

DERECHO A-

Programa de Adiestramiento y Estudios sobre
Reforma Agraria y Desarrollo Rural
del Istmo Centroamericano

SEMINARIO SOBRE DERECHO AGRARIO

Tegucigalpa, Honduras 23-26 de Agosto de 1976

MEMORIA

Instituto Nacional Agrario
Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Colegio de Abogados



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS -OEA

1000 333076 IS 985 (1)

I N D I C E

Introducción	i
Fotografías	
Lista de Participantes	ii
Conferencistas participantes	iii
Discursos del Acto Inaugural	I
1. Discurso del Lic. Rigoberto Sandoval	I-1
2. Discurso del Ing. Agr. Leopoldo Sandoval	I-2
3. Discurso del General Juan A. Melgar Castro	I-3
Conferencias	
1. "La especialización de Derecho Agrario por el Lic. René de León Schlotter"	II-1
2. "Antecedentes, problemas y perspectivas de la Reforma Agraria en Honduras" por el Lic. Rigoberto Sandoval	II-2
3. "El Derecho como Superestructura de control en América Latina" por el Dr. Francisco Oliart"	II-3
4. "El Fuero Privativo Agrario" Por el Dr. Luis H. Pássara	II-4
5. "Derecho Agrario y Legislación Agraria en Honduras" Por el Dr. Jorge Arturo Reina	II-5
6. "Derecho Agrario y Reforma Agraria" Por el Dr. Francisco Oliart	II-6

Conclusiones de los Grupos de Trabajo	III
Ponencia del Colegio de Abogados	IV
Discursos del Acto de Clausura	V
1. Discurso del Ing. German Uribe	V-1
2. Discurso del Lic. Adolfo León Gómez	V-2
3. Discurso del Lic. Rigoberto Sandoval C.	V-3

INTRODUCCION

La interpretación que en la actualidad se hace de las normas constitucionales y legales relativas a reforma agraria, están influenciadas, en la mayor parte de los países de América Latina, por la doctrina establecida en el derecho civil. La ejecución de las políticas de reforma agraria encuentra obstáculos debido a la falta de una jurisdicción agraria. Se requiere por lo tanto una concepción más definitiva del Derecho Agrario que amplíe sus objetivos y adopte en forma más realista instrumentos más adecuados y ágiles cuya aplicación permitan implementar las políticas y programas de reforma agraria, adaptándolas a la realidad del país.

Por lo anterior el Gobierno de Honduras, está interesado en la instauración del Fuero Agrario dentro de su Sistema Jurídico, como una forma de agilizar el proceso de reforma agraria y de facilitar la aplicación de la justicia agraria.

Como paso previo a la creación de un Fuero Agrario, se creyó conveniente organizar un seminario de Derecho Agrario que permitiera, aclarar las ideas sobre ese tema, discutir la conveniencia o inconveniencia de su creación, escuchando las opiniones de expertos en este campo a través de conferencias, así como intercambiar ideas sobre el mismo entre los abogados participantes.

El seminario tuvo como objetivos específicos:

- 1.- Discutir con los participantes los últimos avances logrados en la doctrina del Derecho Agrario en el mundo y su aplicación en América Latina.
- 2.- Estudiar los obstáculos y limitaciones jurídicas que dificulten o condicionan el desarrollo.
- 3.- Discutir las relaciones entre el Derecho Agrario y la aplicación de las políticas de reforma agraria en Honduras.

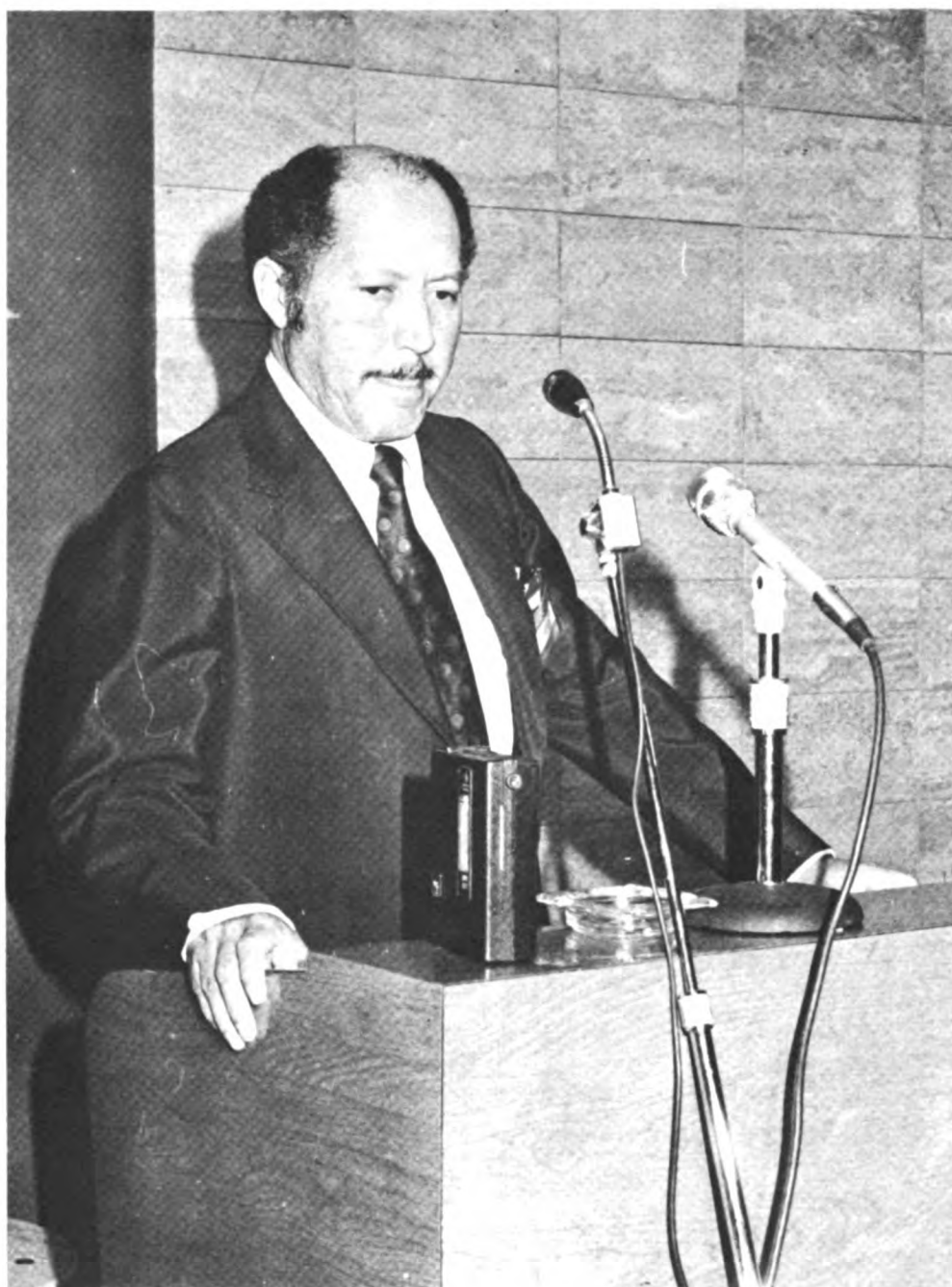
Los días 24, 25 y 26 de agosto, se dictaron conferencias sobre distintos aspectos del Derecho Agrario y otros temas afines relacionados con Honduras, de acuerdo con el programa que se incluyen en esta memoria. Estas conferencias estuvieron a cargo de expertos de reconocido prestigio en sus respectivas disciplinas. Después de las conferencias, los participantes tuvieron oportunidad de discutir con los conferencistas los planeamientos expuestos y posteriormente se organizaron en 5 grupos de trabajo para discutir entre sí, sobre los mismos temas y formular las conclusiones que cada grupo creyó pertinente. Los textos de las conferencias y las conclusiones de los grupos de trabajo se incluyen en la presente memoria.

El Seminario fue organizado bajo los auspicios de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Colegio de Abogados y el Instituto Nacional Agrario, con la colaboración del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas OEA (IICA) y como una de las actividades del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA).

La dirección del Seminario estuvo a cargo del Ingeniero Agrónomo Leopoldo Sandoval, con la colaboración del Licenciado Eduardo Tróchez Pineda y el Licenciado Pascual Paez.

Tanto las conferencias como las discusiones y los actos de inauguración y de clausura fueron transmitidos a todo el país por "Radio Honduras".

La presente publicación ha sido preparada por el Instituto Nacional Agrario y la Oficina del IICA en Honduras. Su edición estuvo a cargo del Departamento de Divulgación e Impresos del Instituto Nacional Agrario, con la colaboración de las señoras: Norma Helen Rivera Mejía, Leticia Núñez Durón, Luz Angela Valdez, Reyna Isabel Cerrato, Shelby Espinoza e Imelda Rivera Elvir y las señoras Margarita de Rivera, Leticia de Maldonado, Hilda García de Elvir y Ana Graciela Valle.



**LIC. RIGOBERTO SANDOVAL COREA, DIRECTOR EJECUTIVO
DEL INSTITUTO NACIONAL AGRARIO**



EL ING. LEOPOLDO SANDOVAL DEL IICA Y DIRECTOR DEL PRACA, EN EL ACTO DE INAUGURACION DEL SEMINARIO, EN EL BANCO CENTRAL DE HONDURAS.



EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL INA, LIC. RIGOBERTO SANDOVAL COREA EN LA INAUGURACION



**SEÑOR JEFE DE ESTADO DE HONDURAS GENERAL DE
BRIGADA, JUAN ALBERTO MELGAR CASTRO.**



EL LIC. RENE DE LEON SCHELOTTER, VICEPRESIDENTE DE LA ASOCIACION MUNDIAL DE DERECHO AGRARIO DISERTA SOBRE "LA ESPECIALIZACION DEL DERECHO AGRARIO".



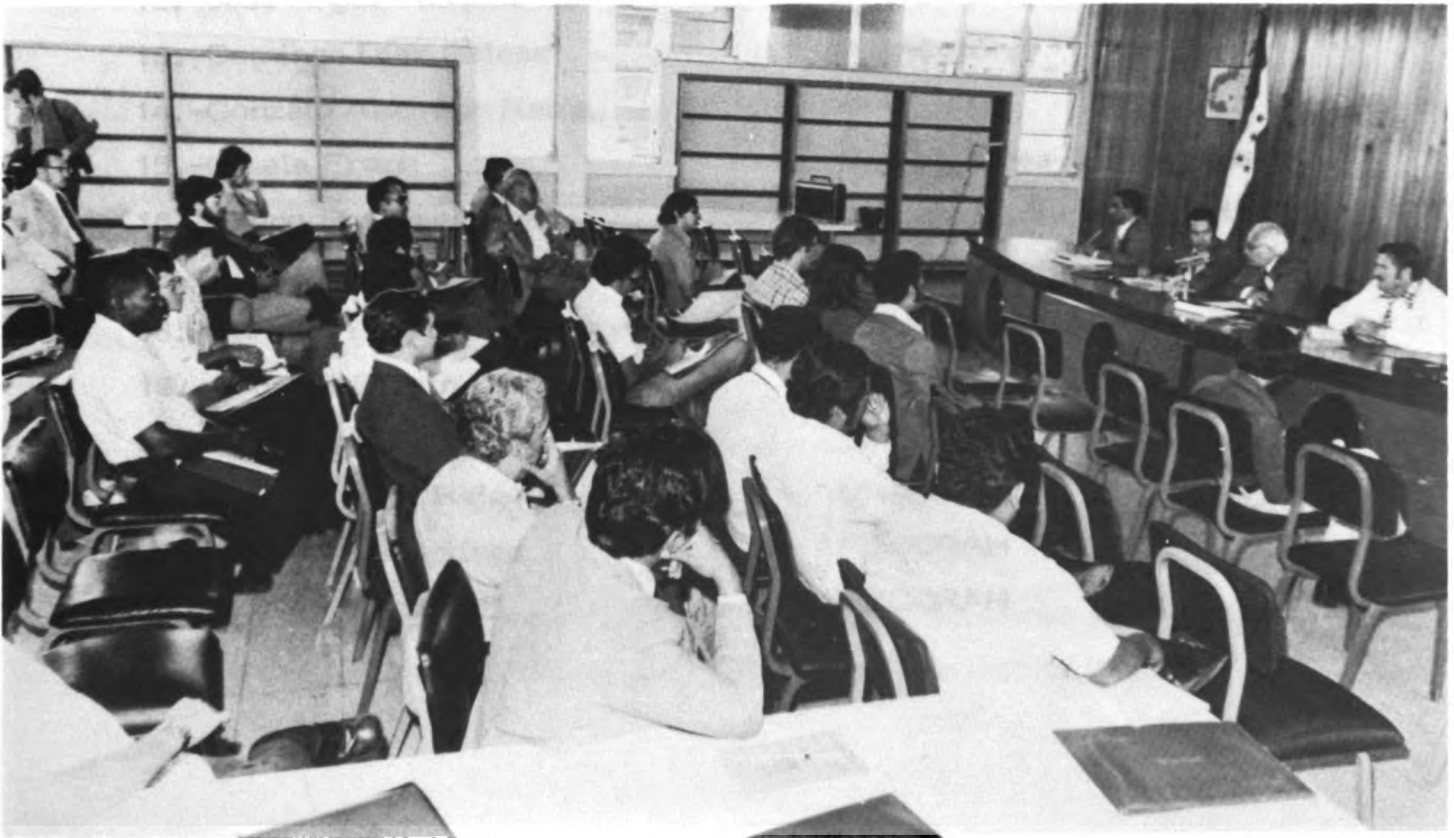
EL DR. FRANCISCO OLLIART, VICEPRESIDENTE DE LA ASOCIACION MUNDIAL DE DERECHO AGRARIO Y JEFE DE LA UNIDAD DE COOPERACION INSTITUCIONAL PARA LA REFORMA AGRARIA (CIRA) DEL (IICA), EXPUSO SOBRE "EL DERECHO AGRARIO COMO SUPER-ESTRUCTURA DE CONTROL".



**EL DR. LUIS H. PASSARA, CATEDRATICO DE DERECHO
AGRARIO DE LA UNIVERSIDAD CATOLICA DE LIMA, PERU,
"EL FUERO PRIVATIVO AGRARIO".**



EL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS, LIC. JORGE ARTURO REINA, DIO UNA CONFERENCIA SOBRE "EL DERECHO AGRARIO Y LEGISLACION AGRARIA EN HONDURAS".



ASPECTOS GENERALES DEL SEMINARIO DESARROLLADO EN LA SEDE DE LA UNIVERSIDAD.

LISTA DE PARTICIPANTES INSCRITOS EN EL SEMINARIO
DE DERECHO AGRARIO.

<u>NOMBRES</u>	<u>ORGANISMO</u>
1.- Oscar A. Moncada	INA
2.- Roberto Ramírez O.	UNAH
3.- Oscar Antonio Oyuela	Radio América
4.- Margarita Oseguera de Ochoa	La Ceiba, Atlántida
5.- Ricardo Reyes Rodríguez	INA
6.- Donaldó Fajardo Rosa	INA
7.- Héctor Hernández F.	UNAH
8.- Ramón Ruiz Maradiaga	CURLA
9.- Faustino Laínez Mejía	Banco Atlántida
10.-Mario Díaz Bustamante	Colegio de Abogados
11.-Adolfo León Gómez	Colegio de Abogados
12.-José Angel Vásquez C.	INA-Ceiba
13.-Domingo Díaz Galeas	INA-Copán
14.-Gonzalo Alvarado Reina	INA
15.-Gisela Frank	Buenos Aires, Tegucigalpa
16.-Pedro Pineda Madrid	Consejo Nacional Agrario
17.-Alejandro Alfaro Márquez	Consejo Nacional Agrario
18.-Cándido Escobar Orellana	FECORAH
19.-Arnando Efraín Díaz Martell	FECORAH
20.-Benjamín Garmendia Sandoval	FECORAH
21.-Jorge Arturo Reina I.	UNAH
22.-Ambrocio Martínez	FECORAH
23.-Hernán Martínez	FECORAH

24.- Omar Cerna García	UNAH
25.- Juan López Grijalva	Estado Mayor
26.- Augusto César Vásquez	Estado Mayor
27.- Luis Alonso Velásquez G.	Estado Mayor
28.- José Blas Henríquez	Recursos Naturales
29.- Ricardo Zavaia Lardizábal	Recursos Naturales
30.- Hugo Alvarado Fernández	Recursos Naturales
31.- José Angel Lara	Recursos Naturales
32.- Antonio Paz Casco	Recursos Naturales
33.- Sigfrido Maradiaga	INA-Danlí
34.- Jubal Valerio	UNAH
35.- José Manuel Ramos Chévez	UNAH
36.- Nelman Ramón Sabillón	UNAH
37.- Ricardo Díaz	UNAH
38.- Sergio Pineda M.	UNAH
39.- Felipe Rodolfo Vaquedano	UNAH
40.- Lic. Roberto Chavarría S.	INA
41.- Lic. Carlos R. Madrid	INA
42.- Lic. Elmer Maradiaga	INA
43.- Mario Villela Chinchilla	UNAH
44.- Lic. Héctor Manuel Rubí	INA
45.- Lic. Antonio Dubón M.	INA
46.- Vilma Morales	UNAH
47.- José Baltazar Campos	UNAH
48.- Orlando García Ramos	UNAH
49.- Daniel García	UNAH
50.- Gladys O. Coello Lafnez	Ministerio de Trabajo
51.- Reina Margarita M. de Pinel	Juzgados Litigante
52.- Adolfo Pérez M.	UNAH

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| 53.- Marco Tulio Rodríguez F. | Ministerio de Recursos
Naturales. |
| 54.- Didier Palita | Estudiante de Francia |
| 55.- Witte Jorg | Kúbel-Siftung |
| 56.- Sonia Lagos Andino | Kúbel-Siftung |

CONFERENCISTAS PARTICIPANTES

NOMBRE	PROFESION U OFICIO	ORGANISMO AL QUE PERTENECE
RENE DE LEON SCHLOTTER	Licenciado en Derecho	Catedrático de Derecho Agrario de la Universi - dad de San Car - los y Vice-Pre - sidente de la Aso - ciación Mundial de Derecho Agra - rio. (Guatemala)
FRANCISCO OLIART	Doctor en Derecho	Vice-Presidente de la Asociación Mundial de Dere - cho Agrario. Je - fe Unidad de Coo - peración Institu - cional para la - Reforma Agraria (CIRA) del IICA.
LUIS H. PASSARA	Doctor en Derecho	Catedrático de Derecho Agrario de la Universi - dad Católica de Lima- Perú.
JORGE A. REINA IDIAQUEZ	Licenciado en Derecho	Rector de la Uni - versidad Nacio - nal Autónoma de Honduras.

ty

RIGOBERTO SANDOVAL C.

Licenciado en Economía Agrícola
Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario.

I DISCURSOS

DEL

ACTO INAUGURAL

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL LIC. RIGOBERTO SANDOVAL COREA, DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL AGRARIO, EN LA INAUGURACION DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO.

Señoras y Señores:

Con gran satisfacción les doy la bienvenida y me dirijo a todos ustedes con motivo de encontrarnos en este momento dando inicio a las actividades del Seminario de Derecho Agrario, el que simboliza los esfuerzos coordinados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, del Colegio de Abogados de Honduras y del Instituto Nacional Agrario, tres organismos de señalada significación en las lides del pensamiento y de la acción en pro del progreso nacional y profundamente interesados en el bienestar del habitante rural de Honduras.

Las Instituciones patrocinadoras de este evento, conscientes de su deber en contribuir a que la reforma agraria sea efectiva y constituya la base fundamental del progreso de Honduras, hemos considerado que este seminario sobre Derecho Agrario nos permitirá capacitarnos en una forma más acorde a nuestro medio y a nuestras necesidades.

El seminario persigue que los participantes puedan deliberar, a nivel técnico y académico, sobre los últimos avances logrados en la doctrina del Derecho Agrario, así como estudiar los obstáculos y limitaciones jurídicas que dificultan o condicionan el desarrollo socio-económico de nuestros países. También es básico analizar las relaciones entre el Derecho Agrario y la aplicación de la política de reforma agraria en Honduras.

Para realizar una evaluación de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, tanto hondureña como de otros países Latinoamericanos, es importante considerar su origen, y comprender que ellas son el resultado de la reunión de Punta del Este celebrada en la República del Uruguay, en el año 1960, donde los gobiernos de América Latina se comprometieron a llevar

I-1.2

a cabo reformas administrativas, fiscales y agrarias.

Honduras en respuesta a este compromiso internacional, promulgó su primera Ley de Reforma Agraria en el año 1962, y dado su origen la Ley ha tropezado con una serie de obstáculos y dificultades en su ejecución. Gobiernos posteriores a esa fecha queriendo dar vida y realidad al proceso de reforma agraria emitieron decretos complementarios y finalmente en enero de 1975 un nuevo instrumento jurídico, Decreto No. 170, el que ahora regula el proceso de reforma agraria fué promulgado. No obstante de ser éste, un instrumento no atado a compromisos internacionales, todavía tropieza con dificultades entre otras, de carácter eminentemente jurídico en su aplicación.

Los responsables de llevar a cabo el proceso de reforma agraria, estamos conscientes de las razones expuestas por los que piensan que toda reforma agraria es eminentemente jurídica; compartimos y respetamos este criterio, pero desde luego no subestimamos los otros factores y elementos importantes que entran en juego en un proceso de reforma agraria.

El convencimiento de la importancia de la juridicidad del proceso nos hace que procuremos por todos los medios, que los actos del Instituto Nacional Agrario se enmarquen en la Ley y estamos haciendo esfuerzos para dar fiel cumplimiento al compromiso del Gobierno de las Fuerzas Armadas que preside el General de Brigada Don Juan Alberto Melgar Castro, quien en reiteradas oportunidades ha expresado su invariable determinación de realizar una reforma agraria dentro del marco de la Ley, pero al mismo tiempo imprimiéndole al proceso de reforma agraria el elevado contenido de desarrollo económico y social que debe caracterizarle.

Por lo anteriormente expuesto es que consideramos de gran importancia el Seminario de Derecho Agrario que hoy se inicia, en el cuál estamos seguros de que los profesionales de las Ciencias Jurídicas de nuestro país y los de países amigos que nos visitan, harán un profundo análisis de la reforma agraria y sus implicaciones jurídicas en el proceso de desarrollo.

Con fé y esperanza de que los esfuerzos que ahora hacemos

las Instituciones patrocinadoras de este evento serán de positivo beneficio para toda la colectividad nacional, damos nuestros expresivos agradecimientos a los ilustres conferencistas internacionales que nos honran con su participación, así como al - Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA) y al Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA) quienes nos han brindado su apoyo para la realización de este seminario, y a todos ustedes por participar en este evento tan trascendental.

