario) para alentar a productores y consumidores a utilizar, de modo sostenible, los recursos a su disposición.

- j. La Cumbre generó programas para lograr la seguridad alimentaria de todos los pueblos. Algunos de ellos ya habían sido creados por la FAO, así que se acordó darles mayor impulso, otros fueron inaugurados en diversas regiones de mundo para cooperar, así, en las iniciativas de seguridad alimentaria en los diversos campos señalados por la Declaración.



## CAPITULO

# 25

### **Los Nuevos Productos Agroalimentarios. Riesgos y Beneficios**

La ciencia, la ingeniería genética y la tecnología consideran la Agricultura como la más grande de las industrias. Así mismo, la comercialización de los productos agrícolas constituye una de las actividades con mayor cobertura mundial. Algunos de los aspectos novedosos sobre la producción y la comercialización agrícola que son discutidos mundialmente en términos de sus riesgos y beneficios son los siguientes:

**a. La sanidad vegetal y su influencia en los mercados como factor para garantizar la seguridad alimentaria.**

La mayoría de los países pone atención en la producción y a su modalidad, surgiendo en el ámbito internacional preocupaciones por el uso indebido de químicos, así como restringiendo el ingreso de productos no ajustados a las medidas sanitarias y fitosanitarias.

El derecho agrario debe adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias basadas en criterios científicos y no constituidas simplemente como obstáculos al comercio internacional. Para los países en desarrollo es más difícil controlar la calidad, pues predominan los pequeños productores y hay más intermediarios, y esto dificulta la vigilancia adecuada de la producción, la elaboración, el almacenamiento y la distribución de los alimentos. No obstante, la mayoría de los países tiene un sistema de control de los alimentos.

Al fundamentarse el Derecho Agrario en el elemento económico, caracterizado por el hecho técnico (la agricultura) y el elemento social (la participación del hombre en el proceso) se vincula estrechamente con la salud y la seguridad alimentaria. Y en ese humanismo, los productores agrícolas deben cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias establecidas. La Declaración de Roma afirma el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, y en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación se reconoció el vínculo entre la seguridad alimentaria y el control de la calidad y la inocuidad de los alimentos, lo que también se reafirma en el Plan de Acción.

Si un país no adopta las medidas sanitarias y fitosanitarias adecuadas, se expone a una situación desventajosa, al no poder acceder a los mercados internacionales, aunque algunos países en desarrollo han adoptado normas, directrices y códigos de prácticas internacionales recomendadas por la FAO a través de la Comisión del **Codex Alimentarius**.

Ahora bien, no se trata solo de crear políticas y normas que garanticen la calidad del producto, sino también de crear mecanismos de gestión adecuados y de generar los recursos económicos para lograr los objetivos propuestos. En ese sentido, la legislación agraria, al no estar codificada, ofrece mayores ventajas a la hora de crear o modificar ciertas normas, pues puede adaptarse a la realidad variante de la sociedad, por los avances tecnológicos, las modificaciones en los organismos genéticos y las investigaciones científicas cada vez más exactas.

Al estar en juego la alimentación de la población, la producción agraria no puede reducirse a un planteamiento meramente capitalista. Tratándose de seguridad alimentaria, el empresario agrario debe modificar el proceso de producción y adaptarlo a las normas sanitarias y fitosanitarias que exigen tanto el país productor como el importador.

El derecho agrario no se limita a la producción; por el contrario, se extiende a la colocación de los productos en el mercado. En este aspecto, la solidaridad adquiere especial importancia, sobre todo en lo relativo a la colaboración que se les pueda prestar a los países en vías de desarrollo en materia de sanidad e inocuidad de los

alimentos (esto en virtud de las exigentes normas sanitarias y fitosanitarias). De ahí la importancia de la asistencia técnica de parte de los países miembros de la OMC, para que los países con menos conocimientos logren el nivel que se espera de sus mercados de exportación.

Se debe dar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y menos adelantados, en concreto plazos más largos para adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias, excepciones especiales de carácter temporal, total o parcial, consideraciones tales como finanzas, comercio y desarrollo.

Hay que recordar que la aceptación de un producto depende, en gran medida, del proceso de producción y de los insumos utilizados. Por ello adquiere especial importancia el *Acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias* de la OMC, de 1995, donde se definen los lineamientos aplicables al comercio con respecto a tales medidas, para proteger al ser humano y a los animales. Las medidas técnicas aplicadas, sin embargo, no deben crear barreras innecesarias al comercio internacional.