Muchas gracias.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL ING. AGR. LEOPOLDO SANDOVAL, EN REPRESENTACION DEL DIRECTOR GENERAL DEL IICA, EN EL ACTO INAUGURAL DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, EL DIA 23 DE AGOSTO DE 1976.

Señoras y Señores:

El Doctor José Emilio Araujo, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA- me ha pedido que lo represente en este acto inaugural ante su imposibilidad de estar acá con nosotros, como era su deseo. Me ha encomendado en especial que transmita su respetuoso saludo al señor Jefe de Estado, al señor Ministro de Recursos Naturales, al señor Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario y al señor Rector de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, con sus fervientes deseos porque la realización de este Seminario contribuya a clarificar las ideas y a afianzar aún más el interesante proceso de reforma agraria que lleva adelante este país.

Hoy, una vez más, como hace un año en la Semana Agraria Hondureña, y a petición de las autoridades nacionales, el IICA se hace presente en un evento de proyección nacional relacionado con la problemática agraria de Honduras. No podía ser de otra manera cuando se nos solicita colaborar en el desarrollo de un tema de tanta trascendencia para avanzar en un proceso que aspira a brindar mejores oportunidades y mayor justicia a los campesinos. Y digo que no podía ser de otra manera, porque, para alcanzar su objetivo general, el IICA se empeña, entre otras cosas, en "apoyar los esfuerzos que los países americanos hacen por aumentar la participación de la población rural en el desarrollo, reduciendo su marginalidad a tasas que permitan una transformación continua y significativa hacia un estado de plena oportunidad para todos los miembros de la colectividad rural activa". No es posible aumentar la participación de la población rural marginada y dar plena oportunidad para todos sus miembros en un país cuya mayoría rural se encuentra en esa situación, sin realizar cambios en la estructura económica, social, política y jurídica. Honduras, con su proceso de reforma agraria ha iniciado ya el cambio de la estructura económica, social y política; sin embargo esos cambios no alcanzarán la dinámica que necesitan o corren el riesgo de estancarse si no van apare-

jados de cambios en la estructura jurídica que, en muchos de nuestros países ha sido construida precisamente para que no se puedan realizar esos cambios. Parte de esa estructura jurídica la constituyen las normas y los procedimientos que obstaculizan el desarrollo agrario y la justicia para los campesinos.

Las nuevas formas de tenencia de la tierra, de producción agrícola, de organización empresarial campesina y de participación de la población rural en el proceso de desarrollo, requieren nuevas normas y nuevos procedimientos jurídicos que permitan acelerar el proceso de reforma agraria e institucionalizar los cambios derivados de dicho proceso.

Se requiere, en resumen, de la creación de un nuevo derecho agrario y de la instauración de un fuero privativo que lo aplique con la agilidad que demandan las políticas establecidas por el Gobierno. O, como lo ha afirmado el Dr. Oliart "se trata en último análisis de recuperar para el derecho agrario los valores de un sistema igualitario en el que el campo y la producción agraria no sean como ahora principio y fin de la dependencia y del atraso estructural del continente".

Como el selecto auditorio que constituyen los participantes de este Seminario, esperamos que las conferencias y las discusiones de los grupos de trabajo, contribuyen a aclarar ideas y a generar inquietudes para el establecimiento y aplicación de un nuevo derecho agrario hondureño. Si esto se logra, el IICA se sentirá muy satisfecho de haber contribuido a la organización y realización de este Seminario. Igualmente, se sentirá muy complacido por contribuir en el cumplimiento de sus objetivos, a apoyar las acciones de reforma agraria tomadas por el Gobierno de Honduras y por su Jefe de Estado, General de Brigada Juan Alberto Melgar Castro quien en repetidas ocasiones ha declarado que este proceso es el quehacer fundamental de su Gobierno.

Señor Jefe de Estado, señor Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario, señor Rector de la Universidad; interpretando la Proyección Humanista del IICA y conociendo la vocación agrarista de su Director General, el Dr. Araujo, podéis tener la seguridad de que nuestra institución continuará apoyando cualquier

1-2.2.

acción que en el futuro decidáis realizar en la promoción, capacitación o asesoría en el campo del derecho agrario en particular y de la reforma agraria en general.

Señores participantes: Que los próximos días de estudio, intercambio de ideas y discusión, bajo el albergue de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, constituyan una experiencia interesante por su valor científico, estimulante por su proyección social y fecunda por los generosos frutos que de ella deriven los campesinos marginados de Honduras.

Muchas Gracias.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL EXCMO. SEÑOR JEFE DE ESTADO GENERAL DE BRIGADA, JUAN ALBERTO MELGAR CASTRO, EN LA INAUGURACION DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO.

Señor Presidente Honorable Corte Suprema de Justicia.
Excmos. y Honorables señores Jefes de Misión
Señores Miembros del Gabinete de Gobierno.
Señores Oficiales de nuestras Fuerzas Armadas
Señores participantes en el Seminario de Derecho Agrario
Distinguida Concurrencia.

Al inaugurar este Seminario de Derecho Agrario, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Colegio de Abogados, Instituto Nacional Agrario, con la valiosa cooperación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, y el Programa de Adiestramiento para la Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA), me permito reiterar al pueblo hondureño que el proceso de la Reforma Agraria continúa siendo fundamental preocupación del Gobierno de las Fuerzas Armadas, y que pondremos todos nuestros esfuerzos y buena voluntad para que de su ejecución se lleve a feliz realidad dentro del marco legal el orden y la tranquilidad colectiva.- En un país como Honduras, en que apenas el 20% de sus tierras son de vocación agrícola, con caso el 70% de su población perteneciente al sector rural, una eficiente y racional utilización de las tierras constituyen punto básico en el proceso de transformación económica y social de la nación; concebimos la Reforma Agraria como un instrumento de redistribución de la tierra en forma justa, racional y efectiva, de modo que ella actúe como una fuerza impulsiva de la producción y como un recurso para el cumplimiento de altos fines humanos, entre los cuales figura el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.- En los aspectos de salud, vivienda, educación y habilitación de las redes de servicios públicos, sin los cuales resultan inoperantes las modernas conquistas científicas y tecnológicas; si nos colocamos en una perspectiva realista hemos de reconocer que la Reforma Agraria ha tropezado en su ejecución con una serie de obstáculos y fallas que no po-

demos menos de admitir pero que también se explican porque son fenómenos que acompañan siempre a toda transformación social de tipo estructural.- A efecto de evitar los errores pasados, y lograr que la Reforma Agraria se lleve a la práctica, eliminando fricciones peligrosas o animosidades contra-producentes, me valgo de esta oportunidad para solicitar la cooperación, buena voluntad y desinteresado aporte de los sectores involucrados en esta empresa transformativa de nuestra vida económica o social, como ejemplo de este espíritu de cooperación, merece nuestros aplausos la iniciativa demostrada por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y por el Colegio de Abogados, que animados por un evidente afán constructivo han aunado sus esfuerzos con el Instituto Nacional Agrario, para hacer realidad este Seminario de Derecho Agrario, del cual esperamos con toda razón, resultados altamente provechosos, el Gobierno de las Fuerzas Armadas considera útiles y necesarios esta clase de eventos ya que Seminarios de análisis y estudio como el que hoy se inaugura, contribuyen al logro de la finalidad deseable de afinar los intrumentos jurídicos y los sistemas legales indispensables, para imprimir el carácter netamente institucional a todo movimiento de reforma.

Al dar por inaugurado este Seminario de Derecho Agrario, reitero los más cumplidos agradecimientos al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) de la OEA; y al Programa de Adiestramiento para la Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA), por el valioso apoyo que han brindado a esta reunión, reconocimiento extensivo para los distinguidos expositores, de países hermanos que nos honran con su visita y participación en el Seminario que hoy se inicia, y al cual auguro el más completo de los éxitos bajo el auspicio de la ciencia y los ideales de justicia.

Muchas gracias.

II. CONFERENCIAS

CONFERENCIA "LA ESPECIALIZACION DE DERECHO AGRARIO" POR EL LIC. RENE DE LEON SCHLOTTER, CATEDRATICO DE DERECHO AGRARIO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA Y VICE-PRESIDENTE DE LA ASOCIACION MUNDIAL DE DERECHO AGRARIO.

SEÑOR RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS.

SEÑOR PRESIDENTE DEL COLEGIO DE ABOGADOS.

SEÑOR DIRECTOR DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS.

ESTIMADOS COLEGAS.

SEÑORAS y SEÑORES:

Quiero, en primer lugar, agradecer la atención de esta invitación a participar en un Seminario que, como el actual, significa en sí mismo el inicio de una segunda etapa en el proceso de Reforma Agraria que está realizando el pueblo de Honduras. Considero que, al igual que el paso trascendental que constituyó la emisión de la Ley de Reforma Agraria y que significa la voluntad política del Gobierno Militar de transformar las estructuras de tenencia de la tierra, este segundo paso de crear una jurisdicción agraria, tiene una trascendencia de mucha significación para el futuro de este país. No bastaba emitir una Ley de Reforma Agraria; es necesario asegurar su realización. Es esto precisamente lo que se logra con las presentes actividades.

Al dar estos dos pasos, Honduras se ha colocado entre las primeras naciones que, a nivel continental, han dispuesto transformar sus estructuras. Con ello representa, especialmente para los otros países centroamericanos, un ejemplo que espero que en el futuro los demás gobiernos del Istmo se atrevan a dar. Pero con ello, también tanto el Gobierno como el pueblo de Honduras, se han puesto a sí mismos un reto: el reto de salir de una situación de subdesarrollo, para iniciar la etapa de un desarrollo integral destinado a satisfacer, no solamente las necesi-

dades del sector campesino más directamente afectados por la reforma, sino también de toda la nacionalidad. Auguro que pueblo y gobierno sepan cumplir con este reto. Y me auguro, como centroamericano, que nuestras demás naciones sigan ese ejemplo.

Se me ha pedido desarrollar el tema de la "Especialización del Derecho Agrario" ante un grupo de juristas. No quiero por consiguiente, al tratar de dar un concepto del Derecho Agrario pretender definir, ante tan selecta concurrencia, lo que es el Derecho. Pero permítaseme recordar que en el Derecho hay tres aspectos que muchas veces olvidamos, especialmente cuando se trata de aplicar una ley: El primero de ellos es su aspecto Valorativo, o sea aquel "deber ser", aquel ideal de conducta humana que, para el legislador, representaría la justicia deseada.

El segundo aspecto, el normativo, es la ley en sí, la norma vigente, que se impone coercitivamente por el Estado, como un módulo de conducta para los miembros de la sociedad, con el fin de asegurar la posibilidad de realizar un acto justo. Finalmente, el tercer aspecto es el social, que consiste en la realización práctica, en el ejercicio material de la norma dictada, por un hombre determinado o un grupo de hombres en una sociedad dada. En este aspecto, lo esencial a recordar es que la realización del Derecho siempre es un acto de trascendencia social, sea que la sociedad acepte o rechace la norma.

Al conceptuar en esta forma el Derecho, permítaseme utilizar el giro propuesto por Luis Recasens Siches, al definir el Derecho como una estructura, recordaba como esencial a la misma, su "contenido vital" o sea el conglomerado social en el que la norma se ejercita y que es afectado por su ejercitación o su omisión. Esta concepción del Derecho como una acción humana, vital, existencial, es más sentida cuando se trata de normas que afectan a todo un sector social, como es el caso del Derecho Laboral o del Derecho Agrario. Será, a mi juicio, indispensable para comprender el alcance del Derecho Agrario, tener siempre presente la trascendencia social del mismo.

Siguiendo adelante con nuestro intento de definir el Derecho Agrario, cito a Antonino Vivanco que nos recuerda el origen semántico de la palabra agraria, o sea el "Ager" romano que significaba el campo, al igual que la palabra "Rus"; pero mientras en el

término "Rus" se define el campo geográficamente ubicado fuera de la "Urbs", en el término Ager, hay un concepto de "tierra susceptible de producir".

Como verán ustedes, el matiz es relativamente pequeño, pero sus trascendencia es vital, pues desde los inicios del Derecho romano, se concibió a la tierra como un instrumento para la producción, con un contenido dinámico, concepto que se ha mantenido en el ámbito de la juridicidad cuando se regula la tenencia de la tierra. Ahora bien, al hablar de susceptibilidad de producción de la tierra, implícitamente se plantea la presencia del hombre; del hombre que la trabaja para hacerla producir y no del hombre que simplemente la ocupa. O sea, que el aspecto dinámico que encierra el término agrario, no solamente contempla el aspecto de la ocupación de la tierra por el hombre, sino implícitamente el del trabajo realizado por este hombre para hacerla producir.

En todo caso, lo interesante de este concepto de susceptibilidad de producir es que nos obliga a referirnos a la tierra como algo vital, en potencia y que esa potencialidad de vida que se obtendrá a través de la producción, sólo puede lograrse a través del trabajo del hombre. La tierra es susceptible de producir, pero es el hombre el que la hace producir. Claro que la tierra también puede producir en una forma espontánea, pero en este caso, su fruto ya no tiene el mismo valor y ni cumple aquel fin de servir para satisfacer una necesidad humana.

Nos encontramos pues, ante una tierra susceptible de producir, pero que lo es en la medida en que el hombre la hace producir frutos que, a su vez, van a satisfacer necesidades del hombre. Es así como históricamente se produjo el primer caso en que el clan o la tribu nómada en determinado momento decide ubicarse en un lugar determinado, ocupar un terreno determinado y hacerlo producir para satisfacer necesidades. No podemos hoy, en el siglo XX y esto nos obliga a un cambio total de mentalidad - separarnos de esa concepción de lo agrario. "La tierra susceptible de producir, gracias al trabajo del hombre, frutos necesarios para satisfacer necesidades del hombre".

Desde un punto de vista jurídico, esa concepción trae consigo una serie de relaciones que Antonino Vivanco califica como "relaciones funcionales". Una relación de tipo material que se

establece entre el hombre y la tierra y una relación tipo formal, de los hombres entre sí, en función de la relación primigenia "hombre-tierra". Tanto esas relaciones formales entre los hombres, como la relación "hombre-tierra" destinada a hacerla producir, constituyen lo que se llama "la estructura agraria".

Ahora bien, concebida así la tenencia de la tierra desde el punto de vista valorativo, podríamos concluir que esa tenencia es válida en el sentido de que se use la tierra para hacerla producir satisfactores no solamente para quien las produzca, sino satisfactores para la comunidad; o sea que el uso de la tierra no destinado a la producción no es justificable valorativamente. Tampoco sería justificable aquella tenencia de la tierra que significara una producción con una finalidad exclusivamente lucrativa. Producir para vender es el concepto liberal de la producción; valorativamente la producción debe ser dirigida a satisfacer necesidades. Es esta nueva mentalidad la que creo que debe enfatizarse: producir para satisfacer necesidades de la comunidad.

Siguiendo en nuestro análisis de conceptos, la política agraria de la cual es un elemento la Reforma Agraria persigue mantener una estructura agraria o sea aquellas relaciones formales y materiales, en un plano equilibrado, en adecuación a la realidad de la sociedad. Si, en determinado momento, se produce una inadecuación de la estructura, como las que hemos señalado anteriormente, (cuando no se usa la tierra para producir o cuando se usa para producir exclusivamente para vender y no para satisfacer necesidades sociales) entonces la política agraria debe restablecer el equilibrio perdido, reestructurar esas relaciones agrarias para hacer de ellas un instrumento más justo.

El Derecho Agrario, en este sentido, viene a ser el instrumento de la política agraria, cuando en un momento determinado, tomando en consideración la injusticia de la estructura agraria, el Estado o la nación dispone cambiarla.

Hay allí un acto político de búsqueda del equilibrio en la estructura agraria, equilibrio que se ha perdido. En este sentido el Derecho Agrario es el instrumento que fija la nueva estructura que nos va a permitir restablecer la justicia y el orden que se ha perdido.

II.1.4.

Para definir la Reforma Agraria debemos partir de aquella base fundamental de que hablábamos antes, es decir tomando en cuenta la relación hombre-tierra para la producción con el fin de satisfacer necesidades sociales. Tiene por consiguiente finalidades muy claras: finalidades inmediatas, como lo son la producción de alimentos, o la producción racional de productos para la exportación en beneficio de la colectividad; finalidades a mediano plazo, como el desarrollo integral de la sociedad, en primer lugar del campesinado que en nuestros países subdesarrollados se encuentra en una situación de marginalidad extrema y también de otros sectores populares que podrán mejorar su condición de vida como consecuencia del mejoramiento y del desarrollo integral del campesino. Pretender una Reforma Agraria únicamente para el mejoramiento del sector campesino sería quedarnos muy cortos. Implícitamente conlleva la Reforma un mejoramiento de todo el sector popular nacional y, como consecuencia, el mejoramiento de toda la población. Todo ello significa un acto de justicia social tanto a nivel sectorial, (el campesino y el popular) como a nivel nacional en el sentido de que, restablecido el equilibrio en la estructura agraria que se había desajustado, logramos la paz que, como sabemos, es la base fundamental y el producto último del Desarrollo.

El objeto de la Reforma Agraria es, en primer paso, la re-distribución de la tierra o la re-distribución de la población sobre la tierra, con el fin de lograr aquel propósito de producción para satisfacer necesidades sociales.

Los sujetos de esta reforma: El Estado con cierta prioridad, especialmente en la primera época. El estado asume la representación de la nacionalidad para perseguir el restablecimiento de una estructura justa y válida de la tenencia de la tierra. En esta parte estructural, el Estado tiene no solamente como función la creación de nuevo orden jurídico que va a normar la estructura agraria, sino también la aplicación de la Ley. Y en este sentido quisiera decirles que, muchas veces, lo importante en el Derecho, no es la creación de la Ley sino su aplicación; más aún, el gran problema del Derecho está precisamente allí, es decir es más fácil crear leyes buenas pero es mucho más difícil aplicarlas justamente. Esta precisamente es la segunda gran tarea del Estado.

Pero no olvidemos que el otro sujeto de la Ley Agraria es el campesino. El es el sujeto que hace posible la Reforma Agraria, el que hace posible lograr el fin valorativo de la Reforma Agraria, producir para satisfacer necesidades. El Estado, lo que puede, es crear la estructura, el Estado no puede hacer la Reforma Agraria; la Reforma Agraria la hace el campesino, el que va a cumplir junto con el Estado, la gran tarea de realizar la Reforma Agraria para lograr el desarrollo nacional. No olvidemos nunca esta verdad, y es precisamente éste uno de los grandes problemas con que se va a tropezar el Estado en la aplicación de la Ley Agraria, y si se quiere crear una jurisdicción privativa, es este elemento humano el que debe tener la prioridad en la mente del Juez Agrario.

Esta tarea estatal, tanto la de legislar como la de aplicar la Ley, es una tarea multidisciplinaria en la cual van a participar no solamente Juristas, sino Agrónomos, Economistas, Sociólogos, Antropólogos, Técnicos de mercadeo, etc. Hay realmente una tarea multidisciplinaria, para la cual el Estado debe escoger personal no solamente científicamente capaces porque estamos en el siglo XX, en 1976, y debemos tener un conocimiento actualizado de las técnicas, sino también con una concepción clara de lo que es la Reforma Agraria. Por ello, si se requiere elemento técnico de diferente especialización, todos deben tener un conocimiento exacto de lo que es el Derecho Agrario, de quienes son los sujetos del mismo, de quien es el elemento humano que va a realizar la Reforma Agraria. Es ello tanto más necesario que el Derecho Agrario, cuando nos encontramos frente a una Reforma Agraria legislada, juega un papel de Contralor de la aplicación de la Ley, en el sentido de establecer la competencia de quien ejerce funciones estatales en este campo, como en el de asegurar que el impulso que se le dá a la realización de la Reforma Agraria se cumpla en función nacional.

Ahora bien, los Abogados Agraristas, precisamente porque constituyen un elemento básico en la Reforma Agraria, deben tener una visión global del problema. El agrarista no puede limitarse a conocer la Ley Agraria en si misma, debe tener una visión de conjunto de la problemática nacional, debe tener incluso una visión clara de la situación de su país en relación con la estructura mundial. Debemos saber que en cuanto a países subde-

sarrollados, somos dependientes y que la transformación de las estructuras internas, puede tropezar con obstáculos no solamente a nivel local, chocando con estructuras dominantes, sino a nivel internacional, chocando con las estructuras dominantes externas que ejercen una presión sobre nosotros. Tenemos que ser muy realistas en este punto: Nuestra dependencia de la cual no podremos salir individualmente como país, sino cuando, unidos todos hacia un fin común, organicemos en América Latina un bloque de naciones capaz de asumir su responsabilidad comunitaria de conducción de un destino propio. - Debemos asimismo tomar conciencia de la realidad de nuestro país, donde hay sectores deprimidos, que tienen derecho a desarrollarse por sí solos y a quienes debemos servir para que puedan desarrollarse.

Para fundamentar esa visión de conjunto de la problemática agraria, debemos asegurar al Jurista un conocimiento exacto de nuestra realidad nacional con todas sus concumitancias de carácter económico, de carácter político, de carácter social, de carácter étnico, de carácter cultural. - Evidentemente debemos tener un conocimiento de la norma, de esa norma nueva de Derecho Agrario que vamos a utilizar como un instrumento para realizar justicia. - Sólo con esa visión de conjunto podremos tener la capacidad creadora para legislar, pues la función de legislar no termina con la Ley de Reforma Agraria, sino que esta Ley por las situaciones nuevas que se van a crear, genera constantemente una legislación nueva, y la capacidad creadora para la aplicación de la Ley, es decir para crear jurisprudencia que sirva también de base para la nueva legislación que se aplicará en el futuro.

El elemento con quien vamos a estar actuando, al que debemos servir como juristas, es el campesino. - No olvidemos que nuestro campesino es oprimido (hablo a nivel centroamericano). - Es oprimido legalmente; en mi país, Guatemala, el Código de Trabajo define al trabajador, como aquel hombre que presta sus servicios a otro, o sea que excluye de la acepción legal de trabajador a los miles de campesinos que no tienen patrono y trabajan independientemente. - Ello significa que el campesino no está cubierto. - El campesino está también oprimido legalmente desde el punto de vista de los contratos agrarios. - Por ejemplo, al no definir el contrato de arrendamiento agrario como un arrendamiento especial, se le dá toda la concepción civilista en

la práctica, el arrendamiento agrario es un contrato de locación de servicios que crea toda una serie de injusticias; es un verdadero contrato de trabajo en que el gran terrateniente le entrega al campesino una parte de su tierra para que la cultive a cambio de la mitad de su producto como salario.

El sector campesino es oprimido económicamente, no solamente cuando es asalariado, sino también cuando es independiente, especialmente cuando es utilizado como en mano de obra barata en la cosecha o cuando se le explota con créditos onerosos. Es oprimido socialmente; no tiene participación alguna prácticamente, no se le oye, no tiene en algunos países centroamericanos libertad para la sindicalización (en El Salvador y en Nicaragua, es prohibida la sindicalización campesina) de manera que no pueda organizarse como un grupo social con capacidad de defenderse. Desde el punto de vista cultural también es oprimido. Educacionalmente no se le presta la misma atención en cuanto a educación, como al niño de la ciudad. En mi país, donde gran parte de la población habla lenguas mayas, al niño campesino que no habla sino ésta "mam" o "quiché" o "quekchí" desde que nace, en cuyo hogar se hablan estas lenguas, un maestro que sólo habla español le enseña a leer y escribir en español, idiomas que los niños no conocen. A mi juicio es uno de los atentados más graves contra la persona humana. De todas maneras, en los otros países, se dá atención escolar con mayor intensidad al niño de la ciudad que al niño del campo.

Finalmente el gran problema es el de la inadecuación de la ley a la realidad. Hay muchas costumbres que subsisten; yo creo que ese sería uno de los grandes campos de actividad de los agraristas en Honduras. Muchas veces la costumbre significa no aceptación de la Ley vigente. Ello trae una serie de problemas de tipo jurídico y de tipo social.

El Derecho Agrario se le ha considerado como una rama del Derecho Privado, porque aparecen en él instituciones y contratos similares a instituciones y contratos civiles: la propiedad, el arrendamiento, los créditos, etc. Sin embargo, si hay diferencias entre las instituciones y los contratos civiles y los agrarios y es el sustento social que hay en éstos últimos. Para otros, la tendencia es ubicarlo entre las ramas del Derecho Pú

blico, porque el Estado asume un papel determinante en el Derecho Agrario por ser Derecho Público, el Estado asume frente al campesino una posición tutelar, o sea sustituye al campesino, asume la defensa del campesino cuando contrata, para protegerlo. Ahora bien, al asumir el Estado la representación del campesino o del trabajador se acostumbra a una posición "paternalista" y se olvida que esa actitud tutelar que es la lógica en una sociedad que ha tomado conciencia de la necesidad de dar una ayuda al sector más deprimido de la misma, debe ser sin embargo, temporal transitoria. No puede convertirse en una posición permanente por entonces condenamos al sector trabajador y al sector campesino a ser permanentemente tutelado y creamos una estructura estatal dominante sustituyendo aquella estructura dominante de los patronos y los terratenientes. Debemos pensar en la tutelaridad como una acción estatal transitoria mientras el sector campesino se organice y asuma su propia personalidad social y pueda convertirse en un poder social que tenga participación en la toma de decisiones como la tienen todos los demás sectores de la población. La tutelaridad del Estado debe estar encaminada a darle al sector popular los instrumentos para que se constituya como poder social.

Con ello llegamos al campo propiamente dicho que nos habían pedido desarrollar. Decíamos que el gran problema del Derecho está precisamente en su aplicación. Veamos cual es el papel del Jurista en la aplicación de las leyes. Es un papel creador que le obliga a tener la mente abierta a los cambios. La interpretación de la Ley no debe partir del texto legal sino de aquel concepto valorativo que preside la creación de la Ley o sea de lo que se perseguía, de ese "deber ser" y confrontarlo con la realidad actual, la realidad que se quiere reestructurar para llegar a realizar ese "deber ser".

También el jurista debe estar presente en la planificación permanente del proceso de la Reforma Agraria. La Reforma Agraria no es un proceso que termine con la creación de la Ley. Para llegar a cumplir su propósito, debe ser un proceso permanente de perfeccionamiento constante, tanto de los organismos del Estado como de los propios sectores populares que la realizan, con el fin de poder realizarla plenamente. Afortunadamente nuestros juristas en América Latina y más concretamente en América Central, tienen una formación destinada a conocer la

norma en sí. A los Abogados nos enseñan a conocer la Ley como un fin en sí misma. Si acaso el investigador se propone interpretarla, a sistematizarla o a compararla con otras leyes; pero no hace juicios valorativos como si la ley pudiera ser "en sí". Decíamos la ley "en sí" no es nada; la norma vale desde el momento en que es aplicada. En su aplicación se puede juzgar si ha sido justamente aplicada y si con ella se ha realizado el valor justicia. Pero la norma escrita no es nada en sí misma. Los valores no son; valen en la medida en que se realizan. Esto es lo que pasa con la justicia: vale en la medida en que se realiza.

El resultado de este tipo de formación de los juristas es que generalmente se trata de profesionales que se van convirtiendo en una "burguesía de servidumbre", el profesional ha ido perdiendo incluso en nuestros países aquella categoría de profesional liberal y convirtiéndose en un asalariado de las empresas. En esta virtud, adquiere la representación de los intereses de este sector. Soy quizá muy crudo y cruel al decirlo pero desafortunadamente es así en América Latina; muchos de nuestros profesionales del Derecho que por razón obvia deberían perseguir el valor justicia, defienden posiciones representativas de intereses minoritarios, y lo pero del caso, van adquiriendo una mentalidad civilista, porque están atiborrados de Derecho Civil o de Derecho Procesal y adoptan una mentalidad individualista. Pierde por consiguiente toda la conciencia de lo social; se olvida de que se ha formado para servir una sociedad y no para lucrar con su profesión.

A partir de los años 6--70 ha habido una transformación en algunas Universidades especialmente de América del Sur, en las que se han reformado los currícula de estudios, introduciendo nuevas disciplinas no jurídicas como lo son: La Sociología, la Economía, la Antropología, las Ciencias Políticas, etc., así como los métodos para la investigación social. Desafortunadamente, en Centroamérica, el movimiento renovador no se ha producido todavía; muchas de nuestras Universidades han cambiado su formación, cambiando parcialmente los métodos de enseñanza pero no han cambiado realmente el currícula de estudios. En mi país, la Cátedra de Derecho Agrario se da en 6 meses y es una de las pocas en que se da Derecho Social, de manera que en un semestre se le debe dar al alumno el conocimiento de la realidad nacional, además de toda la parte de filosófica o

valorativa del Derecho Agrario. Evidentemente no hay tiempo para cumplir a cabalidad con el propósito de la cátedra. Debido a esta circunstancia el Jurista no ha jugado ningún rol en los grandes movimientos de reforma en nuestros países. Siendo sin embargo quienes podían haber jugado un papel decisivo. Han dejado que sean los sectores populares u otros sectores como los militares que toman la decisión política de la transformación.

Como conclusión el Jurista debe dotarse mejor para servir al cambio a que representa una Reforma Agraria. Debe adoptarse científica, social y jurídicamente. En este aspecto, regreso a lo que decíamos al principio. Al contemplar el derecho, veámoslo desde su aspecto valorativo como "deber ser". Para que el Jurista tenga conocimiento de ese "deber ser", debe dedicarse con seriedad y contando con nuevas cátedras o de post-grados especializados, a tener un conocimiento científico de la realidad tanto nacional como mundial. No basta tener datos dispersos y superficiales, debe tenerse un conocimiento científico basado en análisis serios e incontrovertibles. Debe concerse de la Filofía del Derecho Agrario, su finalidad, aquellas bases fundamentales, lo que significa la tenencia de la tierra para que el que trabaja y para la sociedad que espera de ella los satisfactores a sus necesidades. Debe tenerse una dura conciencia de los propósitos de la Reforma Agraria.

En cuanto a los aspectos normativos del Derecho el Jurista debe tener un profundo conocimiento del Derecho Agrario; no solamente de la Ley Agraria sino de todas aquellas leyes concomitantes de carácter administrativo, económico, cultural, educacional, que juegan un papel en aquel propósito de desarrollar integralmente al sector popular. Para poder tener una comprensión global debe tener un conocimiento multidisciplinario; nociones de Economía, de Agronomía, de comercialización, del sistema crediticio, de los mecanismos de transporte. En un estudio que se hizo hace unos siete u ocho años en Guatemala, se de terminó que para la compraventa de granos básicos, como el maíz y el frijol, fueron detectados nueve intermediarios entre productor y el consumidor del barrio marginal de la ciudad de Guatemala. En la parte Norte del país se pagaba al productor un quetzal, 25 el quintal de maíz y "en La Limonada" uno de

los barrios pobres de la capital, nueve quetzales. Algunos de los nueve intermediarios ganaban probablemente más que el productor y se quedaban con una riqueza que pertenece al pueblo, porque se explota al productor y se explota al pequeño consumidor que debe comprar su maíz por libra. Todo ello obliga a nosotros los juristas, a tener un conocimiento de los mecanismos del mercado, de los problemas sociológicos especialmente quienes tenemos problemas raciales o étnicos; un conocimiento de la ciencia política, porque el elemento humano con el que vamos a trabajar es todo un pueblo en que se producen conflictos por la aplicación de la Ley. Estamos rompiendo una estructura política, tenemos entonces que saber lo que significa la repercusión de una acción política de esa naturaleza en la vida futura del país. Hablábamos de la necesidad para el jurista de tener una noción de los problemas antropológicos. El campesinado es un sector moralmente más sano que el sector poblacional urbano. El campesino conserva principios de conducta distintos del hombre de la ciudad. Es más ingenuo en algunos aspectos. No se debe perder este valor; al contrario, esta mentalidad más sana del campesino debería conservarse para enriquecer todos los demás sectores.

Para conocer la realidad se debe profundizar el aspecto ético como el cultural, el social y el político del campesino. Por ello, para lograr un cambio de mentalidad, debe el jurista despojarse de la mentalidad individualista, lograr una mentalidad socializante o sea comprender que la aplicación del Derecho Agrario, no es para beneficiar a un ser determinado ni para dirimir un conflicto entre A y B. En todo proceso agrario como en todo proceso laboral, está implícito el conflicto social entablado entre los sectores dominantes y el sector popular que quiere justicia; detrás de cada campesino, está el campesinado, que ha sido marginado y que quiere justicia. Pero el jurista debe despojarse también de la mentalidad de que el Estado es un ente distinto de la sociedad, que el Estado es un ente "per se", con poder coactivo, distinto de la sociedad. El estado de la sociedad jurídicamente organizada, pero a veces nos olvidamos de que es sociedad y de que no es representativo de un sector social que quiere imponer su criterio. Es la sociedad organizada y su fin es buscar la justicia para todos, para todos los miembros de la sociedad. Como conclusión diríamos, en cuanto a los campos de especialización, que el jurista debe especializarse en la in-

vestigación; una investigación permanente, tanto en el campo científico como en el jurídico, como en el de la realidad nacional. Necesitamos en la legislación; también esta actividad es permanente no solamente para modificar las leyes agrarias actuales, sino para detectar las leyes administrativas o civiles dispersas en varios cuerpos legales que están en contradicción con la Ley Agraria, y modificarlas para que la nueva concepción de un derecho social no se vea entorpecida por el apareamiento de alguna norma aparentemente olvidada que contradiga el espíritu de justicia social implícito en la Reforma Agraria.

En la planificación, la presencia del jurista es vital porque él puede darle un contenido humanista y una mentalidad social, que el economista o el planificador no tienen porque, están acostumbrados a manejar objetivos, cifras o datos concretos materiales y que por ello se alejan fácilmente de toda sujeción idealista. El jurista aporta a la planificación, su concepción de un derecho en busca de justicia, para no perder de vista la visión social de que hablábamos finalmente, debemos mencionar la especialización para la jurisprudencia. Los juristas que se preparen para ser jueces en esa jurisdicción nueva del Tribunal Agrario, jurisdicción que puede ser tanto administrativa cuando se trata de la distribución de tierras, como propiamente judicial cuando se trata de resolver la multitud de problemas y de conflictos que van a darse, no solamente como consecuencia de la distribución de tierras, sino en materia de producción, de créditos, de comercialización, etc. cuando el campesino se enfrente con otros sectores de la población que tengan mayor capacidad económica. Allí debe estar el juez agrario, dispuesto a apoyarlo.

Por último en la docencia. Una docencia a nivel universitario que debe ser dada desde los primeros años de la carrera, iniciándose con el conocimiento de la realidad nacional, con una concepción clara de lo que es el país, de cuales son los problemas sociales, para ir aproximando al alumno a las materias propiamente jurídicas, tanto el Derecho Laboral como el Derecho Agrario, de tal manera que pueda él también despojarse del civilismo y del individualismo impreso tradicionalmente en el estudio del Derecho.

Pero la docencia debe darse también a nivel nacional, las instituciones dedicadas a la Reforma Agraria deberían plantear al

Gobierno de Honduras la necesidad de que esta problemática sea conocida en la secundaria . Todo hondureño, que tenga acceso a la educación y que por lo tanto tenga la capacidad de servir, debe conocer lo que es la Reforma Agraria y lo que va a significar para Honduras. Por ello, la enseñanza debería darse en la secundaria, aunque sea en términos más generales. Finalmente al nivel nacional. Eventos como la Semana Agraria que se desarrolló el año pasado, deberían multiplicarse con el fin de que la Reforma Agraria se convierta realmente en una acción nacional y no sea solamente el problema del Estado y de los campesinos. Que sea realmente una acción nacional, sentida, realizada, comprendida por todo el pueblo hondureño.

Regresando a la especialización del jurista a nivel de Universidad, quisiera insistir en que esa enseñanza debe ser muy práctica; que el estudiante universitario vaya al campo que se acostumbre en su calidad de universitario a servir al campesino a comprender su mentalidad, que las cátedras no sean solamente de tipo magistral sino que sean prácticas; incluso debe acostumbrarse el estudiante universitario a asesorar las organizaciones campesinas a resolver sus conflictos en los juzgados agrarios, reformando si fuese necesario en este aspecto la Ley Constitutiva de Organismo Judicial, para permitir que no sean sólo los Abogados quienes puedan asesorar legalmente a las organizaciones campesinas. Y, para no hacer del Abogado un hombre que lucre con la asesoría agraria, se convierta realmente en un hombre de servicio, deberían abrirse las puertas para que estudiantes de los últimos años de la carrera pueda servir como Abogados Agraristas. La especialización de jurista agrario debe ser muy moderna . Estamos en 1976; la Reforma Agraria no va a significar simplemente redistribuir tierras, significa producción y para la producción debemos saber adoptar técnicas modernas, para que nuestra población campesina pueda dar un salto técnico y económico. Debemos colocarnos realmente a la altura de un país con un alto nivel de producción . Honduras es un país agrícola; ayer oí al señor Jefe de Gobierno, me impresionó poderosamente lo que decía, de que en Honduras hay sólo un 20 por ciento del territorio con vocación agrícola y un 70 por ciento de la población a nivel rural. Esas cifras son pavorosas, pero explica la razón de ser de la Reforma Agraria y conlleva implícitamente el compromiso que tiene todo el pueblo de Honduras para

que este 20 por ciento sea utilizado al máximo, racionalmente y para lograr esta meta, debe ser utilizado con todas las técnicas modernas adaptables a la realidad nacional.

Por todo lo dicho, la creación de la jurisdicción agraria que se pretende significa a mi juicio, el segundo paso seguro y firme para lograr este propósito detrás de aquel primer paso trascendental que se dio Honduras cuando creó su Ley de Reforma Agraria.

MUCHAS GRACIAS.

CONFERENCIA "ANTECEDENTES PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AGRARIA EN HONDURAS" POR EL LIC. RIGOBERTO SANDOVAL C. DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL AGRARIO.

Participantes al Seminario sobre Derecho Agrario. Con sumo placer voy hacer la presentación del tópico que se me señaló sobre "Antecedentes, problemas y perspectivas de la Reforma Agraria en Honduras". Creo conveniente hacer un breve resumen histórico de cómo la tenencia de la tierra se ha ido conformando en nuestro país. Muchos de ustedes conocen a profundidad el campo, iniciamos el proceso de la conformación de la estructura de tenencia, con la conquista española; cuando los conquistadores iniciaron el despojo de los aborígenes de las tierras que ocupaban. Así se fueron formando las grandes propiedades, que en su inicio, fue la encomienda y otras formas similares de tenencia de la tierra, que normalmente el Rey de España entregaba a los conquistadores en pagos de servicios prestados a la corona. También heredamos de ese período el sistema del ejido.- El ejido, como ustedes saben, son tierras de propiedad del estado que ha dado en usufructo a los municipios para la utilización de sus vecinos. Consideraciones posteriores nos llevan a que posiblemente éste sería el primer ensayo para lograr una más justa y equitativa distribución de la tierra, ya que el ejido, en la legislación agraria nuestra, únicamente permitía 25 hectáreas por familia. El Decreto Ley No. 170 modifica esta disposición jurídica ampliando bajo ciertas condiciones hasta 200 hectáreas de extensión. Asimismo bajo la Presidencia del Dr. Marco Aurelio Soto, cuyo centenario de ascensión del poder, se celebra en esta semana, se hicieron cambios importantes sobre todo en el campo de la educación y de la tenencia de la tierra.- Durante su administración se llevó a cabo la confiscación de las tierras de la Iglesia; en el pasado la Iglesia poseía grandes extensiones de tierra.- Este hecho tuvo gran importancia no solo por el inicio de cambios estructurales en la tenencia de la tierra, sino por el hecho de que posiblemente se inicia un cambio en la actitud de la Iglesia frente a los problemas sociales, luego de haber sido un poderoso terrateniente, paso a proteger los intereses de la clase dominante, de la clase económicamente poderosa, y ahora observa-

II-2.1

mos como una gran parte del sector religioso está apoyando definitivamente los cambios sociales y los procesos de Reforma Agraria. Aquí en nuestro país, hemos tenido ejemplos contundentes de este cambio de actitud de la Iglesia, sobre todo en el campo de la capacitación de organización campesina.- En la aplicación práctica estas medidas tomadas en tiempo de la llamada Reforma Liberal.- Recuerdo que en cierta oportunidad estudiábamos con mucho interés una gran propiedad en cierta zona del país.- Se presentó a mi oficina una señora y me dio copia de un testamento que se refería a esas tierras. Estudiamos el testamento y nos encontramos con que esa hacienda, mediante ese testamento, había sido dividida en dos partes. Una que le quedaba a los herederos de la familia y otra se la heredaba, según el testamento su "alma".- Nos pusimos a pensar, que podría significar esto.- Según la interpretación de varias personas era que lo que le dejaba su alma, se lo dejaba la Iglesia para que le rezara por su alma y así pudiera descansar y quedar libre de sus pecados.- Como todo eso sucedió antes de la Reforma Liberal, este hecho nos sirvió de base para recuperar en parte esas tierras, ya que interpretamos que las mismas pertenecían a la Iglesia y conforme a la Reforma Liberal pertenecía al Estado.- Posiblemente sea de interés para ustedes conocer brevemente las legislaciones agrarias, las legislaciones de agricultura, como las hemos llamado en algunas épocas en Honduras.- Esto se inicia, con la primera Ley Agraria en el año de 1829, después tenemos leyes en 1825, 1836, 1856 y reglamentos de tierras en 1880, 1898 y finalmente las Leyes Agrarias de 1924 y 1936.- Es importante la de 1924, ya que es, entonces cuando se establecen los llamados lotes de familia.- Esta medida adoptada por el Presidente Tosta y posteriormente continuada por el Dr. Paz Barahona. Creo que la legislación sobre los lotes de familia constituye también un intento en Honduras de lograr una mejor distribución de la tierra. Desde aquel entonces, y en los años posteriores se adquirieron tierras o dejaron tierras en reservas, exclusivamente para proyecto para lotes de familia. Después se promulga la Ley de Reforma Agraria de 1962, que es en realidad la primera Ley de Reforma Agraria y que fue presidida por un Decreto transitorio que creó el Instituto Nacional Agrario como un organismo ejecutor del proceso. Posteriormente en la Ley de 1962 fueron incorporadas las disposiciones de este Derecho sobre todo las que se refieren al Instituto.- La

II-2.2

situación actual de la tenencia en Honduras, básicamente, la constituyen dos formas de tenencia en el país: La tierra nacional, que es propiedad del estado y la tierra privada.- La tierra privada ha sido concedida por el Estado a particulares normalmente mediante compra y la extensión del título, todas las demás tierras son de propiedad nacional con la variante que dentro de la propiedad nacional los terrenos ejidales de que antes les hablaba. El Estado conserva siempre el título de propiedad sobre los ejidos. Únicamente el goce y usufructo es transferido a los municipios. Dentro de la propiedad privada está la propiedad individual, la propiedad de sociedad de personas.- También existe la propiedad de las tribus indígenas y las propiedades que hemos dado en llamar propiedades comunales, éstas son las propiedades privadas que los municipios adquirieron para uso de sus vecinos.- Es así como algunos municipios tienen tierras en dominio privado para la comuna. -En el caso de las tierras nacionales y ejidales es importante señalar lo siguiente: Escuchamos que el Estado hondureño es el mayor latifundista dada, la extensión de sus tierras. Efectivamente es así de derecho, pero de hecho, nos encontramos que gran parte de las tierras nacionales y ejidales han sido acaparadas, sobre todo, las tierras donde existe la infraestructura económica y la infraestructura social. Las tierras aisladas todavía se encuentran baldías porque para poderlas incorporar, se necesitan fuertes inversiones que el Estado en este momento no está en condiciones de poder realizar.- Se han adoptado dos tipos de reformas para acaparar las tierras nacionales y ejidales.- Una de ellas ha sido la remedia.- Muchos de ustedes conocen el procedimiento para remedir los terrenos y una vez que son remedidos se adquiere la aprobación de la oficina correspondiente del Estado.- Se inscribe en el Registro de la Propiedad. Con eso, se ha querido dar la impresión de que son tierras de dominio pleno.- Otro de los esquemas que se ha utilizado es el de los "títulos supletorios". Formalmente se sigue el trámite jurídico establecido por la Ley con la diferencia que según la interpretación nuestra de los títulos supletorios no tienen ninguna validez en las tierras nacionales y ejidales.- Un título supletorio valga la redundancia es un título que viene a sustituir o a suplir un título que existió; pero en las tierras nacionales o ejidales, tal título nunca ha existido.- Sin embargo, este sistema se ha utilizado, y aún creo

II-2.3.

que se continúa publicando en la Gaceta los avisos de títulos su pletorios extendidos en varias partes del país.