#### **b. La disponibilidad de semillas en el agro como garantía de la seguridad alimentaria.**

La seguridad alimentaria es un derecho humano y la disponibilidad de semillas es uno de los tantos factores llamados a contribuir a hacerla realidad. La falta de semillas o de otros insumos es uno de los motivos de pobreza en el mundo, y en ese sentido, el derecho agrario juega un papel fundamental para contrarrestar dicha carencia. Seguridad alimentaria significa tener acceso, en todo momento, a alimentos nutritivos, no solo de alta calidad y variedad, sino también en cantidades aceptables y acordes con el gusto cultural. Por tal razón, si los pueblos quieren tener la seguridad de que tendrán alimentos en el futuro, deben asegurarse la disponibilidad de semillas. La seguridad de esas reservas implica que los agricultores disponen de la cantidad adecuada de semillas, que estas son de buena calidad y que se trata de variedades aptas para ser cultivadas en cualquier momento.

La posibilidad de disponer de semillas en el momento en que estas se requieren, se vincula directamente con el respeto de varios derechos humanos: con el derecho a un ambiente sano, porque al proteger la biodiversidad se asegura la calidad y la cantidad de

semillas; y con el derecho a la alimentación, a la paz, a la vida y a la integridad de la persona, porque al tener la cantidad necesaria de semillas —de buena calidad y en el momento oportuno— se garantiza el alimento y también la salud y la integridad física de los seres humanos.

Por ser la semilla un elemento indispensable para obtener productos agrícolas, y en general para realizar una actividad agraria, los 'institutos' del derecho agrario deben ajustarse para darle cabida con su debida importancia.

Un elemento del Plan Mundial de Acción para la Conservación y el Uso Sostenible de los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, de 1996, es la creación de una política de seguridad para la disponibilidad de semillas. El propósito es ayudar a los agricultores a restablecer los sistemas agrícolas en caso de catástrofes y definir la forma en que se utilizará la ayuda humanitaria para devolver la sostenibilidad a esos sistemas sostenibles y promover la autosuficiencia.

La FAO definió tres elementos básicos para alcanzar una política efectiva de seguridad en la disponibilidad de semillas: 1) la protección y la conservación de la diversidad fitogenética a nivel local en un determinado lugar o en bancos de genes nacionales o regionales, enriquecer las reservas de las principales variedades de los cultivos alimentarios regionales para asegurar la multiplicación y el intercambio rápido de semillas en los casos de desastres ; 2) un sistema eficiente de suministro de semillas, el cual se haría efectivo por medio de una política nacional o regional que asegure la existencia de reservas de semillas de los cultivos más importantes y que cuente con la tecnología apropiada para reproducir las semillas de mejor calidad a costos razonables; 3) políticas de distribución de semillas (para asegurar la disponibilidad) en el ámbito nacional y regional, acompañadas de programas nacionales de fitomejoramiento, la producción de variedades locales, la evaluación de las variedades fitogenéticas, su registro y distribución, la producción de semillas no convencionales, el intercambio de semillas entre distintos países, y, finalmente, el establecimiento de normas y disposiciones que fomenten un comercio justo y equitativo.

Como las semillas transgénicas son, comercialmente, más atractivas, afectan la agricultura tradicional; por eso, es importante proteger la información genética original en bancos de semillas.

**c. El dilema entre la biotecnología y la agricultura orgánica: riesgos y beneficios en el mercado agroalimentario.**

La biotecnología y la agricultura orgánica se erigen en la actualidad como alternativas de producción para los productores pequeños y medianos. La biotecnología responsable ofrece la posibilidad de incrementar la producción agrícola y se convierte, por tanto, en una opción efectiva para enfrentar las necesidades alimentarias futuras y, al mismo tiempo, para hacer respetar el derecho fundamental a la alimentación.

Por su parte, la agricultura orgánica desempeña un papel primordial para los consumidores que exigen un uso mínimo de sustancias contaminantes, pues utiliza técnicas más naturales y garantiza un ambiente mucho más sano. En efecto, es una técnica más humana, que mantiene la fertilidad de los suelos y la diversidad biológica. Esta modalidad de producción, sin embargo, puede verse afectada por costos adicionales, pero este problema podría solucionarse facilitando su acceso a gran cantidad de productores medianos y pequeños, y convirtiéndola en el mejor método de producción. Aunque estas modalidades de producción se ofrecen como una buena alternativa para los agricultores, existe una gran controversia sobre los probables impactos de los productos transgénicos tanto en el ambiente como en la salud humana. También existen reservas en cuanto al comercio de estos por los países en desarrollo, pues los países desarrollados podrían llegar a consumir los bienes que actualmente importan de aquellos. De ahí la importancia de que los países en vías de desarrollo diversifiquen su producción y presten atención al cultivo de productos no tradicionales. Otro riesgo de la biotecnología es el relativo a los derechos de la propiedad intelectual, porque las empresas tienden a proteger su germoplasma por medio de patentes y la industria agrícola podría quedar concentrada en unos pocas transnacionales, lo cual afectaría, evidentemente, las posibilidades de los agricultores.