Por eso es que el Instituto Nacional Agrario ha tratado de acelerar su programa de recuperación de tierras nacionales y ejidales. De aquí ha nacido la controversia entre los poseedores de tales tierras y las organizaciones campesinas; tanto los campesinos como el Instituto Nacional Agrario ha insistido en diferenciar lo que es una invasión y una recuperación de tierras.- Cuando se trata de tierras nacionales y ejidales, normalmente, es una acción del Instituto Nacional Agrario o una autorización para que los campesinos ocupen o utilicen dichas tierras; la invasión se produce únicamente cuando se trata de tierras privadas o no autorizadas.- Ahora pasaré a decirles algo sobre las experiencias de Honduras ya en el campo de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. Antes del inicio de los Proyectos de Reforma Agraria la experiencia en el campo de desarrollo agrario en Honduras era más bien limitada.- En el país han existido distintas formas de explotación, distintas formas de estructuras de producción.- Tales como: La gran hacienda comercial, la agricultura de la gran plantación, que se inicia a principios del siglo con la llegada de las empresas bananeras, que establecen las grandes plantaciones de banano, en la zona norte del país.- Posteriormente esta técnica es adoptada por los nacionales y así surgen la empresa comercial en el campo hondureño.- También hemos tenido como les decía al inicio, desde 1924, con la promulgación de la Ley de los lotes de familia, proyectos de colonización pero basados en la pequeña parcela individual.- Asi mismo, han existido otros ensayos en este campo, pero con éxito bastante limitado, basados en la parcela individual.- El Instituto Nacional Agrario; ha hecho estudios sobre los resultados en la mayoría de estos proyectos, sobre todo los proyectos de colonización y lotificación.- Tales estudios nos han demostrado que el avance que se ha registrado a través de estos proyectos es muy poco; en varios casos más bien ha habido un retroceso, con el agravante de que gran parte de los adjudicatarios originales abandonaron o vendieron sus lotes.- Toda esta experiencia llevó al Instituto Nacional Agrario y a las organizaciones campesinas a pensar con más detenimiento sobre el problema a fin de que todos estos esfuerzos se orientan hacia una

II-2.4.

acción de desarrollo integral, la parcela individual es un sistema absoluto, un sistema que únicamente lleva a consolidar la agricultura de subsistencia, pero que jamás puede contribuir en forma acelerada, y positiva a lograr un desarrollo en el sector agropecuario. Por eso es que surgen en Honduras los primeros ensayos sobre las Empresas Asociativas, las Empresas Comunitarias tomando la forma de las Cooperativas de Producción Agropecuaria.- Al inicio el sistema es fuertemente combatido por casi todos los sectores, incluso hasta por las mismas organizaciones campesinas, los adversarios de la Reforma Agraria, tratan de sembrar la confusión y la desconfianza.

El sistema podría revolucionar totalmente la estructura organizativa y productiva, y convertir a los campesinos en activos protagonistas de su propio desarrollo mediante una efectiva participación en el proceso de desarrollo económico y social. Ahora bien con la promulgación de la nueva ley el sistema de las Empresas Asociativas llega a consolidarse jurídicamente y la discusión entre los grupos campesinos se centra no sobre la conveniencia o no conveniencia de las Empresas Asociativas, sino sobre el tipo de organización Asociativa que deben adoptar: El Asentamiento, las Empresas Asociativas Campesinas o las Cooperativas de producción.- Lo importante en este caso, es ver como el campesino se está alejando en la gran mayoría de los casos, de la propiedad individual.- Su preocupación se centra sobre qué tipo de organización Comunitaria sería la más conveniente para ellos.- Me parece, que es un cambio bastante positivo en la actitud de los beneficiarios de la Reforma Agraria.- Los programas y los proyectos presentan grandes posibilidades de éxito, debido justamente a esta modalidad que los grupos campesinos han adoptado.- Ha habido una confusión acerca de lo que es la Empresa Asociativa Campesina y la Cooperativa de Producción.- Esta confusión, en cierta medida, se debe a la misma ley, equipara a las dos formas.- Este nos ha traído algunos problemas, si bien en realidad, tanto la Empresa Asociativa Campesina y la Cooperativa de Producción como los Asentamientos son formas asociativas de producción.- La Empresa Asociativa, es el término genérico que agrupa todas estas distintas modalidades.- Y para que una empresa se pueda clasificar como Empresa Asociativa se requieren dos condiciones básicas:

II-2.5.

- 1) Que la explotación sea comunitaria, es decir una explotación colectiva con participación de todo el grupo.
- 2) Que los beneficios de la explotación sean también de apropiación social, que pertenezcan al grupo y que sean distribuidos de acuerdo con sus aportes.

Estas dos condiciones las llenan las Cooperativas de Producción, la Empresa Asociativa como la conocemos en Honduras, y los asentamientos.

En otros países existen otras modalidades, como las empresas comunitarias en Colombia y las Sociedades Agrícolas de Interés Social en el Perú.

Tratándose de estas empresas, se pueden dar cuatro combinaciones diferentes:

- 1.- Que la propiedad sea individual y la explotación colectiva; es decir los socios aportan sus lotes a la empresa, y la trabajan colectivamente. Es bastante difícil, aún acá en nuestro medio, hemos tratado de hacer algunos pequeños ensayos de que el campesino levante sus cercas y ponga la tierra a disposición del grupo. Es difícil cuando ya se tiene ese concepto porque parecía que, al existir la cerca física se va desarrollando también una cerca mental.
- 2.- La segunda combinación se da cuando es la propiedad individual, pero aparte se explota individualmente y parte colectivamente. Cada campesino mantiene una pequeña parcela de subsistencia y la otra parte, se explota en forma colectiva; esta combinación tiene el inconveniente de que generalmente el campesino concentra sus esfuerzos en la pequeña propiedad individual, descuidando la parte colectiva que es en definitiva la verdadera empresa, por eso tampoco este sería el sistema más adecuado.
- 3.- La tercera combinación se da cuando la propiedad es colectiva pero la explotación es parte individual, y parte colectiva, es decir en cuanto a la explotación es similar a la se-

gunda combinación.

- 4.- La cuarta combinación cuando la propiedad es colectiva y explotación también es colectiva.- Esta posiblemente sea la mejor combinación, porque además de las ventajas que tiene la empresa como tal, tiene la ventaja adicional de que permite un regreso al latifundio ni al minifundio.

Se ha constatado, en el caso de la parcela individual que con el correr del tiempo, los adjudicatarios han ido vendiendo sus lotes y revertiendo nuevamente al latifundio. -Pero también puede suceder el fenómeno contrario, que los lotes se vayan subdividiendo y se vayan heredando y cayendo nuevamente en el minifundio.- La cuarta combinación de propiedad colectiva con explotación colectiva, no permite este peligro el retroceso al minifundio ni al latifundio: la empresa se mantiene como un todo y sus recursos son explotados en una forma mucho más racional. Creo que es importante señalar algunos de los elementos importantes en la política de Reforma Agraria, que se está ejecutando en Honduras.- Algunos de ustedes recordarán que hace algunos años hubo cierta controversia hasta cierto punto a nivel político de querer orientar la Reforma Agraria, hacia la colonización; para ello se alegaban diversas razones pero la principal era tratar de desviar el proceso de reforma agraria hacia la colonización, confundiendo los dos conceptos de reforma agraria y colonización.

Ahora nos encontramos que en Honduras hay un concepto bastante claro y bien diferenciado de lo que es colonización, y de lo que es reforma agraria.- Normalmente, la colonización es la apertura de nuevas tierras o la explotación de tierras que no estaba siendo bien aprovechada, normalmente sucede en tierras aisladas en donde no existen vías de comunicación ni otra infraestructura económica o social.- En cambio, la reforma agraria afecta tierras donde ya existen todas estas fuertes inversiones, y es una de las ventajas de nuestra Ley actual, que da prioridad número uno a la afectación de estas tierras que ya cuentan con obras de infraestructura. En la nueva concepción política de la reforma agraria, la colonización se convierte en un complemento de los programas de Reforma Agraria, pero no, en un susti-

tulo de la reforma agraria.

Otro de los aspectos importantes en relación a los cambios que han ocurrido en Honduras, es la participación campesina. El campesino hondureño está motivado, se ha organizado y sus organizaciones son un vehículo eficaz para lograr su participación en todo el proceso.

La ejecución de la Reforma Agraria no puede ser un movimiento de arriba hacia abajo, es decir no se puede tomar la decisión política al nivel más alto sin que haya una acción complementaria abajo. Las organizaciones campesinas constituyen una garantía en la ejecución de la Reforma Agraria, por esa razón estamos optimistas de que los resultados del proceso de reforma agraria van a ser muy positivos. Junto con este vehículo de participación, que es la organización campesina, es importante también señalar que la organización campesina gremial, la organización que lucha por la tierra, una vez obtenida y adjudicada la tierra, inmediatamente esta misma organización gremial se convierte en una organización de producción, es decir, el campesino, ahora se preocupa y está más interesado en que pasa después que la tierra es adquirida y adjudicada, y han adoptado distintas estructuras de producción todas ellas orientadas hacia las explotaciones de tipo comunitarias. Es importante también señalar, la capacitación campesina. Los programas de capacitación van orientados tanto a los funcionarios de las instituciones del estado con responsabilidad en el Sector Agropecuario como a las organizaciones campesinas mismas. Aquí es conveniente anotar que ya no se trata solamente de la capacitación agro-técnica, es decir de enseñarle al campesino como aplicar mejores técnicas en el proceso de producción, sino que ya también se trata de; una capacitación socio-política. En el pasado no se podía hablar en nuestro medio de capacitación socio-política porque inmediatamente se le daba o se le ponía la etiqueta de ser un inducto-riamiento ideológico, cosa que en realidad no existe. Cuando hablamos de capacitación socio-política nos referimos a capacitar a los campesinos en organización; en liderazgo; en estructuras de producción, en su formación, manejo y operación, y en el papel que ahora como beneficiario de la reforma agraria debe jugar en todo el proceso de reforma agraria. Es conveniente también dejar muy en claro el concepto de crecimiento econó-

mico y desarrollo económico. En el pasado los dos conceptos se mezclaban y se confundían, ahora existe una mayor claridad, entendiéndose como crecimiento económico el aumento de la producción y de la productividad. Algunos países han logrado un crecimiento económico acelerado sobre todo en el sector agropecuario y podría ser que un país, sin reforma agraria puede aumentar su producción y productividad, pero sería solamente un crecimiento económico. Al introducir el concepto de desarrollo económico, vemos que el panorama es un poco distinto, porque desarrollo económico, además del aumento en la producción y en la productividad conlleva cambios estructurales, que persiguen una mejor distribución de los beneficios de la producción. Afortunadamente este concepto está muy claro, en la ejecución y en la formulación de la política de Reforma Agraria en nuestro país. Otro concepto importante es la evolución de la reforma agraria misma, en el pasado, al ejecutarse los proyectos de colonización y de lotificación, el proceso terminaba con la simple adjudicación de las tierras, el concepto de reforma agraria actual es un concepto mucho más dinámico y prácticamente el inicio del proceso es la adjudicación de tierras; donde terminaba la reforma agraria anterior, es donde arranca el concepto nuevo, después de la adjudicación de las tierras vienen una serie de acciones complementarias para lograr un efectivo desarrollo. Incluso en este concepto, en la etapa inicial no hay mayor preocupación por la titulación de las tierras, sino que lo importante es lograr un cierto grado de desarrollo. El concepto anterior de reforma agraria daba mucha énfasis a la acción de tipo jurídico, había preocupación en la legalización de las tierras y extensión de títulos. En el concepto nuevo, además de las acciones complementarias está la efectiva participación de los campesinos en todo el proceso. Posiblemente sea conveniente señalarles a ustedes algunas de las medidas políticas que se están adoptando y se están poniendo en práctica. Como ustedes saben, gran parte de la política de reforma agraria está ya expresada en la Ley misma; encontramos disposiciones importantes en la ley; la ley establece prioridades en cuanto a las tierras que deben ser afectadas. También regula las estructuras de producción, de que les hablaba antes; lamentablemente con cierta confusión al referirse a la Empresa Asociativa y a las Cooperativas de Producción. También establece techos a la propiedad según las regiones y según la topografía de las tierras; asimismo hay protección a las

tierras que estaban explotadas con ciertos cultivos que se consideraron de importancia para la económica del país al entrar en vigencia la ley. La ley persigue convertir a una misma persona y lógicamente a grupos de personas en empresario, propietario y trabajador. Existen, asimismo una serie de políticas al respecto tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Plan Nacional de Reforma Agraria. En base a lo anterior, se han adoptado una serie de acciones tendientes a acelerar la afectación de tierras. Al hablar de afectación de tierras distinguimos claramente lo que es la expropiación, esta se produce en tierras rurales de dominio pleno y la recuperación se produce en tierras nacionales. Se está buscando una coordinación inter-institucional al de los organismos con responsabilidades en materia de reforma agraria. En materia de crédito, la política que ha adoptado tiende a solucionar una serie de dificultades que se han presentado en el otorgamiento de los créditos se está trabajando en el mejoramiento de los mecanismos y en la obtención de recursos para que el Banco Nacional de Fomento pueda atender las necesidades del sector.

También se están adoptando política en relación a ciertos renglones que se consideraban de importancia para la economía nacional, una de las primeras políticas adoptadas ha sido en el renglón azucarero. Políticas similares se adoptarán en otros renglones importantes para la economía. Asimismo se está tratando de impulsar los programas de capacitación bajo dos líneas de acción, la capacitación institucional para el personal del Instituto y de otras dependencias con responsabilidades en el sector y los programas de capacitación campesina de que antes les hablaba. Estamos tratando también de mejorar las condiciones o crear los mecanismos para la comercialización de los productos agropecuarios, ya que precisamente este año ha sido un año bastante difícil en materia de comercialización, sobre todo para los productos generados por los beneficiarios de la reforma agraria. En ciertas regiones del país la producción fue abundante y los mecanismos de comercialización no estaban adecuados para poder manejar las cosechas.

En otro orden, es importante mencionar cuales son los problemas con los que está tropezando la reforma agraria de Honduras. Uno de ellos que ustedes saben, se refiere a los problemas de

tipo jurídico. Precisamente ésta es una de las razones por las que estamos reunidos acá en este Seminario de Derecho Agrario. Creemos nosotros que nuestra legislación no está acorde con la realidad, los cambios y las transformaciones que el país está experimentando. Todavía estamos aplicando la legislación que fue promulgada a principios de siglo y que lógicamente ya es necesario modificarla para que sea efectiva. Gran parte de nuestra legislación tiene orientación civilista o mercantilista. En la Ley de Reforma Agraria vigente se introdujo un nuevo cuerpo como órgano de apelación que es el Consejo Nacional Agrario. En cierta forma esto acelera el proceso, ya que al no decidirse los casos en este Consejo, pasan directamente a la Corte Suprema de Justicia; pero en la Corte los juicios tienen que ser sometidos al sistema jurídico tradicional. En vista de estas circunstancias, en varias oportunidades hemos expresado la opinión de que es necesario, la creación del Fuero Agrario en nuestro país. También se ha hablado a nivel gubernamental, como una sugerencia de que la Corte Suprema de Justicia podría dividirse en salas, de las cuales una podría ser la sala agraria. De esta manera se podría contar con profesionales especializados y dedicados exclusivamente a los casos agrarios. Posiblemente, esto podría ser un primer paso importante para poder solucionar los obstáculos en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

¿Cuáles son las perspectivas de la Reforma Agraria?. Tal como lo he expresado anteriormente, algunos de los aspectos importantes que están sucediendo en el proceso de Reforma Agraria nos llevan a sentirnos optimistas. Para su aplicación dada la limitación de recursos humanos financieros hemos dividido el proceso en tres etapas: La primera, se concentra exclusivamente en un simple cambio en la estructura de tenencia de la tierra; es decir afectamos las tierras, las expropiamos o las recuperamos y las adjudicamos; las ponemos a disposición de los campesinos. Pero en esa primera etapa es lo único que podemos hacer, dada la limitación de recursos. En la segunda etapa, afectamos la tierra, las adjudicamos y damos cierto apoyo, cierta ayuda a los campesinos en materia crediticia, en capacitación y extensión agrícola. La tercera etapa concentramos esfuerzos y recursos para que el proceso alcance una etapa de

completo desarrollo. Adoptamos la teoría de desarrollo regional. Esta estrategia de acción nos permite que en las áreas que van siendo desarrolladas, las organizaciones campesinas vayan gradualmente tomando mayores responsabilidades en la acción de desarrollo, evitando así una acción paternalista, ya que consideramos que el paternalismo puede ser muy negativo en cualquier proceso de desarrollo. Por eso confiamos que la participación campesina desde el inicio contribuirá para que sean ellos mismos quienes tomen las decisiones correspondientes.

En materia de organización campesina también distinguimos dos aspectos importantes: Primero en lo referente a la organización gremial, la política del Instituto Nacional Agrario es de que los campesinos gozan de absoluta libertad para escoger el tipo de organización que ellos crean conveniente. Una vez que ellos han decidido el tipo de organización el Instituto Nacional Agrario entra como organismo de apoyo. Segundo es el tipo de organización o estructura para la producción. También en este caso la política del Instituto Nacional Agrario es de que los campesinos decidan sobre el tipo de organización para la producción. Sin embargo nos inclinamos fuertemente a la explotación comunitaria porque estamos convencidos de que es el mejor sistema para acelerar el proceso de reforma agraria.

La explotación individual adolece de muchas desventajas, sin embargo, si los campesinos desean la propiedad individual no nos oponemos, a sabiendas de que no lograrán mayores avances estamos dispuestos siempre a darles cierto apoyo; pero si tratamos de exponerles las ventajas que podrían lograr con una explotación comunitaria. Como les decía anteriormente es alentador observar como el campesino hondureño se está alejando rápidamente de la propiedad individual y ellos mismos promueven las explotaciones de tipo comunitario. Esta acción, además permite en el campo hondureño no sucede lo que ha sucedido en otros países, que al entrar en acción el proceso de reforma agraria se registra un descenso de la producción. Este ha sido un argumento muy bien utilizado por los adversarios de los programas de reforma agraria. Esto se ha debido a que al parcelarse la gran propiedad, las pequeñas unidades familiares, han mostrado una incapacidad para una explotación en gran escala, originando en consecuencia un descenso en la producción.

En el caso del modelo hondureño, permaneciendo intacta la unidad productiva, incluso se registran incrementos en la producción y en la productividad, porque los antiguos trabajadores ahora son los propietarios y socios de las empresas; entonces redoblan sus esfuerzos para mejorar sus empresas. Por eso, el modelo hondureño, no permite que esto suceda a pesar de que siempre van a utilizar esos argumentos, como efectivamente está sucediendo en la actualidad con el caso del azúcar y del café, pero la realidad es que si el Instituto Nacional Agrario afecta una propiedad no es para destruirla, sino que de inmediato se agilizan los planes para que los beneficiarios, los nuevos adjudicatarios o nuevos propietarios de estas tierras continúen explotando esas empresas con eficiencia.

También creo, que es importante, repetir lo que ya he hecho en varias oportunidades en relación a la política azucarera, en el pasado la producción de caña de azúcar, ha estado en gran medida en manos de grandes empresas quienes son también los propietarios de los ingenios, es decir una integración vertical del proceso productivo y del proceso industrial.

La nueva política busca que las empresas cañeras únicamente produzcan parte de la materia prima y el resto de la caña de azúcar sea producida por beneficiarios de la reforma agraria y por productores independientes. En ningún momento se ha pensado en destruir los ingenios y las plantaciones de caña de azúcar, todo lo contrario, se van a incrementar y los ingenios azucareros tendrán la materia prima que necesiten para poder funcionar, aprovechando toda su capacidad instalada.

Se busca introducir cambios en el control de los bienes de producción, especialmente en el factor tierra y el derecho de uso de aguas. En materia de café, como en repetidas oportunidades escuchamos de que no tenemos grandes productores de café, que tenemos 35 mil o 40 mil pequeños y medianos productores de café ubicados en tierras nacionales y tierras ejidales.

La política es de que el Instituto Nacional Agrario les dará las garantías a estos pequeños y medianos productores de café, mediante un programa de titulación de las tierras que trabajen, toda vez que estén enmarcados dentro de la Ley o sea que cum

plan las disposiciones que la Ley establece en esta materia, empero en ningún momento se pretende destruir un renglón tan importante como es el café, sobre todo a los precios actuales del mercado internacional y las grandes perspectivas para los próximos años, es todo lo contrario, la política es de proporcionar garantías y seguridad a todos los que esten en tierras nacionales y ejidales para que puedan titular o adquirir en dominio pleno las tierras que están trabajando en la actualidad.

Esto nos lleva también a la política en relación al pequeño y mediiano productor en el sector agropecuario, reconocemos nosotros que en pasado, la política del Instituto más bien ha estado orientada a afectar a este pequeño y mediano productor y que esa política más bien ha antagonizado a este pequeño y mediano productor, también las organizaciones campesinas han seguido una política en perjuicio del pequeño y mediano productor, hemos analizado esta situación y hemos conversado con dirigentes campesinos sobre esto, y hemos llegado a la conclusión de que en realidad no es la política adecuada más bien el pequeño y mediano productor debe ser en cierta forma beneficiario del proceso de reforma agraria, y que deben contribuir al proceso en vez de ser adversarios a él, esos son términos generales algunos de los lineamientos de política terminó acá para dar oportunidad a los participantes a formular comentarios y preguntas.

GRACIAS.

EL DERECHO AGRARIO COMO SUPERESTRUCTURA DE CONTROL EN AMERICA LATINA.

Por: Francisco Oliart

Jefe de la Unidad de Cooperación Institucional para la Reforma Agraria (CIRA) de IICA.

El objetivo principal del presente trabajo es observar la dinámica del comportamiento jurídico en relación con el subdesarrollo latinoamericano. Aceptando como ciertas las hipótesis según las cuales las causas fundamentales del subdesarrollo reposan en la dependencia externa y en la dominación y marginalidad internas y que, unos y otros derivan casualmente de los sistemas de tenencia de la tierra, el foco del trabajo se reduce entonces a observar el comportamiento del mundo jurídico en relación con el sector agrario. Pasando por alto diferencias conceptuales relacionadas con la autonomía y especialización del derecho agrario, el trabajo estudia, cómo en el fondo de la regulación civilística y urbana de la vida jurídica en el campo, no es un accidente sino que deriva de las motivaciones mismas de la incorporación del continente al Universo jurídico europeo. Aceptando igualmente que la superestructura es el reflejo de la existencia de los hombres¹⁴; es decir que las ideas y opiniones de los hombres están íntimamente vinculadas y que, la superestructura es un señalamiento reflejo de la propia economía cuando aquellas interactúan con ésta, se puede afirmar que las disposiciones jurídicas formales que recogieron los valores de la sociedad precapitalista europea, se usaron después como una superestructura de control para el mantenimiento de los fenómenos señalados como causas del subdesarrollo.

Se trata en último análisis de recuperar para el derecho agrario los valores de un sistema igualitario en el que el campo y la producción agraria no sean como ahora principio y fin de la dependencia y del atraso estructural del continente.