Estas nuevas alternativas de producción permiten un replanteamiento del derecho agrario, el cual se ve enriquecido con el trinomio mercado, ambiente y consumidor.

La biotecnología no modifica el carácter agrario de las prácticas de cultivo, porque las técnicas utilizadas forman parte de un ciclo productivo, es fácilmente manejable por el hombre y culmina con la obtención de un producto. Ahora bien, pese a los adelantos

logrados con las nuevas tecnologías, hay que recordar que aún persisten elementos de riesgo, como son los cambios climáticos, la biodiversidad y los inherentes a la naturaleza de la planta, propios del ciclo biológico.

## CAPITULO

# 26

### **El Derecho Agrario: Un Instrumento para la Paz**

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; llevar la paz a las complejas relaciones que se establecen dentro de la actividad agrícola.

En efecto, el derecho agrario, como toda obra humana, debe contribuir al desarrollo y la plena realización del ser humano dentro de la sociedad. Su construcción debe fundarse en una realidad determinada, con el objeto de transformarla y mejorarla, para satisfacer fines e intereses superiores representados por un conjunto de valores o principios axiológicos. De este modo, el derecho agrario constituye un momento dinámico de la convivencia económica, social y cultural representado por normas y también por hechos y valores.

El derecho 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, y, naturalmente, también al desarrollo de su actividad, de su entorno y del mismo país donde se verifican las relaciones humanas.

La mayor justificación para impulsar el derecho agrario como un derecho para la paz se halla en la peligrosa relación entre derecho agrario y guerra. Hay dos visiones contrastantes. En una,

la guerra es fuente de derecho; en la otra, es la antítesis del derecho.

En el primer caso, el hecho de salir vencedor de una 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, representaría 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. En el primer caso, la guerra sería fuente de derecho; en el segundo, 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 el segundo caso interesa más dirigirse hacia el análisis del derecho agrario surgido de la paz y para la consolidación de la paz, 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 inspirado en anhelos de libertad y democracia, se convierte en una disciplina rica en fuentes jurídicas, estrechamente vinculadas a principios pacifistas, tolerantes, altruistas, dirigidas a la justicia social, al desarrollo económico y al equilibrio ambiental.

Así, la ruptura de una sociedad polarizada, propia del conflicto y la inestabilidad, abre la opción y el reto de construir un nuevo orden jurídico, creativo, más justo e igualitario, fundado en una paz sólida y permanente. 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 edificación de una disciplina sólida, capaz de responder eficazmente a las exigencias socioeconómicas

de la nueva realidad a través de un cuerpo normativo pluralista susceptible de perdurar en el tiempo.

Se trata, entonces de fundar un derecho agrario con visión de futuro, humanista, que aspire a consolidar la paz en las relaciones humanas del agro, equitativo, y cuyas fórmulas jurídicas impregnen un sello de justicia en el sector agrario. Un derecho que proteja a los más débiles, que compense su desigualdad ante los más fuertes, que garantice la existencia de las culturas agrarias propias de las minorías y las etnias (y sobre la base de sus propias reglas), que reivindique la condición de la mujer en el proceso productivo, que impida cualquier discriminación en el acceso a los medios de producción, y que promueva la dignidad de los jóvenes y el respeto a los ancianos que carecen de posibilidades de trabajar. En una palabra, que imprima un sello social al sistema económico y productivo agrario. Ahora bien, 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 va más allá de la simple instauración de un derecho agrario como consecuencia de haber alcanzado la paz. Se trata, más bien, de un acto teleológico que busca la fundación de un nuevo orden económico y social, que pretende 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 setiembre de 1987. Ahí, en su discurso académico, dicho profesor desarrolló el tema "*El derecho agrario como derecho para la paz*".

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 con la búsqueda de instrumentos jurídicos idóneos que respalden una agricultura fundada en la equidad y la justicia

social, y que se separen en forma natural de los lineamientos de igualdad formal propios 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.

## CAPITULO

# 27

### La Búsqueda de un Mundo más Justo y Solidario

Conforme nos adentramos en el alba de este nuevo milenio, se acrecienta la necesidad de dotar de contenido el planteamiento de un derecho agrario como derecho para la paz. Es esta una forma muy humana, fuertemente enraizada en una cultura filosófica comprometida con la promoción de los derechos humanos y la paz, de enfrentar los retos del pasado. Es también una respuesta natural propia de las crisis: asirse a una bandera de esperanza. En efecto, últimamente se evidencia, de forma marcada, un fenómeno que abarca todos los campos de la cultura (la economía, la política, y naturalmente el 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 los tiempos modernos y los cambios impuestos por las transformaciones actuales. El otro elemento del fenómeno es la esperanza que surge de la 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 los destinos de la nueva cultura. Esta es una esperanza dirigida al cambio, a la construcción, a superar los viejos problemas, y sobre todo a sustituir el antagonismo y la confrontación por la paz.

En este momento histórico cobra vida el levantamiento de una obra monumental. Se trata, nada más y nada menos, que de estructurar un modelo de refinada técnica y majestuosa belleza que sirva de base al derecho agrario del futuro.

Las bases de este colosal edificio se encuentran sólidamente constituidas por un trípode en el que confluyen los 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 en el marco de un pujante proceso de desarrollo agrario, la segunda está constituida por lo social, en cuanto expresión de lo humano y la justicia para el sector agrario, y la tercera encarna lo ambiental, para confirmar la estrecha dependencia de la producción agraria del ciclo biológico; es decir, se trata de una actividad que debe verificarse en armonía con la naturaleza, sin dañarla ni degradarla.

Los cimientos de esta construcción entrañan una visión axiológica, porque desde abajo y hasta arriba primarán los derechos humanos, particularmente arraigados en el principio del derecho a la paz como garantía de la sobrevivencia de todos los demás. Y, en la estructura misma de la edificación, deben encontrar cabida todos los institutos del derecho agrario.

Al mismo tiempo, 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 crecimiento. 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 y previsor, un método orgánico y funcional. Toda ella debe obedecer a una cierta lógica constructiva, estructural, derivada de un proceso de creación permanente, porque se trata de un modelo en constante evolución y expansión,

susceptible de sufrir transformaciones internas sin que por ello cambien sus características propias.

Como los institutos iusagrarios viven un proceso de permanente metamorfosis, unas veces crecen, otras se reducen, y en su compleja existencia conocen tanto el auge como la decadencia e incluso la desaparición. Son las reglas de la vida que se aplican, también, a los institutos jurídicos. Pero ello no implica modificación de la obra, porque el fenómeno tiene lugar en su interior.

Todos estos criterios deberán ser tomados en cuenta por el arquitecto del derecho agrario. Y es que si la obra carece de una filosofía, entonces, carecerá, también de sentido. Quizá sería mejor afirmar la existencia de una auténtica y verdadera alma. Es decir, la obra debe contar con un elemento fundamental llamado a justificar su trascendencia más allá de las normas y los hechos actuales; que justifique su vida para siempre, y ahí es donde el arquitecto debe ser un filósofo.

Esta alma sin duda se encuentra representada por los principios derivados de los derechos fundamentales del hombre, principios reconocidos por los ordenamientos jurídicos, no creados, porque derivan del mismo ser humano; le son intrínsecos y es imposible negarlos o violentarlos, porque se iría en contra del 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 y la guerra a través de una concepción pacifista, garante de un sistema de convivencia donde se promueve el desarrollo humano y el bien común.

El derecho agrario concebido como un derecho para la paz se convierte, entonces, en un maravilloso instrumento para forjar esperanzas, para iniciar la construcción, con muchos más, de un mundo más justo y solidario, y, en fin, para sentir la profunda satisfacción de llegar al alba del nuevo milenio con respuestas claras y precisas para los retos del pasado, cuya solución no podrá impulsarse nunca 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.

## CAPITULO

# 28

## La Bandera Flamante del Humanismo

**E**n este tránsito hacia el nuevo milenio, en este regreso hacia un humanismo más apegado a las exigencias universales, gracias a una mayor conciencia internacional, el renacimiento del derecho agrario deberá, necesariamente, constituir un instrumento de progreso, el despegue maduro de una disciplina dispuesta a enfrentar los retos del mundo sobre nuevos principios.

En la unión axiológica con los derechos humanos, y dentro de este marcado influjo de los instrumentos adoptados tanto a nivel universal como regional, es donde se ha vislumbrado ya la internacionalización del derecho agrario. Se trata de un proceso dinámico y profundo, que trasciende las vías nacionales, que ha dejado de ser un accidente de la imaginación del legislador nacional, que marca un rumbo, una impronta, un camino hacia un nuevo orden internacional.

En la nueva época, caracterizada por la evolución, naturalmente uno de los fenómenos más notables será el de la metamorfosis de los 'institutos'. Pero, aparte de ello, también desaparecerán unos, mientras otros volverán a la escena jurídica. La sola presencia del ambiente y de los consumidores hará variar muchos aspectos.