Con todas esas pretensiones el trabajo trata sucesivamente de organizar las siguientes ideas:

II-3.1

- 1.- Origen y naturaleza del derecho de indias.
- 2.- Naturaleza primario-exportadora de la economía latinoamericana y consecuencia de ella sobre el ordenamiento jurídico.
- 3.- Teoría de la dominación con énfasis en la dominación legal, y
- 4.- Contenido del derecho agrario moderno en América Latina y naturaleza temporal y transitoria del mismo como su perestructura de control del proceso de desarrollo.

ORIGEN Y NATURALEZA DEL DERECHO DE INDIAS.

Como señala Ots Capedqui ⁵, al tiempo de producirse el descubrimiento de América, existía en España desde el punto de vista político, una unidad dinástica pero no una unidad nacional. A pesar del matrimonio de los reyes católicos, Castilla y Aragón mantenían cada uno su propia personalidad política y administrativa. Y continuaba por lo tanto rigiéndose el primero por las normas jurídicas del Derecho Castellano y por los derechos particulares Aragonés, Catalán, Valenciano y Mallorquí el otro. La conquista sin embargo no significó una incorporación de los elementos culturales de los países conquistados ni un refundimiento de las normas jurídicas castellanas en las demás, donde existían. Al contrario, se mantuvo el viejo derecho castellano. Por ello, se trató entonces de dictar desde la metrópoli, y aún por las propias autoridades coloniales, normas más ajustadas a la realidad. El derecho indiano presentó pronto como rasgos más característicos los siguientes:

- 1.- Un casuismo acentuado y en consecuencia una gran profusión de normas para generalizar en la medida de lo posible, la solución para cada caso adoptado.
- 2.- Una tendencia asimiladora y uniforme que trata de estructurar la vida jurídica de los territorios conquistados tratando de referirlos a las viejas concepciones peninsulares.
- 3.- Una minuciosidad reglamentista derivada de la pretensión de los reyes de tener en sus manos todos los hilos del gobierno lo que derivó en una multiplicidad de las instrucciones de gobierno y una complicación extraordinaria de los trámites burocráticos y administrativos.
- 4.- Un hondo sentido religioso y espiritual destinado básicamente a asegurar el mantenimiento de la pretensión evan-

II-3.2

gelizadora como ingrediente constitutivo de la imagen de la conquista, lo cual provocó que las leyes fuesen dictadas más por moralistas y por teólogos que por juristas y hombres de gobierno. (Señala que para tener un tono de plausible elevación moral, sobre todo en relación al indio, las leyes soslayaban ineludibles imperativos económicos y sociales). Esos cuatro rasgos característicos del derecho indiano son la causa de que a lo largo de toda la vida jurídica colonial exista un positivo divorcio entre el hecho y el derecho. Una fue la doctrina declarada en la Ley y otra la realidad de la vida social. Ese desconocimiento de la realidad por la pretensión reglamentaria de los monarcas, explica el respeto fetichista y mitológico por la ley y fue origen de la adopción de la figura del "acatamiento" según la cual las autoridades coloniales frente a cédulas reales de cumplimiento difícil o en su personal concepto peligrosas, se colocaban la cédula en la cabeza en señal de acatamiento y reverencia al propio tiempo que se declaraba que su cumplimiento quedaba en suspenso.

Ello trajo como consecuencia inmediata que a lo largo del derecho escrito se establecieran un conjunto de disposiciones - divorciadas de la realidad respecto a las cuales el derecho de Castilla tenía sólo una función supletoria. El derecho indiano recibió una influencia preponderante en todo lo relacionado con la organización jurídica de la familia y del derecho de sucesión. Es decir ejerció influencia en aspectos patrimoniales dejando todos los otros caminos del derecho sujetos a la arbitrariedad de los administradores. La motivación final de todas estas disposiciones no era sin embargo, como se sostiene generalmente, el resultado de la traslación a América Latina del Feudalismo. El choque entre la cultura musulmana y la europea, la invasión del Mare Nostrum por los turcos, árabes, judíos y la aparición de la burguesía comercial en los alrededores de los castillos había declinado en toda la Edad Media. España carecía ya de características típicamente feudales, al tiempo de la conquista. La influencia árabe había promovido en España el progreso de la agricultura a través de sistemas de regadío y obras hidráulicas. - Smith¹⁹ señala que "durante los siglos IX y XI, la frontera entre la España Cristiana y la Musulmana consistía en una amplia zona deshabitada o escasamente habitada que sólo podía ser colonizada ofreciendo tierras dentro de ellas a precios ventajosos".

II-3.3

En ese territorio el colono típico fue el campesino libre que poseía un pequeño terreno. "En ningún caso, dice Vitale²¹, el campesino español cayó en el tipo de servidumbre que existía en otros países europeos". Por otra parte, las behetrías en las que los campesinos compraban la producción del señor, establecieron vínculos de vasallaje menos rígidos y diferentes en todo caso a los del feudalismo francés o alemán.

Los señores feudales no tuvieron posibilidades de consolidarse como elementos de dominación política y sus intentos de dominación feudal fueron frenados cuando los reyes católicos convirtieron a los nobles en cortesanos dependientes del trono. La meta, un tipo nómada de crianza de ovejas que predominó en el siglo XIV a través del cual se proveía lana a los centros textiles de los países bajos, hizo aparecer por primera vez la relación de la actividad agraria y la exportación y, mediante el empleo de poca mano de obra y la utilización extensiva de la tierra provocó el proceso de urbanización posterior y difirió sustancialmente de cualquier sistema de producción agraria con economía natural de trueque sin utilización de dinero. En España aparecía, en fin la burguesía. El capital comercial acumulado por los mercaderes que comerciaban con el norte, comenzó a funcionar a través de empresas manufactureras. " Reyes y Nobles", dice Vitale, " endeudados por los préstamos concedidos por los mercaderes se vieron obligados a permitirles participar en los asuntos de estado. Muchos años antes que las clases medias francesas e inglesa desempeñaran funciones políticas, la burguesía española era reconocida por las cortes". Durante el período de la conquista americana, en resumen, España era un país en transición del feudalismo al capitalismo en que convivieron instituciones feudales con una burguesía relativamente fuerte que comerciaba con mercados extranjeros. El capitalismo español del siglo XV no era un capital industrial moderno sino un capitalismo incipiente y prematuro, esencialmente comercial y con restos de feudalismo. En esas condiciones toda una conducta jurídica irresponsable en relación a la creación de las leyes apareció en América Latina, Vale la pena, recordar con Fuller⁸, para tal situación, que "aquellos que son partidarios de mantener las leyes por las leyes en sí, suelen ser los últimos en querer insistir en su sancionamiento efectivo".

NATURALEZA PRIMARIO-EXPORTADORA DE LA ECONOMIA LATINO AMERICANA Y CONSECUENCIA DE ELLA SOBRE EL ORDENAMIENTO JURIDICO.

América Latina entró, sin duda alguna, a la emancipación en condiciones de dependencia y subdesarrollo.

Kaplán ¹³ ha analizado con detenimiento cómo la estructura socio-económica heredada de la colonia interactúa con el proceso de emancipación y que la dependencia externa aparece entonces en una relación compleja ni unilateral ni mecánica. El predominio político cultural y económico de la época correspondió internamente al sector agrario exportador. Dentro de él se enlazaron estrechamente grupos terratenientes y mineros, comerciantes y financistas urbanos, jefes políticos, militares y eclesiásticos en estrecha alianza con las metrópolis y con empresas extranjeras. Semejante situación se tradujo principalmente en un alto grado de concentración monopolista de la propiedad, del control y uso de los recursos naturales y productivos; en el uso y propiedad de los sistemas de transporte y almacenaje; y en el goce de posiciones superiores en lo social, lo político y lo administrativo

Apareció en suma un típico grupo dominante que fue el ejemplo particularmente logrado de una clase dirigente de sociedad subdesarrollada según lo señala Bourricaud ¹. Hay que recordar que Persona ¹⁶ indica que lo que caracteriza a la sociedad subdesarrollada es " la polarización entre un alta clase especializada en las actividades político-religiosas que reina sobre una masa que se dedica principalmente a las actividades agrícolas". El predominio de un "sistema de dos clases: el grupo superior que goza de las prerrogativas del poder político, mientras que el grupo inferior está constituido por campesinos lo que caracteriza tal situación es que la producción económica es controlada por el grupo superior".

Como indica Bourricaud es fácilmente percible en toda América Latina que " el enorme poder de los ricos o de los gobernantes se opone a la importancia de los pobres y de los gobernados".

Dentro de ese marco de referencia es admisible que las instituciones y el universo jurídico respondan exclusivamente a los intereses concretos de la clase dominante. Se adopta un conjunto de ingredientes del modelo político institucional generalmente entresacados de las soluciones políticas e institucionales europeas

II-3.5

y en algunos casos norteamericanas y se acepta, identificado el liberalismo económico con el político, un tipo de estado independiente, centralizado y democrático, basado en la soberanía popular y democracia representativa. Antonio García⁹ ha descrito con precisión este fenómeno el cual no es la explicación real y orgánica de un proceso interno que tiende a un desarrollo capitalista independiente y auto sostenido ni es tampoco resultado ni germen de las transformaciones socio-económicas políticas y culturales que fueron pre-requisitos concomitantes del modelo importado en sus países de origen. La importación del esquema resulta atemporal. América Latina se encontró gobernada por grupos tradicionales que intentaron mantener los principios consecuentes al liberalismo político de los países originales del modelo.

No existe tampoco esta configuración con las características típicas de la burguesía capitalista y al contrario se trata en todo caso de grupos que confiando en el peso de su poder están seguros de lograr el mantenimiento de sus privilegios con la apariencia de la democracia liberal. El sistema político institucional es sobre impuesto de modo arbitrario y recibe de las estructuras básicas tradicionales rechazos, refracciones y deformaciones.

El modelo ideológico y las formas institucionales chocan con las estructuras políticas reales.

Conforme a la costumbre establecida por la bipolaridad de la legislación hispánica del virreinato las constitucionales, las leyes y las instituciones se acatan pero no cumplen y en todo caso, adquieren una dinámica propia que se aleja según las circunstancias del esquema teórico que las creó.

Conviene ahora analizar la naturaleza de la estructura económica sobre la cual se tratan de imponer los modelos importados.

El continente, según lo indica Gunder Frank¹¹ soporta el peso de una cadena descendente de constelaciones socio-económicas, políticas y culturales que se desplaza desde los centros metropolitanos hasta llegar a las últimas regiones y grupos inferiores de cada país.

A cada eslabón de la cadena corresponde una participación de creciente en el reparto del excedente económico del ingreso, de la inversión y el consumo y del poder. Las economías

II-3.6

que se constituyen de manera más rápida y sólida son aquellas en las cuales las clases dominantes nativas logran controlar los recursos y los sistemas productivos de bienes con intereses en el mercado mundial.

Los países de economías tradicionales que no logran adaptarse a la nueva estructura del sistema internacional, resultan siendo marginales respecto a éste y son después reconocidos como grupos de menor desarrollo relativo.

El objetivo fundamental de los gobiernos de las clases dirigentes es de dos tipos. Se trata en primer lugar de reorientar las relaciones o alianzas externas en función del mercado internacional. Se trata asimismo en segundo lugar de imponer a través de grupos subordinados la segunda sumisión de las clases dominadas. La hegemonía interna se ejerce a través de la alianza visible de los intereses nacionales y extranjeros que involucra a terratenientes y comerciantes, exportadores y financieros, intermediarios e importadores y las élites políticas, militares y eclesiásticas. Los elementos tangibles que identifican la dominación son, a la vez, el control monopolístico de los recursos naturales y de la mano de obra derivados de los sistemas tradicionales de propiedad; el dominio absoluto sobre el aparato productivo y sobre la oferta de bienes con demanda internacional; el control de la infraestructura comercial y de transporte; el monopolio en la capacidad para la formación de capitales y en la decisión respecto a la producción; y, finalmente, el monopolio del aparato estatal a través de la clientelización de la administración, la utilización de todos los resortes de la política económica y la manipulación de las relaciones internacionales.

Kaplan agrega a esas condiciones el apoyo financiero, político y militar que los metrópolis europeas prestan sucesivamente a las oligarquías nacionales. Desde el punto de vista institucional es indispensable anotar cómo el estado aún desde el punto de vista clientelístico actúa desde sus primitivas a fines del feudalismo, como un núcleo de poder activo que impone su hegemonía. El predominio del estado, sobre las clases dominantes alcanzará siempre el nivel de lo ideológico. Y, es im-

II-3.7

portante anotar que una de las características particulares de la idiosincrasia dominante consiste en que ésta oculta a favor de una minoría totalmente específica, la explotación de las clases, en la medida en que toda huella de dominio está ausente de su lenguaje propio. Ello se explica, como instrumento de captación del sistema de ideas e instrucciones que impone la clase dominante latinoamericana. En ningún caso, ella asume expresiones propias en las que aparezca la dominación como algo derivado de lo sagrado o de lo natural. La intención política de la ideología esconde precisamente toda intención de dominación y ello implica tal vez en último análisis, la real adopción del sistema liberal democrático por las clases dominantes. Explica también el origen fundamental del hecho por el cual realidad y derecho son tan disímiles. Se trata de negar lo más posible la influencia de ésta en aquél; de hacer aparecer las normas positivas tanto más igualitarias cuanto desigual en la sociedad sobre la cual actúa. Por ello la acción del estado involucra básicamente el trazado de prácticas ideales totalmente al margen de su cumplimiento.

El problema ya ha sido descrito por Reale cuando señala la existencia en la tradición legal latinoamericana de esas características; una tendencia a enunciar programas sin preocuparse por su aplicabilidad y una tendencia a redactar las normas legales con un sentido más literario que jurídico. Señala Reale, que la tendencia indicada aparece en la historia del Derecho Latinoamericano desde la época de la España colonial cuando se produce "la progresiva pero no aplicada regulación de las leyes de indias" y que prosigue en el siglo XIX con las constituciones bolivarianas a las que el autor citado califica "más de poemas que de documentos legales". Steotzer finalmente se refiere al estilo literario de las normas jurídicas latinoamericanas que "brillantemente generado por Cervantes y preservado con calor y obstinación en la legislación latinoamericana lleva invívita una ausencia de intención pragmática que limita las posibilidades de aplicación de las normas". La forma de enunciarlas frecuentemente ambigua y a veces retórica resulta a menudo en una oscuridad que es propicia a la multiplicidad de interpretaciones. Esto abre camino para la controversia y ella a su vez instala en la escena la dilación que no puede tomarse como un hecho fortuito y sino como una táctica utilísimas para impedir la aplicación del ordenamiento. El propio lenguaje de la ley parece, pues, implantar barreras a su propia aplicación.

II-3.8

El principio de la soberanía estatal logra una vigencia limitada y conserva en gran medida una ficción. El poder real sigue concentrado en manos restringidas, el latifundio, que ha constituido una unidad socio-económica semicerrada y anárquica tiende a limitar la soberanía interna del estado.

Al mismo tiempo la autonomía política nacional sufre los efectos de una disminución económica y militar derivada del poder y de la injerencia interna de los intereses extranjeros. Estas tendencias se favorecen más aún por la instauración de un régimen de liberales extremistas que implica un mínimo de interferencia en el sistema económico y por lo tanto una producción a la vez autónoma y deliberada de los grupos dominantes y privilegiados.

El derecho adquiere así en relación al subdesarrollo un papel instrumental para su mantenimiento. La Ley se hace más para ser violada que para ser cumplida.

Las características de la legislación hispana enunciadas en el capítulo primero se mantiene ya no por accidente histórico como en la circunstancia colonial sino básicamente como un instrumento destinado a mantener el orden dentro de visos de legalidad. El legalismo se instaura como una actitud ética que sostiene que la conducta colectiva moral solo debe ser materia del cumplimiento de reglas pre-establecidas.

El divorcio entre el derecho y la realidad alcanza no solamente la expresión positiva de aquel; la Ley, sino que llega a cubrir las doctrinas filosóficas que implican la función de éste. La enseñanza de la filosofía del derecho se llena entonces de una serie de entelequias cada cual más implicada. Como consecuencia, la definición del derecho que se enseña en las universidades es tan ajena a la realidad como la teoría misma y, una definición del derecho de acercamiento sociológico como la que ofrece Levy-Bruhl según la cual "derecho es el conjunto de normas obligatorias determinantes de las relaciones sociales impuestas por el grupo social al cual se pertenece" choca de inmediato con otras definiciones conocidas. En estos dos elementos comunes aparecen: la obligatoriedad de la Ley y su origen social pero se desconoce un último elemento; éste es que las normas obligatorias impuestas por el grupo social son absoluta y determinadamente modificables en la medida en que modificable es el grupo social y modificables sus aspiraciones e instituciones. El sistema jurídico legalista, le atribuye gran estabilidad y permanencia a la norma legal negándole la precariedad

II-3.9

que su naturaleza sociológica le otorga, y que es la que en esencia permite considerarla siempre como medio y nunca como fin.

Un estudio de las relaciones entre el legalismo y la formulación del derecho; y entre el legalismo y las expresiones formales del mismo establece que el lenguaje jurídico contribuye a la obscuridad y al sentido mágico de la Ley; "utilizar un lenguaje jurídico que se preste a convencer a la gente acerca de la oportunidad de lo ordenado significaría denuncia implícita a la obediencia a los destinatarios de la orden si la explicación de la Ley no fuese suficiente para convencerlo". El legalismo se unifica entonces con otro conjunto de medidas explícitamente tomadas por las clases dominantes en la América Latina con el propósito del mantenimiento del status quo. Dentro de esas medidas la simulación ocupa lugar preponderante.

Los grupos dominantes nacieron en la América Latina adelante de su tiempo. Las legislaciones que adoptaron en consecuencia, reflejan- por ejemplo en la legislación laboral- grados de liberalidad que corresponde a democracias avanzadas y que les permitieron identificarse así, atemporalmente. Sin embargo en muchos países, la propia ley laboral permite el mantenimiento de sistemas salariales referidos a la época post-colonial.

Simularon un alto grado de modernidad en la estructura morfológica del poder judicial pero sus mecanismos se implementaron básicamente con antiguas costumbres de secretaría judicial que sacrifican el fondo a la forma y que en muchas ocasiones resultan arcaicas. Adoptaron el positivismo jurídico en cuanto éste apareció, para mantener sin embargo mezcladas las leyes con la moral con lo cual el propio aparato de formación legislativa de la norma resulta contrahecho y endeble y por lo tanto inconsistente. La legislación moderna no lo es tal siempre, porque no refleja las modificaciones de la realidad jurídica sino con pesada lentitud. De ahí, que cuando se trata de derecho y subdesarrollo otras disciplinas ocupan lugares peoneros en tanto que el derecho y los abogados quedan relegados porque cargan sobre sus hombros la lentitud del sistema jurídico. Más aún se presume que quien es buen abogado lo es porque defiende el mantenimiento del sistema establecido y se lo niega por ello, con razón, al abogado algún rol relevante en la prosecución del desarrollo.

TEORIA DE LA DOMINACION LEGAL

Para los efectos de este capítulo, por dominación en el sen-

tido Weberiano, debe entenderse la probabilidad de encontrar -
obediencia a una medida entre personas dadas 22.

La situación de dominación ha de suponerse unida a la presencia actual de alguien mandado eficazmente a otro, pero no está unida incondicionalmente ni a la existencia de un "cuadro administrativo" ni a la de una "asociación". Según Weber se llama asociación de dominación cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente. A su vez, la asociación de dominación tiene la particularidad de estar determinada por la forma en que se administra por el carácter de "círculo" de personas que ejercen la administración y por el alcance que tiene la dominación. Indica Weber que las dos primeras características dependen en gran medida de cuales -
sean los fundamentos de legitimidad de la dominación.

De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta con tener como probabilidad de su persistencia motivos puramente materiales, efectivos o racionales con arreglos a valores. Al contrario, todas las formas de dominación procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad.

Ahora bien, la legitimidad de una dominación tiene importancia tangible en cuanto esté referida a la legitimidad de la propiedad.

La relación de dominación implica la sumisión a la autoridad por cuanto, la relación económica para convertirse en dominación tiene que adquirir una obediencia obligatoria. "La legitimidad de una dominación no implica siempre la obediencia por la creencia en la Ley en sí". La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad y practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales o causas grupales de desvalimiento.

Weber indica tres tipos puros de dominación según el fundamento primario de su legitimidad:

1. De carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad de las normas y de los derechos de los llamados por esos sistemas normativos a ejercer autoridad.
2. De carácter tradicional, que descansa en la creencia cotidiana de la "bondad" de las tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos, y en la legalidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad.

3. De carácter carismático, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona a las ordenaciones por ellas creadas o reveladas. En el caso de autoridad legal se obedece las órdenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas y a las personas por ellas designadas. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la persona del señor llamado por la tradición y vinculado a ella. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad.

Ninguno de los tres tipos de ideales, acostumbra a darse puro en la realidad histórica. La historia latinoamericana no es excepción a esta regla sin embargo, por lo expuesto, basta ya para justificar y explicar el por qué de los fenómenos legales latinoamericanos antes descritos. Inconscientemente la monarquía española pretendía legitimar racionalmente la dominación que el hecho del descubrimiento le otorgaba sobre América Latina. Mucho menos inconscientemente, la dominación racional y tradicional hace pretensión de legalidad. Las normas jurídicas sirvieron básicamente para estatuir la dominación con el objeto de que se le respetara. El hecho de existir, como ya se indicó, una administración burocrática supuesta para el cuidado racional de los intereses legítimos, implicaba la existencia de uno de los elementos de la dominación legal y ello finalmente implicaba asimismo tanto un ejercicio continuo de funciones sujeto a la ley cuando la existencia de una serie de deberes y servicios objetivamente limitados en mente a una competencia teórica, al tiempo que la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos, generaba la obediencia indispensable para llevar adelante las pretensiones económicas de la dominación en la América Latina.

Desde el punto de vista particular el objeto final de esta dominación es la obtención de lucro, mientras que desde el punto de vista colectivo es la colocación de toda la economía al servicio de la satisfacción de los roles de producción de materias primas, en beneficio de las metrópolis.

Así queda pues, teóricamente establecida la naturaleza abstracta del derecho, alejada de la realidad a la que antes hicimos referencia.

CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO MODERNO EN AMERICA LATINA Y NATURALEZA TEMPORAL Y TRANSITORIA DEL MISMO COMO SUPERESTRUCTURA DE CONTROL DEL PROCESO DE DESARROLLO.

Como consecuencia de la situación agrícola descrita, el Derecho Agrario en América Latina ha aparecido incipiente, incompleto y generalmente tergiversando sus reales pretensiones teóricas. La preponderancia durante más de tres siglos de un grupo de poder basado en las actividades agrarias lo orientó hacia instrumentos de dominación. Las instituciones jurídicas relacionadas al campo han sido expresión del sistema de tenencia de la tierra, y sólo pueden entenderse como el resultado superestructural de una suma intercondicionada de elementos de ordenación económica y social normativos no sólo de la estructura económica sino, de la organización política del mercado y de la cultura. El carácter del derecho agrario ha aparecido más notoriamente hacia el siglo XIX y ha tendido básicamente a facilitar la libre actividad económica del grupo dominante. Esta libre actividad se identifica directamente con el poder político y el poder económico y por tal razón los puntos fundamentales de regulación del interés jurídico no han sido dirigidos al proceso de producción agrario ni a sus consecuencias o antecedentes en el ámbito nacional sino que, se han dirigido básicamente a preservar la naturaleza agrario exportadora de la economía nacional. Esto es, a asegurar la estabilidad de los precios de exportación de los productos agrícolas en el mercado internacional de un lado y a mantener la tenencia de la tierra estabilizada y estática. Las categorías sociales²⁰ creadas por el sistema latifundio-minifundio han orientado la práctica del derecho en relación directa con las categorías sociales de grandes terratenientes, de campesinos propietarios, y de campesinos sin tierra. Los beneficios directos sin embargo, derivados del universo jurídico se han orientado casi totalmente al beneficio de los grandes terratenientes. Pareciera ser que el derecho agrario aún en sus más primarias manifestaciones ha tenido una óptica invertida. No se trata en ningún caso de beneficiar a los más o de proteger sus intereses sociales y económicos. Se trata al contrario de proteger explícitamente los intereses de los menos o como alternativa sagaz, mantener el sistema de legitimidad, de mantener el status quo.

Aparentemente, se debería utilizar la estructura jurídica del país para invertir tal situación.

Levy Bruhl² y los seguidores del sociologismo jurídico así lo preconizan. Dada la aparente validez de sus planteamientos, este trabajo postula básicamente una modificación sustantiva en la pretensión de utilización del derecho. En ningún caso este puede seguir siendo considerado fin. Pero, parece ya momento de resolver la antigua disputa quienes piensan que el derecho "se encuentra" y no se "hace". En el fondo, la antigua disputa entre Savigny y Bentham todavía perdura cuando todo indica, que la única forma de comprender el derecho como un instrumento para el desarrollo de una articulación estructural de las leyes que se hacen con el objeto de racionalizar las motivaciones requeridas para una acción fundamentalmente coercitiva del estado, orientada a regular los intereses económicos de las minorías en beneficio de las mayorías. Esta disputa teórica aparentemente concluirá cuando se llegue a vincular la planificación con el derecho; cuando éste sea expresión cabal de la intención de conseguir el desarrollo. Si se acepta, que la base fundamental de éste, será la modificación estructural de las relaciones económicas derivadas de la producción agraria, hay que admitir entonces, que el derecho agrario deberá contener un conjunto de normas de emergencia que permitan utilizar los recursos económicos provenientes del sector para la obtención del desarrollo. Esas normas tendrán por lo tanto una evidente calidad transitoria. Obedeciendo como obedecen a situaciones de emergencia su validez en el tiempo se superará en la medida en que dichas situaciones hayan desaparecido. Vale por lo tanto la pena tratar de establecer muy genéricamente las actuales circunstancias acerca de cuya modificación debería tratar el Derecho Agrario Latinoamericano.

La tenencia de la tierra en América Latina no obstante la presunta aplicación de leyes de reforma agraria todavía se muestra con ilimitada desigualdad. Aún 72 por ciento de la propiedad territorial pertenece sólo al 9 por ciento de los propietarios³. Aún 48 por ciento de la población total vive en zona rurales. De ella, la proporción de la población ocupada en la agricultura es del 83 por ciento en un país y del 18 por ciento en otro, pero con excepción de 5 países por lo menos, la mitad de la población económicamente activa gana sus sustentos en la agricultura en todos los demás.

En términos generales la agricultura en la América Latina no está desempeñando el papel que le corresponde en el desarrollo de la región. No provee al continente de los alimentos que le son indispensables. Incita en muchos casos a la sobre utilización de las tierras o a su utilización. La agricultura no absorbe la mano de obra que genera en el propio sector. Estadísticas recientes muestran que el incremento de la producción agrícola por habitante del período 54-64 se había limitado a sólo el 2.8 por ciento por habitante o sea a menos del 0.2 por ciento anual. La tasa del crecimiento de la producción agrícola había alcanzado entre 1954-1961 el 3.8 por ciento y descendió al 2.5 por ciento entre 1961 y 1968⁴. La producción de alimentos creció a una tasa media de 3.6 por ciento anual entre 1954 y 1964. Pero de no ser por las variables derivadas de los bienes de explotación cuyos precios están sujetos a variaciones continuas en el mercado mundial, lo que modifica el monto de la producción agrícola, podría afirmarse que ésta ha crecido en América Latina con demasiada lentitud, en comparación con el crecimiento vegetativo de la población y por lo tanto con la demanda de alimentos.

América Latina tiene aproximadamente 1.500 millones de hectáreas de tierras agrícolas y bosques. De este total 989 millones son bosques y 538 millones son tierras de cultivo aprovechables. Estos datos recogidos por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, muestran que sólo 162 millones de hectáreas se están cultivando. Para 1968 sólo 8.7 millones de hectáreas estaban bajo riego y el resto estaba sujeto a riego pluvial¹⁸. La disponibilidad relativa de crédito para el sector agrario muestra en los países en los que la agricultura contribuye con más del 20 por ciento al Producto Interno Bruto¹². La disponibilidad relativa de crédito agropecuario se ha mantenido constante desde 1961 en tanto que en los demás países de disponibilidad relativa se ha reducido.

El uso del crédito se ha vinculado a la asistencia técnica y a la comercialización en sólo 5.4 por ciento del total del crédito otorgado lo que permite aseverar que se mantiene en el Continente un elevado monopolio de los incentivos productivos los cuales por lo demás, se dejan al arbitrio de los productores. La capacidad de almacenar en el Continente es insuficiente. En Argentina entre 1964 y 1969 la producción de granos se expandió en un 35 por ciento pero su capacidad de almacenamiento creció só

lo en un 12 por ciento ¹².

En América Latina la capacidad de almacenamiento es suficiente sólo para el 4 por ciento de su producción total en materia de granos.

La producción y uso de insumos tecnológicos en el período 1967-1969 se ha incrementado en un 10 por ciento en relación al promedio de los años 57-59 pero, su utilización por áreas seleccionadas muestra una absorción de alrededor de 98 por ciento en la llamada agricultura comercial ¹².— Los servicios de educación, investigación agraria y sanidad vegetal y animal han mejorado en forma considerable desde el punto de vista de la formación de recursos humanos, principalmente a nivel de educación media y superior. Se señala que la matrícula de nivel intermedio en escuelas agrícolas aumentó el mismo año a una tasa de 13.5 por ciento en 18 países pero, las actividades de extensión agrícola se redujeron sólo a nivel de préstamos financieros que vinculan a esos servicios al crédito y a la comercialización.

La industria de la producción agropecuaria ha quedado reducida al interés marginal que en ella tienen la industria ligera dependiente. Por ejemplo, se sabe que el establecimiento del proceso industrial de jugos y cortes de frutas es básicamente respuesta inmediata a la inversión de empresas multinacionales por vía de aplicación de regalías y patentes.

Todos los datos citados anteriormente configuran a nuestro entender la real naturaleza que el derecho agrario debe tener como superestructura de control para el desarrollo. Parece ociosa para el continente y sus requerimientos cotidianos, la discusión sobre la definición del derecho agrario. No interesa si este debe tratar la actividad agraria o la explotación agropecuaria ⁶. Mucho menos importantes es el determinar con precisión, si por la naturaleza del contenido de su definición el derecho agrario adquiere o no autonomía en relación a las otras ramas del derecho y si en suma, el nombre de la disciplina debe ser o no derecho rural o derecho agrario. Se pretende a continuación en breve síntesis enumerar lo que a entender del autor deberían ser los campos de aplicación del derecho agrario.

1. Aparentemente la más importante acción que ha de regular el derecho agrario es la modificación de la tenencia de la tierra.

Desde el punto de vista lógico-cronológico todo indica, que sin modificaciones en el sistema de tenencia de la tierra no hay posibilidades de alcanzar el desarrollo en América Latina.

- 2.- La modificación de los sistemas de tenencia de la tierra debe ser seguida de un estatuto jurídico que asegure la mejor utilización de los recursos naturales. Los sistemas de regadío y avenamiento, deben integrar básicamente esta segunda parte de las regulaciones.
- 3.- El derecho agrario debe tener por objetivo la regulación de la investigación agrícola obligando a orientarla hacia la producción de bienes alimenticios, en beneficio de la sociedad antes que del producto en sí.
- 4.- Los resultados de la investigación agrícola deben hacerse expresos y diseminarse a través de la administración del estado. La extensión agraria y sus servicios son el cuarto campo de interés del derecho agrario.
- 5.- El empleo en el sector agrario y sus regulaciones debe ser materia de legislación agraria.
- 6.- El perfeccionamiento de la formulación y ejecución de políticas agropecuarias y dentro de ellas:
 - a) La renovación total de los criterios de utilización del crédito agrario.
 - b) El establecimiento de formas cooperativas de comercialización.
 - c) La creación de la infraestructura básica, indispensable para el mercadeo.
 - d) El promocionamiento de incentivos incluyendo el control de precios.
 - e) El estímulo y financiamiento para la adquisición y el uso intensivo de insumos tecnológicos.
 - f) La inversión en industrias nativas productoras de insumos tecnológicos.
 - g) La ampliación de los programas de educación, investigación, extensión agrícola, sanidad vegetal y animal.
 - h) La incentivación y provisión de recursos financieros para la industria de la producción agropecuaria.

7.- La organización campesina en formas auto-gestionarias y su preparación para la producción debe también ser parte del universo del derecho agrario. La enumeración antecedente no puede ser considerada taxativa y excluyente y de ella surgen claramente otras necesidades jurídicas que teóricamente corresponden a otras ramas del derecho, y que con toda probabilidad estarían mejor localizadas en otras disciplinas. Pero la intención básica del presente trabajo es precisamente la de considerar como estrategia global del desarrollo una concentración de recursos financieros, políticos y jurídicos en el desarrollo adecuado del sector agrario. Consecuentemente, hay que admitir que la naturaleza del derecho agrario variará con el tiempo.

Dadas las actuales circunstancias requiere imperativos sobre otros derechos específicos. Se habla con mucha frecuencia de la reforma agraria como presunto requerimiento para la formación de una nueva sociedad. Es indiscutible que ella sólo sobrevivirá en la medida en que la actual desaparezca. Los puntos anunciados deberán ser necesariamente completados con otros que globalicen las perspectivas de cambio en los demás sectores de la economía. Pero entonces ya no se hablará de derecho agrario sino del derecho del desarrollo.

RESUMEN

El autor analiza la dinámica del comportamiento jurídico en relación con el subdesarrollo latinoamericano. Parte de la hipótesis según las cuales las causas fundamentales del subdesarrollo se encuentran en la dependencia externa y en la dominación y marginalidad internas, las mismas que derivan de los sistemas de tenencia de la tierra. Con esta base, el estudio se concentra en el comportamiento del mundo jurídico en relación con el sector agrario y señala como la regulación civilista y urbana de la vida jurídica en el campo no es un accidente sino que ésta se deriva de las motivaciones mismas de la incorporación del continente al universo jurídico europeo cuyos valores sirvieron como una superestructura de control para el mantenimiento de los fenómenos señalados como causas del subdesarrollo.

Para este análisis el autor estudia el origen y naturaleza del derecho de las indias; la naturaleza primario-exportadora de la

economía latinoamericana y su consecuencia sobre el ordenamiento jurídico. La teoría de la dominación con énfasis en la dominación legal, y el contenido del derecho agrario moderno en América Latina y naturaleza temporal y transitoria del mismo como - superestructura de control del proceso de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BOURRICAUD, F. Notas sobre la oligarquía peruana.
In _____ . La oligarquía en el Perú.
México, D.F., Diogenes, 1970. p. 15.
- 2.- BRUHL H., L. Sociología del derecho. Trad de Myrian de Winizky, 2a. ed. Buenos Aires, Eudeba, 1966. pp. 12-13.
- 3.- COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL.
Datos estimados sobre la base de los estudios de tenencia de la tierra. Washington, D.C., 1965-1968.
- 4.- CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL.
Documento de presentación para la sexta reunión anual.
Washington D.C., 1964.
- 5.- CARRARA, G. Corso di diritto agrario. ^{2a} ed Roma,
1938. v. 1, p. 9.
- 6.- FREEDMAN, W. Legal theory. 3a. ed. New York,
Free Press, 1953. pp. 135-211.
- 7.- FULLER, L. Anatomía del derecho. Trad. de Luis Castro. Caracas, Monte Avila, 1969. p. 45.
- 8.- GARCIA, A. Dialéctica de la democracia. Bogotá, Cruz del Sur, 1971. pp. 77-78.
- 9.- _____. Reforma Agraria y economía empresarial en América Latina. Santiago, Ed. Universitaria, 1967. 305 p. (Colección de América Latina, v. 2).
10. GUNDER FRANK, A. Capitalism and underdevelopment in Latin América. New York, Monthly Review Press, 1967. p. 28
11. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. DIRECCION GENERAL. Evaluación de la agricultura en la década de los 60, documento preliminar. San José, s.f.

II-3.3.20

12. Ots CAPEQUI, J.M. Manual de historia del derecho español en las Indias. Buenos Aires, Losada, 1945.
13. KAPLAN, M. Formación del estado nacional en América Latina, Santiago, Ed. Universitaria, 1969. p. 154.
14. MATTERLART, A., CASTILLO, C. y CASTILLO, L. La ideología de la dominación de un sistema dependiente, Buenos Aires, Signos, 1970.
15. OLIART, F. El legalismo como ideología política en los procesos de reforma agraria latinoamericana. Desarrollo Rural en las Américas (Costa Rica) 2(2): 131-159. 1970.
16. PARSONS, T. Structure and process in modern societies 5a ed. New York, Free Press, 1967. pp. 98-99.
17. REALE, C., OLIART, F. Introduction to OAS legal tradition, un published paper Madison. University of Wisconsin, 1968.
18. SHATAN, J. y CLYDE, M. La agricultura en América Latina; perspectivas para su desarrollo en el desarrollo agrario en América Latina. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1968.
19. SMITH, R. Historia de la economía en Europa. Madrid, Universidad de Cambridge, 1948. v. 1, p. 416.
20. STAVENHAGEN, R. Las clases sociales en las sociedades agrarias. México, D.C., Siglo XXI, 1969. pp. 32-34.
21. VITALE, L. América Latina feudal o capitalista? In Latin America-Reform of Revolution. New York, 1967.
22. WEBER, M. Economía y sociedad. Ed. por Johannes Winchelman. Trad. por José Medina Echavarría y otros. México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1970. 2 V.

CONFERENCIA SOBRE "EL FUERO PRIVATIVO AGRARIO"

POR: DR. LUIS H. PASARA
Profesor de Derecho de
la Universidad Católica
de Lima e Investigador
de Desco.

En primer lugar, quiero agradecer la invitación y la responsabilidad de exponer en esta reunión la experiencia del fuero privativo agrario peruano que, entiendo, puede servir como punto de referencia para examinar las implicancias jurisdiccionales de un proceso de Reforma Agraria. Desde este punto de vista, mi exposición busca presentar la experiencia del fuero privativo peruano, poniéndola en relación con lo que podríamos llamar algunos de los problemas teóricos que para el derecho surgen desde un proceso de reforma agraria. Esto se podría decir mucho más simplemente en los siguientes términos: ¿Hasta qué punto un proceso de Reforma Agraria requiere de un aparato jurisdiccional distinto al sistema tradicional de administración de justicia?

La experiencia peruana muestra dos etapas en la Reforma Agraria; dos etapas que, sin duda, han sido diametralmente distintas, en cuanto a la eficacia y los alcances de la Reforma Agraria. La primera etapa corresponde al período 1964-1968; en la cual existe aprobada formalmente una Ley de Reforma Agraria y en la cual, en efecto, no ocurre la Reforma Agraria. La segunda etapa empieza en 1969 con la aprobación de la nueva Ley de Reforma Agraria por el Gobierno Militar; aquí se produce una Reforma Agraria no solamente importante y radical en términos del propio proceso político peruano, sino, como se ha dicho frecuentemente, bastante radical en términos comparativos con otros procesos de Reforma Agraria. Encontramos un primer correlato con el tema que nos preocupa; y es que en el primer período, con la primera Ley de Reforma Agraria no aplicada, era competente para conocer de los problemas jurisdiccionales generados en el proceso de Reforma Agraria, el fuero común, es decir el poder judicial tradicional; en contraste, la Ley de Reforma Agraria aprobada en 1969, establece el fuero privativo agrario, es decir, un sistema jurisdiccional distinto, con dos instancias: un tribunal agrario de competencia nacional y juzgados de tierras de competencia territorial variable, según se determine conforme a las

II - 4.1

necesidades mismas de la Reforma Agraria hasta aquí hay una simple coincidencia en dos etapas. En aquella etapa de la Reforma Agraria con resultados concretos existe un fuero privativo agrario. Pero todavía no tenemos evidencia de que haya relación de causalidad entre el hecho de que exista un fuero privativo agrario y se dé una reforma agraria con resultados efectivos. Vamos a eso.

La experiencia de la "no Reforma Agraria" en el Perú entre 1964-1968, sin duda, tiene su raíz explicativa en varios elementos; uno de los cuales era la voluntad política de no hacer reforma agraria y, sin embargo, aprobar una ley cuyo efecto era fundamentalmente ideológico; es decir, suavizar tensiones sociales a partir de la presunta canalización de los conflictos agrarios. Una expresión concreta de esa no voluntad política de hacer una Reforma Agraria era el que no se asignaba en el presupuesto general de la república las partidas necesarias para implementar el proceso de Reforma Agraria. Pero una de las razones más específicas, y que creo cabe mencionar en el tema que nos convoca, es el hecho de que el poder judicial frenó directamente el proceso de Reforma Agraria. Debido a la no asignación de fondos para ejecutar el proceso de Reforma Agraria, fueron pocas las haciendas que efectivamente fueron expropiadas por el proceso de Reforma Agraria; sin embargo, de esas pocas, algunas fueron devueltas por el poder judicial, amparándose en disposiciones legales de nivel constitucional, que presuntamente habían sido violadas por el organismo implementador de la Reforma Agraria.

¿Qué ocurre en contraste con el fuero privativo agrario, a partir de 1969? Quisiera contar una anécdota que recogí hace muy poco en una investigación, en la cual estoy trabajando en el Perú, sobre el sistema de administración de justicia. Creo que esta anécdota pinta bien la diferencia entre el fuero privativo agrario peruano y el poder judicial tradicional de cualquiera de nuestros países. Un juez agrario entrevistado en relación con la ponderación de las pruebas en el proceso, responde de la siguiente forma. Dice: "Cuando yo tengo que atender un expediente, en realidad presto poca atención a las pruebas que obran en el expediente; mucho más importante es examinar la conducta y la actitud que tienen las partes; por ejemplo, yo tuve que resolver un caso en el cual las dos partes reclamaban la posesión de una parcela, y si bien en el expediente obraban

II - 4.2

pruebas que presuntamente demostraban el derecho a poseer por parte de ambos actores en el proceso, sin embargo para mí fue definitivo el hecho de que la ropa y los zapatos de una de las partes demostraban claramente que era un campesino, lo que no ocurría en el otro caso". Me pregunto: ¿Qué juez del poder judicial tradicional puede actuar en base a este tipo de prueba? En nuestros países, el juez común tiene una actitud totalmente formalista ante las pruebas; según la cual, incluso si él toma conocimiento de un hecho que importe para la decisión del caso pero que no ha sido ofrecido por las partes, no debe actuarlo ni incorporarlo en el razonamiento de su sentencia. En lo que trato de insistir con esta anécdota es que en el fuero privativo agrario, más que un aparato distinto, un sistema paralelo al tradicional, más que una burocracia sustitutoria o reemplazante del poder judicial tradicional, hay una aproximación distinta a la forma de administrar justicia; y lo que quiero enfatizar en el curso de la exposición es que esta forma de aproximarse a la administración de justicia es la que requiere un proceso de reforma agraria.

¿Cómo podríamos caracterizar jurídicamente hablando este nuevo tipo de Instituto que es el fuero privativo agrario? Desde el punto de vista procesal, hay tres características básicas que deben tomarse en cuenta.

La primera característica es el impulso de oficio que la Ley de Reforma Agraria establece, como una exigencia que se impone al juzgador para que actúe en busca no de la verdad legal sino de la verdad real. Aquí tocamos esa diferencia sobre la cual los procesalistas han insistido tanto, pero se ha hecho tan poco en términos concretos para superarla. El juez civil basa su decisión en la percepción de aquello que es demostrado por las partes. A través del juzgamiento de cada caso concreto, esta diferencia entre la verdad legal y la verdad real llega a ser abismal y, a veces, escandalizante. De un lado, está la verdad que es la verdad de los hechos y de otro, la verdad que resulta probada en autos. El impulso de oficio, impone al juez el priorizar la verdad real, como un objetivo central de su trabajo jurisdiccional del juez. ¡Qué distinta es esta actitud del juez agrario a la actitud del juez tradicional, tan bien caracterizada por Carnelutti en ese famoso texto de este procesalista italiano, llamado Elogio a los jueces hecho por un Abogado: "Juez tú no tienes que fatigarte para encontrar argumentos, porque solamente estás llamado a escoger entre los buscados por nosotros los abogados, que realizamos por tí, el duro trabajo de excavar, y para me-

II - 4.3

Por meditar tu elección tienes el deber de sentarte en tu cómodo sillón..... ¡ Tú eres, oh, juez, la olímpica inmovilidad que sin prisa espera! Este no es el juez agrario peruano. El es un juez que va a buscar la verdad; va a buscarla físicamente en un pequeño automóvil en el cual se puede movilizar por su jurisdicción, no para esperar la verdad que le presenten las partes, sino para ir a buscarla a través de las pruebas que él estime necesario actuar.

La segunda característica, desde el punto de vista procesal, es la sumariedad del proceso. No es necesario detenerse en lo que es una característica fundamentalmente legal, de haber reducido los términos procesales al mínimo posible y haber eliminado en todo lo que son segundas citaciones en diligencias frustradas, de tal manera que no haya formas dilatorias dentro del proceso. Teniendo en cuenta la necesidad de que un proceso de reforma agraria efectivamente se produzca y no sea frustrado, no es indispensable subrayar la importancia de esta segunda característica del procedimiento ante el fuero agrario.