El derecho agrario en armonía con la naturaleza obliga a reconocer muchos cambios en los temas empresariales, propietarios y contractuales. Si a ello se agregan los del futuro desarrollo, sea como tal o como desarrollo sostenible se deberán esperar muchos

otros cambios para poder identificar la materia. ¿Y qué decir del fuerte influjo de toda la concepción axiológica cuando tiña de solidaridad tantos aspectos aún imposibles de identificar? Incluso en las nuevas orientaciones para combatir la pobreza y buscar el desarrollo institutos propios de la reforma agraria ahora se someten nuevamente a la discusión. Pero rejuvenecidos. Por eso, si desaparecieron algunos por la influencia neoliberal, como el crédito agrario, son muchísimos más los llamados a aparecer, a transformarse, en fin, a resucitar, regresar o renacer.

De ahí la importancia de una sólida edificación sistemática. Ya desde hace mucho tiempo se advirtió sobre la necesidad de mantener un fundamento económico junto al social. Y es que el origen del derecho agrario está estrechamente vinculado con la germinación de los derechos humanos económicos y sociales. No solo con los segundos. Este planteamiento tuvo como objetivo robustecer aquella tesis clásica de considerar solo al fundamento social. Era una consecuencia de afirmar la "*función social de la propiedad*" como principio cardinal, totalizador y casi único de la materia. Hoy evidentemente aquella avanzadilla de lo económico y social se encuentra agrandada con la presencia de lo ambiental. Por ello, ahora debe afirmarse la presencia de un triple fundamento: económico, social y ambiental.

Y si esto ocurre con los 'institutos' y los fundamentos, muchos interrogantes más surgirán en cuanto a los demás temas de la teoría general. Su contenido con toda seguridad deberá ampliarse y proyectarse en direcciones distintas. Los límites de la materia resultarán impredecibles, porque al abrirse las nuevas dimensiones, estos también deberán cambiar de posición y ubicarse en lugares diversos, conforme el territorio se agrande o agigante. Respecto del objeto, surgen aún más interrogantes. Ahora sí será más evidente la necesidad de recurrir a una visión tridimensional, porque una óptica reducida no permitirá visualizar su verdadera magnitud. Y en circunstancias similares deberá ubicarse el problema de las fuentes.

Solo los temas del objeto y las fuentes dentro del complejo proceso del renacimiento deben motivar a prever grandes y profundos cambios. El impulso de una novedosa interpretación jurídica, más vinculada a las exigencias de la realidad y profundamente consciente de la nueva axiología podría ser un valioso instrumento para el futuro.

## CAPITULO

# 29

### **Hacia un Derecho Agrario Socialmente Justo, Económicamente Desarrollado y Ambientalmente Sostenible**

Quizá habría que ser especialmente sensible para poder comprender todo cuanto está por acontecer con el renacimiento del derecho agrario. Habría que tener la claridad suficiente para juzgar el pasado de la disciplina, en cuanto a los hechos y causas que inspiraron su nacimiento, pero también habría que tener un profundo conocimiento de las características y particularidades actuales, tanto de sus manifestaciones normativas (sus institutos) como de su construcción científica (la teoría general), para poder identificar su realidad orgánica. Finalmente, y solo a partir del anterior periplo, se podría proceder a descubrir los rumbos del nuevo humanismo e imaginar, sobre la base de esas orientaciones y nuevos destinos, los alcances de este nuevo derecho agrario.

No cabe duda de que la futura labor es más ardua y difícil, pero también más reconfortante, imaginativa y creativa. La participación de agrarista se vuelve protagónica. Tendrá que tener más claridad sobre los cambios que habrá que efectuar, abrirle paso a la solidaridad, denunciar todo proceso 'economicistas' y 'deshumanizante', y coadyuvar a la construcción de una sociedad más justa e igualitaria

El renacimiento del derecho agrario ha de generar un nuevo sentido para la agricultura y para todas las relaciones jurídicas que se originen dentro y en torno suyo, así como una nueva actitud del agrarista, porque con el cambio de milenio, todos los valores están

por cambiar, las posibilidades y exigencias se ensanchan y urge ser parte de la nueva filosofía por donde se enrumba el mundo.

En su renacimiento, el derecho agrario ha de ser socialmente justo, económicamente desarrollado y ambientalmente sostenible. Al resurgir vencedor, con el estandarte de los derechos humanos de solidaridad, debe ser instrumento de paz, de luz y esperanza para las mayorías, especialmente para las más urgidas de justicia.