Pero es la tercera característica aquella que probablemente contribuye de una manera mucho más nítida a definir lo característico del proceso agrario.

Es lo que en términos doctrinarios se llama la función tuitiva del juez que está expresamente dispuesta por la ley peruana, en términos de obligar al juez a aplicar de oficio las normas que tutelan los derechos de los campesinos. Como ustedes saben, la función tuitiva consiste en la aplicación, por el juez, de normas que no son alegadas por las partes; es una función que raramente se le da al juzgador en nuestro derecho procesal. Usualmente, sólo en el derecho laboral se le faculta al funcionario que tiene que resolver en conflicto a aplicar normas, aún cuando no hayan sido alegadas por el trabajador. En el caso del derecho agrario peruano, la función tuitiva se le da al juez solamente para aplicarla a favor del campesino, es decir no se le faculta a que aplique indistintamente las normas no alegadas por las partes, sino sólo para aplicar de oficio las normas no alegadas, a favor del campesino.

Quisiera leer, un trozo de una resolución del Tribunal Agrario Peruano, en la cual se explica la aplicación del principio tuitivo, en una figura concreta que es la intervención ultra petita, es decir más allá de lo demandado por las partes. Dice la resolución del tribunal: "Al contrario de las normas del proceso civil, que prohíbe el

II - 4.4

juzgamiento ultrapetitas, la interpretación teleológica de la ley, dado el carácter social del derecho agrario, permite al juzgador sobrepasar el pedido de la parte en cuanto no envuelva limitación al derecho de defensa o sea cuando se fundamente en hechos, que aún cuando no fueron especificados en la petición inicial, hayan sido discutidos y debidamente probados, evitando la duplicación de la controversia. " Esto sin duda, es un tanto sumamente importante para comprender de qué manera la actitud jurisdiccional del juez agrario peruano, no es la del juez neutral; no solamente no es la de un juez pasivo como propugna el paradigma de Carne-lutti, sino tampoco es la de un juez neutral que pretende impartir justicia a ciegas. Es un juez, que como vamos a ver un poco más adelante, trata de implementar y hacer posible un proyecto político concreto: el hacer la reforma agraria .

El principio tuitivo ha sido jurisprudencialmente traducido por el Tribunal Agrario con otro Instituto jurídico que quisiera poner en relieve; la carga de la prueba; dice otra resolución del Tribunal Agrario:

"Dado el carácter social del Derecho Agrario, al igual que en el derecho del trabajo, la carga de la prueba de la existencia de la relación laboral corresponde a aquél (el empleador), por lo que al no haber acreditado dicha relación ni el cumplimiento de las leyes sociales, se presume que los actores han tenido la condición de feudatarios." Lo que se discutía en este caso concreto era la calidad de feudatario que otorga determinados derechos en el proceso de reforma agraria peruano. Los actores no habían logrado probar su calidad de feudatarios, pero tampoco el patrón había logrado probar el carácter laboral de la relación existente; había una relación pero el carácter de esta relación no aparecía dilucidado por las pruebas; es decir, ni el patrón logró demostrar que había una relación salarial, ni los campesinos han logrado demostrar que existía una relación de tipo servil. En vista de estas circunstancias, probablemente un juez civil hubiese resuelto en contra del campesino, teniendo en cuenta que como parte demandante no había logrado probar su alegato: A diferencia de ello, el Tribunal Agrario, por analogía con el derecho laboral, estableció que la carga de la prueba debía corresponder al patrón y que como él no había probado lo que alegaba, se tendrá por cierto el hecho alegado por el campesino.

Creo que estos principios jurídicos nos muestran una actitud jurisdiccional sumamente clara, en la cual el juez no es más un elemento neutral sino que decididamente tiene una toma de posición para administrar justicia. En esto se halla el centro de la diferencia entre el fuero agrario peruano y, no solamente el poder judicial tradicional, sino además, la teoría jurídica prevaleciente acerca del poder judicial. Esta idea de alguna manera ha sido expresada, en un texto no jurídico, del Presidente Velasco, cuando en 1970, recordará los logros de la Reforma Agraria, al referirse al fuero privativo expresa bastante bien esta idea que estamos tratando de presentar : Dice : " Para decidir los posibles interrogantes de carácter legal, vinculados a la aplicación de la reforma, funciona desde noviembre del año pasado, el Tribunal Agrario, cuya principal responsabilidad es la de absolver esos interrogantes con la mayor celeridad de acuerdo al texto, el espíritu y a la intención revolucionaria de la reforma" Entonces hay tres indicadores para el juez: el texto de la ley, el espíritu de la ley y la intención revolucionaria de la reforma. En esto está expresado en términos políticos, del en ese momento Presidente de la República, cuál era el principio orientador del Tribunal Agrario; principio que resulta totalmente alternativo al principio formalista, en el cual se confía o se deposita la función jurisdiccional a quien, aparentemente de manera neutral, administra la justicia.

Quisiera examinar algunos casos concretos de interpretación hechos por el Tribunal Agrario, acerca de ciertas Instituciones o principios jurídicos tradicionales, para mostrar de qué manera opera este nuevo comportamiento jurisdiccional. Voy a referirme a cuatro temas concretos: La posesión, los interdictos, los títulos de propiedad y la seguridad jurídica.

En lo que se refiere a la posesión, la Ley de Reforma Agraria peruana, establece la posesión agraria, diferente a la posesión civil; en la agraria sólo determinados actos se reputan posesorios y ellos son básicamente aquellos vinculados directamente a la explotación productiva de la tierra; por ejemplo, cercar un terreno no es un acto posesorio para la ley agraria peruana. La jurisprudencia del fuero agrario ha puesto en eficacia esta afirmación legal. Dice una resolución, al revocar la sentencia de vista: " que la sentencia dictada en el interdicto de recobrar que ha motivado la presente acción contradictoria, ampara un derecho de simple tenencia física." La redefinición de lo que se en -

tiende por posesión como posesión productiva en vez de posesión física, es concreción significativa de esta nueva aproximación de la jurisprudencia agraria.

Quizá más significativo es el caso de los interdictos, que tradicionalmente dentro del derecho civil han sido acciones basadas exclusivamente en actos materialmente perturbatorios de la posesión, es decir, actos que al impedir física y materialmente el hecho mismo de la posesión dan lugar a una acción interdictal. Hay una importante resolución del Tribunal Agrario que es particularmente ilustrativa; dice la resolución :

"CONSIDERANDO: Que en el artículo primero del texto único concordado del Decreto Ley 17716 de la Ley de Reforma Agraria se describe a la Ley de Reforma Agraria como un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, lo cual lógicamente conlleva a que el juzgador aprecie en distinta forma determinadas figuras jurídicas adecuándolas a la nueva realidad social que se pretende forjar, de manera tal que funcionen y sean útiles al proceso de cambio."

Quisiera detenerme en este primer considerando. Repárese en el fundamento legal; simplemente el artículo primero de la Ley que, como la mayor parte de artículos primeros de las leyes de Reforma Agraria del mundo, simplemente define en qué consiste la Reforma Agraria. Esta es toda la base legal de la resolución; es decir, parte de la concepción de la Reforma Agraria y no de una norma tradicional en el sentido dispositivo de hipótesis y conclusión. Sobre la base de esta norma conceptual y no dispositiva se configura el derecho que la sentencia va a acreditar.

Veamos el Segundo CONSIDERANDO : " Que en este sentido, el concepto material perturbatorio de la posesión a que se refiere el artículo 1003 del Código de Procedimientos Civiles, necesita ampliarse." Detengámonos de nuevo: ¡Por vía jurisprudencial se define que una prescripción legal contenida en el Código necesita ser ampliada !. Sigo el texto : " A fin de evitar abusos y el despojo de los campesinos, y en el caso de autos la afirmación del autor de que ha sido denunciado ante la policía de investigaciones acusado del delito de usurpación y que ha sido detenido no constituye un acto material de perturbación en el predio según el pensamiento civilista tradicional, pero evidentemente dentro de la realidad rural del país representa un acto de perturbación de la

posesión pues el ejercerse sobre el poseedor, entraña intimidación o vis convulsiva y, aún al ser detenido, acción física destinada a perturbar y lograr la desposesión."

Este es uno de los casos más significativos de la transformación del pensamiento jurisdiccional a través de la acción del Tribunal Agrario. Tenemos varios elementos que son sumamente ricos para analizar el texto. En primer lugar, una base legal que no parte de una norma expresamente dispositiva, sino de una norma exclusivamente declarativa. En segundo lugar, redefinición por vía jurisprudencial de un instituto tan antiguo en el derecho como el interdicto. Y en tercer lugar, la aproximación realista que significa, más allá de las limitaciones de la forma legal, la necesidad de amparar al campesino, que efectivamente está siendo perturbado mediante una maniobra consistente en denunciarlo a la policía, para que éste lo detenga, y perturbarlo así en el acto fundamental de la posesión, entendido éste como la explotación de la tierra, que no puede realizar como consecuencia de una maniobra de la parte demandada.

El tercer caso que importa referir es el de los títulos de propiedad. En el Perú existe la institución de la comunidad campesina, originalmente llamada comunidad indígena. Según viejas disposiciones legales de fines del siglo pasado, los indígenas son propietarios de las tierras que poseen; sin embargo nunca por vía jurisprudencial se había implementado este principio: la disposición legal existía y nadie había decidido implementarla. Paralelamente, en muchos casos los hacendados, por simple despojo o mediante mecanismos legalmente permisivos como son el fraguar títulos supletorios por ejemplo, se apoderaron de tierras que originalmente o tradicionalmente pertenecieron a los indígenas. El Tribunal Agrario encontró la manera de implementar esta vieja norma a la cual me refería y estableció, actuando sobre el fondo del problema, que se reconociera el derecho de propiedad aún sin que se probara fehacientemente su base en la titulación. Dice una resolución a este respecto: " La legislación, cuya aplicación debe efectuarse de acuerdo a la correcta ponderación valorativa de la realidad actual, no permite razonablemente exigir a los campesinos títulos saneados de las tierras, cuyo trabajo constituye el único medio de subsistencia que les ha podido ofrecer la organización social hasta la fecha. Por lo que la posesión que ejercen debe ser protegida plenamente." Esto es un "atentado" contra la seguridad jurídica porque pone en cuestión la titulación que es uno de los principios básicos sobre los cuales reposa el derecho de propiedad. El fuero agrario

peruano ha interpretado así la norma básica de la Reforma Agraria, prefiriendo la exigencia de la posesión efectiva a la de los títulos de propiedad.

Es pertinente ampliar el tema de la seguridad jurídica, refiriéndose a un caso muy famoso de la Reforma Agraria peruana; es el caso de una hacienda llamada "HUANDO", situada muy cerca de Lima, merced a un escape que dejó el texto original de la Ley de Reforma Agraria de 1969 fue parcelada a iniciativa de los propios propietarios, siendo parcialmente vendida a medianos hacendados y parcialmente repartida entre los mismos miembros de la familia, burlando así las expectativas de los campesinos que se les adjudicara en cooperativas. Las parcelaciones por iniciativa privada, que el texto original de la ley autorizaba, constituyen un hecho muy importante en la Reforma Agraria peruana porque dieron lugar a una movilización campesina que en primer lugar, consiguió que cambiara la ley, sólo 4 meses después de haberse aprobado el texto original, para impedir que ocurrieran nuevas parcelaciones por iniciativa privada. Pero la movilización campesina, hasta allí, no consiguió que se produjera una marcha atrás en los casos de parcelaciones ya efectuadas por la iniciativa privada. La seguridad jurídica, característica de un derecho tradicional, exige que los actos realizados bajo el imperio de la ley, mantengan licitud cuando la ley es cambiada. En este caso de HUANDO se generó una movilización sumamente importante; no solamente porque los campesinos del fundo realizaron una huelga que duró varios meses, sino porque, además, en torno a esto, se movilizaron los campesinos de valles cercanos y se movilizaron otros sectores de la población; estudiantes, obreros, etc.; y judicialmente hablando, lo importante de este caso era que se constituía en el primero en el cual se discutía la posibilidad de afectar una hacienda que formalmente era inafectable, en la medida en que ya se había producido la parcelación por iniciativa privada. Y, en consecuencia, las parcelas que se habían transferido estaban bajo los mínimos inafectables, con sus títulos inscritos en el registro de propiedad.

El Tribunal agrario, revocando la sentencia de primera instancia, resolvió anular la parcelación, es decir, declarar afectable la tierra, pero, además, declaró que eran insubsistentes los títulos de propiedad que se habían otorgado efectivamente como resultado del proceso de transferencia de dominio del hacendado original a los medianos hacendados que habían adquirido la tierra. Creo que, fuera de los argumentos legales que el tribunal usó, y en los cua -

les no importa mucho detenerse ahora, la explicación fundamentalmente está por el lado del objetivo de la Reforma Agraria, al cual el fuero privativo agrario busca orientarse. Desde luego, no se trata de un aplicador neutral de normas abstractas sino es un aplicador consciente de que está haciendo posible un proceso de reforma agraria, eficaz y en función de objetivos políticos muy concretos que, de encontrar obstáculos imprevistos, debe generar nuevos criterios jurídicos para superarlos.

Esta posición jurisdiccional que vamos examinando, es totalmente alternativa a la aproximación tradicional para administrar justicia. Este predominio de la voluntad política por encima de las formas legales o, como vamos a apreciar dentro de un momento, más bien el expreso predominio de la voluntad política que instrumenta las normas legales al servicio de la realización de un proyecto social es, sin duda, una experiencia totalmente nueva en el Perú. Nunca se había dado antes y, probablemente no se ha dado tampoco en el resto del poder judicial.

Desde ese punto de vista, hay que decir que la experiencia del fuero agrario peruano es una experiencia excepcional. ¿En qué consiste lo esencial de esta excepcionalidad? Si nosotros la contrastamos con la aproximación tradicional a la administración de justicia, encontramos lo siguiente. En la aproximación tradicional úse- se los argumentos que se usen, vinculados o no al derecho natural, hay un predominio de la aplicación literal de la ley, con interpretación exegética. Es decir, hay un predominio de una actitud formalista-positivista, que, adornada de cualquier doctrina, fundamentalmente se adhiere al texto de la ley, para defender los intereses del orden constituido. Esto es lo que explica, por ejemplo, la conducta del poder judicial peruano entre 1964- 1968, con la primera Ley de Reforma Agraria; en la práctica así se impidió la consecución de una Reforma Agraria. Las razones de fondo son muy claras: el texto de la Ley está hecho normalmente para defender intereses ya prevalentes en la sociedad. Cuando se aprueba una ley que trata de reordenar esa sociedad, los límites quizá no estén en el texto de la ley, pero sí en los principios jurídicos, tan antiguos como la seguridad jurídica, por ejemplo, los derechos adquiridos, o la irretroactividad de la Ley; todos ellos sirven para detener o para frenar cualquier tipo del reordenamiento social que se intenta, incluso con la ley a favor.

Mi argumento fundamental está en el siguiente enunciado : es imposible hacer un proceso de cambios, más o menos en serio, a partir de una aproximación de tipo tradicional a la administración de justicia, es decir, fundamentalmente respetuosa de la literalidad de la Ley y que mantenga, en su aplicación, principios directamente conservadores de la teoría del derecho, como son la seguridad jurídica, o los derechos adquiridos. Este tipo de aproximación al derecho, que una formación positivista nos ha hecho entender como sinónimo de derecho, definitivamente entra en contradicción con cualquier proceso de cambios con una voluntad política que busque implementarlo, cual sea la dirección de este proceso. En otras palabras, si es que realmente se quiere hacer efectiva la reforma que se anuncia, es imposible hacerla con un aparato jurisdiccional que tiene un tipo de aproximación formalista-positivista, que es fundamentalmente funcional a la conservación de un orden establecido y no a su transformación.

La concepción alternativa, es una concepción instrumental del derecho. Se trata de usar el derecho. No se puede concebir al derecho por encima de los conflictos sociales; se trata de reconocer que el derecho es expresión de esos conflictos sociales. En la medida que eso está reconocido, está reconocida la potencialidad, no sólo del legislador, sino del juzgador, de actuar desde esos conflictos sociales y sobre esos conflictos sociales. Aquí está el corazón de la diferencia con la aproximación tradicional.

En términos jurisdiccionales esta perspectiva tiene una precisión aún mayor que debemos examinar. Dentro de la aproximación tradicional, el juez actúa aparentemente como actúa una computadora; tiene una premisa mayor en la ley, tiene una premisa menor que es el caso y él en consecuencia debe producir una conclusión, que es su sentencia. Aparentemente, este proceso es mecánico ; es decir, se trata simplemente de ir descendiendo lógicamente, de una premisa otra, hasta extraer una conclusión. El juez lo único que puede hacer, aparentemente, es extraer la conclusión que ya está prefigurada en la ley. Esta aproximación es funcional a la conservación del orden, por cuanto todo el sistema jurídico que se aplica ha sido gestado para ese fin. En consecuencia, el resultado posible de este tipo de trabajo jurisdiccional siempre conserva el orden, nunca lo cambia.

En la aproximación a la administración de justicia que está implícita en el fuero agrario peruano, de la cual he tratado de dar cuenta en una serie de resoluciones cuyo texto he leído, el proceso de

aplicación se invierte. En realidad, lo primero que el juez busca es el resultado para luego volver a los medios necesarios; lo primero que busca no es la premisa mayor que le dá la ley o la premisa menor que le dá el caso, sino los resultados que debe alcanzar. Por eso, por ejemplo, la reiteración en citar como fuente legal el artículo primero de la Ley de Reforma Agraria, porque este artículo, que no es un dispositivo, que no contiene propiamente una norma, sí contiene un enunciado de objetivos, que porta el objetivo político de la Reforma Agraria. Entonces el juez parte de allí. No llega a producir ciegamente resultados, sino que, primero, pone atención en cuál es el resultado que se quiere obtener a través de la aplicación de la Reforma Agraria y, una vez que ha prefigurado los resultados deseables, busca los argumentos legales necesarios para producir ese resultado.

Esto significa un margen de flexibilidad dentro del procesamiento jurídico sumamente amplio; con frecuencia el fuero agrario pasa por encima de formalidades y se eleva a consideraciones generales como, por ejemplo, la base dada por el artículo primero de la Ley de Reforma Agraria; en otros casos, sin embargo, este enfoque lleva la aplicación literal y formal de la ley hasta sus últimas consecuencias. En esto no hay una contradicción; porque la opción no está tanto entre la aplicación literal de la ley o la no aplicación literal de la Ley, sino en la inversión del razonamiento jurisdiccional para prefigurar el resultado querido de acuerdo al objetivo político de la Reforma Agraria. Como segundo paso lógico, aparece la búsqueda del argumento legal que permite alcanzar ese objetivo deseado. Para mí este es el corazón del razonamiento jurisdiccional del tribunal del fuero agrario peruano. Esto es lo que permite que el derecho asuma, de manera sumamente evidente, un rol al servicio de un proyecto de reforma.

Dos aclaraciones pueden resultar importantes. La primera es que este enfoque alternativo que venimos analizando no puede confundirse con la arbitrariedad. El juzgador mantiene su rol de garantizar la recta aplicación de las normas. No es pues, un simple legitimador de las decisiones ya tomadas por el burócrata del poder administrador, que sí puede equivocarse o abusar de su facultad discrecional. El juez está para compensar ese poder y, no siendo neutral frente a los objetivos políticos del cambio social propuesto, sí ser imparcial respecto al caso concreto materia de juzgamiento para, serenamente, decidir si la conducta del burócrata

se ha ajustado o no a los objetivos del proyecto global.

La segunda observación tiene relación con un problema teórico mayor que es la vinculación entre poder político y derecho. También en esto la aproximación judicial tradicional ha pretendido una falta de neutralidad frente a lo político y frente al poder; neutralidad que, en los hechos, oculta la justificación del poder que en verdad se intenta a través del derecho. No hay igualdad ante la ley, no porque la ley lo deja de decir, sino porque la distribución desigual de bienes y de poder en la sociedad así de hecho lo provoca.

La aproximación alternativa a la administración de justicia enfrenta este hecho y asume conscientemente que está al servicio de un proyecto político; deja el disfraz de la neutralidad del juez y procede en consecuencia.

Solamente quisiera añadir un elemento más, que parece importante. Esta definición objetiva del proceso de reforma agraria, que otorga los elementos para la prefiguración del resultado buscado por el juzgador, no es un proceso estático. En el caso peruano, no se ha tratado de congelar o de fijar en definitiva cuáles son los objetivos de la Reforma Agraria y, a partir de eso, desarrollar un proceso de mera aplicación más o menos mecánica.

Como sugerí a propósito del caso de la hacienda "HUANDO" parcelada por los propietarios para evitar la aplicación de la Reforma Agraria, hay una dinámica de la Reforma Agraria que se traduce no sólo en cambios de la ley, sino más que en eso, en cambios en los objetivos mismos de la Reforma Agraria. Es decir, no tiene sentido concebir la Reforma Agraria como un proceso en el cual en un solo momento inicial se señala un objetivo y luego sólo se conducen acciones a producir el resultado querido. Hay una redefinición constante del objetivo que es fruto de la redefinición del conflicto de intereses que ocurre en medio de la Reforma Agraria. Esto, en el caso Peruano ha modificado con bastante frecuencia la ley, pero también se ha traducido en una redefinición de los criterios de aplicación del fuero agrario. El juzgador agrario ha tenido que ir buscando nuevas formas jurídicas de absorber las nuevas manifestaciones del conflicto de intereses en el campo, que precisamente surgen y se redefinen a partir de la aplicación de la Reforma Agraria.

En este sentido creador en el Perú se ha hecho un trabajo muy importante, aunque no siempre exitoso. Quiero subrayar esto porque mi exposición podría parecer demasiado triunfalista, respecto a los resultados obtenidos por el fuero agrario peruano. Pero creo que se ha hecho, sobre todo, un trabajo ingenioso e imaginativo en términos jurídicos, que es un resultado también alternativo al producido por el juez tradicional.

En suma, no se trata, en el caso peruano, de sostener que la Reforma Agraria ha sido eficiente por haber sido acompañada con un fuero privativo agrario, encargado de solucionar los conflictos que en ella se presentan desde el punto de vista jurisdiccional.

He querido sugerir que el problema es más complejo; que se trata de un nuevo tipo de comportamiento jurisdiccional que, por definición, no se pueda alcanzar en el poder judicial tradicional. Si se quiere, se trata de alterar, sustituir, revolucionar, invertir, las categorías mentales con las cuales el juez actúa cuando aplica la ley.

Desde un punto de vista muy concreto y operativo, en el caso peruano se decidió que era prácticamente imposible que los jueces que venían aplicando las normas tradicionales bruscamente alteraran su tipo de razonamiento. No se trató entonces de darles nuevas leyes a estos jueces, sino más bien de cambiar de jueces; lo cual significó crear un fuero privativo específico para conocer de estos conflictos con esta nueva mentalidad. Y el fuero agrario ha jugado un rol sumamente importante como innovador y creador de jurisprudencia, en un nivel que no tiene precedentes en la historia judicial peruana.

MUCHAS GRACIAS.

CONFERENCIA "DERECHO AGRARIO Y LEGISLACION AGRARIA HONDUREÑA" POR EL LICENCIADO JORGE ARTURO REINA, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS (UNAH).

Todos los fenómenos de la naturaleza, de la sociedad y del pensamiento se encuentran en perpétuo cambio. Ese cambio deriva tanto de las contradicciones internas que agitan el interior de cada fenómeno, como de la inter-relación de unos fenómenos con otros.

Todos los fenómenos, cosas o procesos, tienen contenido y tienen forma. El contenido está oculto, es el aspecto interno, es el conjunto de elementos que sirven de base a la existencia y desarrollo de los objetos.

La forma, por su parte, es lo externo, lo visible, es la estructura del contenido, gracias a la cual, puede expresarse dicho contenido.

Consecuente con lo anterior, para formarse una idea, bien del Derecho en su conjunto o bien del Derecho Agrario en particular, es indispensable examinar los rasgos fundamentales del Derecho, tanto en sus aspectos formales como en su contenido.

EL DERECHO EN GENERAL.

El Derecho es, por decirlo así, una técnica social específica dotada de coercibilidad y que expresa, siempre, absolutamente siempre, determinados intereses económicos, sociales, ideológicos, morales, etc. En el fondo de todo ordenamiento jurídico late siempre un interés dominante. Este interés es protegido, vigorizado mediante el poder coactivo de las normas jurídicas. En otras palabras, todo ordenamiento legal expresa una voluntad, un querer y por ello sanciona o considera fuera de la ley toda conducta contraria a la voluntad de los preceptos del derecho. Si, por ejemplo, el ordenamiento jurídico procura el pleno respeto a la propiedad privada, entonces, ese mismo cuerpo legal sanciona todo comportamiento que vulnere la propiedad privada. Igual podríamos decir que todo ordenamiento jurídico que proteja la vida humana, castiga toda conducta dolosa que

II-5.1

atente contra la vida.

El Derecho es entonces un instrumento jurídico que obliga a los súbditos, que se encuentran dentro de su ámbito de validez, a que observen determinado comportamiento frente a determinadas situaciones.

Esto explica cómo el Derecho no surge de la nada, ni es la invención de nadie en particular, sino que emerge de los problemas concretos que se dan en cada sociedad determinada y en cada época. Así, el Derecho Civil surgió en un momento determinado de la historia; el Derecho Mercantil hizo acto de presencia, en otro momento determinado de la historia y el Derecho Agrario aparece, ya organizado como tal, en otro momento del desarrollo histórico y en respuesta a problemas específicos.

Dentro del ordenamiento jurídico nacional, existe la posibilidad de que existan diferencias y aún contradicciones entre diferentes cuerpos de leyes; esto lo vemos en la práctica, sin embargo, desde el punto de vista estrictamente jurídico las contradicciones no pueden existir ya que el ordenamiento jurídico debe tener coherencia interna. El propio Derecho tiene sus medios correctores de posibles contradicciones. Si, por ejemplo, dos leyes de diferente jerarquía contienen preceptos contradictorios, prevalece la de superior jerarquía; si las contradicciones se presentan entre dos cuerpos normativos de la misma jerarquía, prevalece la que haya entrado en vigencia después.

Decíamos que toda norma jurídica procura que las personas se comporten de una manera determinada; es decir, que tiene un propósito directivo indica el comportamiento deseado y castiga la conducta contraria.

DERECHO AGRARIO.

El Derecho Agrario, en estas características generales que hemos reseñado, es igual que cualquiera otro Derecho; que el Derecho Civil, que el Derecho Mercantil, que el Derecho Laboral, etc. Este hecho, sin embargo, no significa que no tenga características diferenciales que lo tipifiquen y que le dan, en cierto sentido, un carácter peculiar.

II-5.2

Es necesario subrayar que no es posible comprender correctamente el Derecho si se omite el análisis de la realidad que regula, si nos quedamos en la forma y no vamos al contenido.

A escala internacional del Derecho positivo, desde el punto de vista formal, ha sido siempre el mismo, sin embargo desde el punto de vista del contenido, de la voluntad que expresa, el Derecho ha cambiado mucho a lo largo de la historia. En efecto en lo que concierne a la propiedad ha habido un gigantesco salto que va desde la propiedad privada absoluta (con derecho de usar, disfrutar y abusar) a la propiedad limitada por el interés colectivo y de ésta a la supresión de la propiedad privada sobre los medios de producción.

En nuestra legislación agraria también ha habido un cambio profundo en su contenido, en la voluntad que expresa, en los propósitos que persigue.

Podríamos decir, que en la historia de Honduras, o más exactamente, entre 1829 y 1976, ha habido 10 Leyes Agrarias. Las fechas de las mismas son: 1829; 1835; 1836; 1956; 1990; 1999; 1924; 1936; 1962 y 1975.

La primera Ley, (1829) emitida siendo Gobernante de la provincia unida de Honduras, Diego Vigil y de la República Federal de Centroamérica, Francisco Morazán, tuvo como propósito fundamental erradicar la legislación agraria impuesta por España durante la conquista y la colonia.

En esa Ley Morazán expropió las tierras eclesiásticas y redujo el número de ejidos indígenas. Esto produjo una cerrada oposición del clero y de los conservadores lo que a su vez hizo posible que, pocos años después, llegara al poder Rafael Carreras.

En 1990, en consonancia con lo que estaba sucediendo en Guatemala, a la sazón gobernada por Justo Rufino Barrios, Marco Aurelio Soto hace un nuevo intento en la dirección morazanista y expropia las tierras de la iglesia. Las Leyes en materia agraria promulgadas entre 1835 y 1836, procuran mantener el orden establecido.

En el año de 1962, bajo el gobierno del Dr. Ramón Villeda Mo-

II-5.3

rales y en ejecución de la política de la Alianza para el Progreso, anunciada en Punta del Este, Uruguay, se emite la Ley de Reforma Agraria en la que se consignan normas y declaraciones que propician la modificación del sistema de tenencia de la tierra. En el año siguiente fue derrocado el Gobierno.

Con todo y el avance que supone la Ley de Reforma Agraria de 1962, ésta no logra rebasar los criterios fundamentales que habían informado la política agraria hondureña: la colonización y la parcelación.

Toda esta modificación de la legislación agraria se produce al impulso de la intensificación creciente de la lucha de los campesinos por la conquista de la tierra. Entre 1970 y 1972, Honduras es escenario de una extremada agudización de las tensiones sociales en el agro.

La primera respuesta a esas grandes tensiones es el Decreto No. 9 el cual se contrae a establecer el arriendo forzoso de las tierras incultas de propiedad privada y a preparar las condiciones para el Decreto No. 170 que contiene la Ley de Reforma Agraria vigente.

Esta Ley de 1975 es concebida como parte esencial de un Plan Nacional de Desarrollo y como respuesta a las grandes movilizaciones campesinas que se produjeron al final del gobierno del Dr. Ramón Ernesto Cruz.

CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1975.

La Ley de Reforma Agraria vigente desde 1975, forma parte de un conjunto mayor que es el Plan Nacional de Desarrollo, del cual aquélla es su piedra angular. Esa Ley no plantea medidas revolucionarias en el sentido de que transformen de manera radical el Modo de Producción y las correspondientes relaciones de poder. La Ley plantea un movimiento nacional de actualización histórica y consigna medidas específicas para modernizar la actual estructura agraria de Honduras.

Los objetivos inmediatos de la Reforma Agraria podrían resu-

II-5.4

mirse de la siguiente manera:

- a) Promover el desarrollo del país mediante la redistribución de los factores de producción en el agro y haciendo posible la ampliación del mercado interno sin el cual no hay industria ni comercio.
 - b) Distender los conflictos sociales en el campo motivados por la contradicción entre los grandes latifundistas y los campesinos y asalariados rurales.
 - c) Incorporar a las masas campesinas al proceso moderno de la producción.
- ch) Contribuir al desarrollo industrial del país.

En pocas palabras, la Reforma Agraria Hondureña persigue evitar que, a mediano plazo, las tensiones sociales se agudicen a tal extremo que generen condiciones objetivas y subjetivas para una revolución social sangrienta y profunda.

Hay, sin embargo, terratenientes cuyo atraso es tan grande que no pueden comprender esta situación.

Decíamos al comienzo de esta charla que todo ordenamiento jurídico expresa una voluntad política del Estado que la ha puesto en vigencia. Descubrir con claridad esa voluntad, ese querer del ordenamiento jurídico, es definitivamente fundamental, ya que esa voluntad debe servir de pauta obligatoria para todas las personas que interpreten, apliquen o ejecuten las normas del Derecho.

¿Cuál es la voluntad, la intención política que movió al Estado de Honduras al poner en vigencia la Ley de Reforma Agraria el 14 de enero de 1975?

En consonancia con la Constitución de la República que establece la función social de la propiedad privada, la Ley de Reforma Agraria contiene artículos que permiten descubrir la voluntad política contenida en ella. El artículo No. 1 establece "... La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a

sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario". El artículo 4 reza: "Para los efectos de la presente Ley, es entendido que la Reforma Agraria persigue reunir preferentemente en una misma persona las condiciones de propietario, empresario y trabajador". El artículo 23 señala las tierras que serán afectables para los fines de la Reforma Agraria y el artículo 25 indica los "techos" que van de 100 a 2000 hectáreas. Finalmente, el artículo 167 prescribe: "Los problemas de interpretación que surjan al aplicarse esta Ley se resolverán con base en los artículos 17, 19, 19 y 20 del Título Preliminar del Código Civil. En caso de duda, se resolverá del modo que resulte más acorde con los objetivos, fines y principios de esta Ley".

De estos artículos así como de los referentes a las empresas asociativas, se desprende, con toda claridad, que la voluntad de la Ley es la de modificar el actual sistema de tenencia de la tierra y la forma de explotación de la misma dentro de los límites que establecen los "techos".

En cuanto a las cuestiones de procedimiento, en lo que se refiere a los recursos que la Ley consigna, considero necesario interpretar el artículo 150 párrafo tercero, en el sentido de que el recurso de amparo procede sólo contra las resoluciones DEFINITIVAS del Consejo Nacional Agrario y no contra cualquiera resolución de ese organismo.

LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y EL RESTO DE LA LEGISLACION TRADICIONAL.

En términos generales se puede afirmar que la voluntad política que expresa la Ley de Reforma Agraria no es la misma que informa al resto de la legislación. En efecto los cuerpos legales secundarios del país expresan la voluntad de mantener el statu-quo, ese es su querer; en cambio la Ley de Reforma Agraria plantea la modificación de ese statu-quo, es decir del orden imperante en el área de su competencia.

La voluntad política del Código Civil y del Código Penal es completamente opuesta a la que informa a la Ley de Reforma

Agraria. Los profesionales del Derecho, por otra parte, hemos sido formados en el espíritu de que las cosas deben ser como las configura nuestra legislación tradicional que data de principios de este siglo pero que es inspirada en legislaciones extranjeras del siglo pasado. Por ello no se puede comprender, ni aplicar, correctamente, la Ley de Reforma Agraria, si se le aplican los criterios cuasi-romanistas de nuestro Derecho Civil y Procesal.

Hemos señalado, asimismo, que la Ley de Reforma Agraria, desde el punto de vista de la Lógica del Derecho, no puede estar en contradicción con el resto de los cuerpos legales que existen en el país. Es evidente, no obstante, que la voluntad de cambio estructural que informa a la Ley de Reforma Agraria, contrasta con la voluntad de no cambiar el orden imperante que inspira a la legislación tradicional.

Existen, pues, en nuestra legislación dos decisiones políticas antagónicas convertidas en normas jurídicas: a) La decisión política de modificar el sistema de tenencia de la tierra (Ley de Reforma Agraria) y; b) La decisión igualmente política de mantener las viejas estructuras imperantes (otros cuerpos legales). ¿Cómo resolver entonces esta contradicción? De manera muy sencilla; la Ley de Reforma Agraria indica el camino.

Veamos. El artículo No. 2 de la Ley de Reforma Agraria dice textualmente: "La Reforma Agraria constituye parte esencial de la estrategia global de desarrollo de la Nación, por lo que las demás políticas económicas y sociales que el Gobierno apruebe deberán formularse y ejecutarse en forma armónica con aquélla, especialmente las que tienen que ver con la educación, la salud, la vivienda, el empleo, la infraestructura, la comercialización y la asistencia técnica y crediticia, entre otras".

El alcance de este artículo es muy grande, mucho mayor que el correspondiente de otras legislaciones agrarias de nuestro tiempo. La Ley de Reforma Agraria peruana, por ejemplo, dice que la política agraria y las demás políticas del Estado deberán estar en armonía recíproca. La Ley de Reforma Agraria hondureña, en cambio, prescribe que todas las demás políticas deberán armonizarse con la política agraria. Es decir, convierte a la política de Reforma Agraria en el centro de gravedad en cuyo alrededor deberán girar las demás políticas del Estado.

Esto impone, pues, la tarea de revisar toda la legislación del país. Esta interpretación es fortalecida, aún más, si se estudia el artículo dos transcrito, en relación con los artículos No. 13 literal f) que a la letra dice: "... el Gobierno..." "... modificará la estructura de aquellas instituciones o sectores de la Administración Pública que así lo requieran para que coadyuven de manera eficiente a la realización de la Reforma Agraria". Por su parte, el artículo 179 establece que se derogan todas aquellas disposiciones legales que se opongan a la Ley de Reforma Agraria.

Pero como si todo esto fuera poco, el artículo No. 5 de la propia Ley consigna: "Declárase de necesidad e interés público la realización de todos los actos conducentes a la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria". Recordemos que interés público quiere decir que cualquiera interés individual queda supeditado a aquél.

LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS Y LA LEY DE REFORMA AGRARIA.

En las Secciones SEGUNDA y TERCERA DEL CAPITULO II de la Ley de Reforma Agraria se consigna que la afectación y distribución de tierras se hará en beneficio preferente de organizaciones comunitarias. Consideramos que es un error de la Ley haber establecido aparentes diferencias entre las Empresas Asociativas y las Cooperativas. En rigor, la denominación "Empresa Asociativa" es una expresión genérica que engloba cualquiera forma comunitaria de organización campesina, bien sea ésta Cooperativa, Asentamiento u otra.

El carácter social que la Ley de Reforma Agraria establece en lo que se refiere a la adjudicación, explotación y distribución de los beneficios de la tierra, obedece a la negativa experiencia que arrojó la distribución de lotes de familia. Además de las limitaciones productivas que este sistema de parcelación entraña, su aplicación es lentísima. El economista alemán Ernest Feder comenta que según datos observados en 1960 en la tasa de asentamientos campesinos en sistema de parcelas, "Honduras necesitaría 155 años para concluir su "Reforma Agraria".

Sin organizaciones campesinas combativas no hay Reforma Agraria. Las organizaciones campesinas en Honduras nacieron en la lucha por la conquista de tierras y se constituyeron con anticipación a la emisión de la Ley de Reforma Agraria de 1962.

Las actuales organizaciones campesinas tienen una extraordinaria importancia para el proceso de Reforma Agraria. Es necesario que dichas organizaciones mantengan su autonomía e independencia respecto a los organismos ejecutores de la Reforma Agraria. Esto es una importante garantía para que el proceso no sea detenido por la presión de las fuerzas conservadoras.

Es necesario subrayar que la participación directa de los campesinos en la conducción del proceso es necesario fortalecerla aún más, ya que el simple hecho de que él sea beneficiario no lo convierte en partícipe del proceso. La experiencia universal enseña que "... el desarrollo de la reforma avanza en mayor medida cuando los campesinos sin tierra son capaces de convertirse en elementos de presión en favor de la misma.

LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

El Plan Nacional de Desarrollo constituye un importante paso para comenzar a liberarnos del atraso, la miseria, la dependencia que nos heredaron los conservadores de ayer que se opusieron, por todos los medios posibles, a los cambios estructurales promovidos por Morazán, Justo Rufino Barrios, Marco Aurelio Soto, Ramón Rosa y otros hombres progresistas. Gracias a esa herencia y a otros factores externos, Honduras, nuestro país, está ubicado entre las naciones más pobres y atrasadas del mundo y en América Latina, apenas hemos podido superar a Haití.

El Plan Nacional de Desarrollo persigue modernizar el país y realizar una actualización histórica de la sociedad hondureña. Como dijimos al comienzo, no entraña un planteamiento revolucionario, sino tan solo una metamorfosis de algunos marcos institucionales arcaicos ya superados por el avance tecnológico, social y cultural de los pueblos modernos. En suma, ese Plan aspira a romper el "zapato chino" que constriñe nuestro desarrollo y aún nuestro crecimiento económico.

El Plan pretende industrializar el país para que no siga siendo un simple exportador de productos primarios e importador de bienes industriales. Honduras no debe seguir siendo exportador de madera e importador de lápices; exportador de café e importador de Nescafé; exportador de cacao e importador de chocolate; exportador de banano e importador de crema de banano.

II-5.9

Empero, nadie crea una fábrica en donde no existen compradores; no puede haber industrialización en donde no existe un mercado interno floreciente. El actual mercado interno de Honduras es verdaderamente raquítico, incapaz de sostener o alimentar un proceso de industrialización.

Efectivamente, el 70% de la población está en el agro; la abrumadora mayoría de los campesinos está compuesta por minifundistas y campesinos sin tierra que producen apenas para subsistir, lo cual los mantiene sin ninguna capacidad de compra, o lo que es lo mismo, sin zapatos, sin ropa, sin medicinas, sin alimentos suficientes.

La Reforma Agraria, el Salario Mínimo, y otras medidas similares tienen, entre sus propósitos, darle capacidad adquisitiva a un mayor número a efecto de ampliar el mercado interno.

El Dr. Clodomir Santos de Morais señala que en Honduras, la "empresa campesina"... familiares y subfamiliares viven casi marginadas del flujo de intercambio y su participación en el mercado interno es casi insignificante, ya que el 82.5% de lo que producen es para el consumo y el 9.7% para semilla, quedando un excedente para el mercado de sólo 7.8%. "Estos datos son dramáticamente elocuentes.

Según información disponible, la población rural del país está constituida por 35,000 familias de las cuales 123,000 o sea el 35% no tienen ninguna forma de acceso a la tierra. Por otra parte, de las 178,370 fincas existentes, 67% está constituido por propiedades menores de 7 hectáreas, las cuales abarcan únicamente el 12% del área total de fincas. En el otro extremo de la escala de distribución existen 667 propiedades que corresponden a 0.3% del número total de fincas y que, sin embargo, controlan el 29% del área total de fincas. Está fuera de discusión, considero, que cualquiera que sea la oposición que se genere, esta estructura debe ser por lo menos reformada a la mayor brevedad posible.

Es absolutamente irracional y completamente injusto que se subutilice la tierra en un país que solamente tiene el 29% de su tierra con vocación agrícola, así como es igualmente injusto e irracional que mientras existen 123,000 familias campesinas sin tierra, una cabeza de ganado disponga de 3 hectáreas. Más

grave aún, los campesinos con poca tierra están en las faldas de los cerros, en tanto que muchas tierras fértiles de los llanos se encuentran subutilizadas por vacas.

El desarrollo nacional no puede seguir marchando en los marcos anárquicos y espontaneistas de la doctrina del "laissez-faire";- amerita la intervención del Estado en las ramas básicas de la producción y comercialización. De ahí la necesidad de planificar el desarrollo y establecer una jerarquización de prioridades que beneficien a la mayoría nacional formada por las clases desposeídas. El Plan Nacional de Desarrollo conforma una serie de medidas y de reformas para comenzar a sacarnos del atraso y actualizamos históricamente. Implica transferir capitales del agro para la industria y en expandir, simultáneamente, el mercado interno. Tiene características muy propias y no parece fruto de estereotipos. Se resume en Reforma Agraria, Reforma Forestal, Salario Mínimo, Reforma Tributaria, creación de industria básica (pulpa y papel, siderúrgica, hidroeléctrica, refinería de petróleo, fábrica de soda cáustica etc.) Y de unas centenas de industrias menores que permitirán inclusive la diversificación de inversión de capitales provenientes del pago de expropiación de tierras ociosas.

La Reforma Agraria no elimina la empresa ni elimina a los pocos empresarios que existen. Tan solo les quita la tierra que unos pocos empresarios no utilizan, para distribuirla a miles de hondureños que viven en condición subhumana. Es casi un programa de colonización ya que está lejos de romper la estructura de poder de los terratenientes o su eliminación como clase.

Sin embargo desde el momento mismo en que se anunció el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Reforma Agraria la reacción nacional e internacional empezó una violenta campaña contra Honduras, su gobierno y contra los hondureños que apoyan los cambios estructurales que amerita el país para lograr la modernización y actualización histórica de la sociedad hondureña.

Desde el momento en que se promulgó el Decreto No. 8 de arrendamiento forzoso de las tierras ociosas - ¡obsérvese! no se trataba de expropiación sino tan sólo de arrendamiento forzoso y, además, de tierras ociosas, no tierras en producción; desde aquel momento la reacción criolla e internacional no des-

cansa y vive a la forja de conspiraciones internas y externas contra los intereses nacionales del pueblo hondureño. A los líderes campesinos estudiantiles y obreros les tildan de comunistas. Tilda de comunistas las reformas del gobierno de las Fuerzas Armadas; a los oficiales jóvenes; al Consejo Nacional de la Defensa. El comunismo, el judaísmo o cualquier otro ismo siempre fue la bandera negra que enarbola las fuerzas obscurantistas para resistir a los cambios y para justificar las represiones, las intervenciones y la guerra.

La historia del mundo está llena de ejemplos. A raíz de los cambios operados con la revolución burguesa de los Países Bajos, España de Felipe II movilizó los obscurantistas de la Santa Inquisición para intervenir en la naciente república. A la vez la Revolución Inglesa generada a través de un golpe militar e impuesta por los oficiales jóvenes comandados por Cromwell tuvo que enfrentar el bloqueo y la intervención armada de sus vecinos reaccionarios. Igual pasó con la Revolución Francesa (de la cual se originaron todas nuestras repúblicas). La Revolución Francesa, además de enfrentar la intervención armada de sus vecinos, enfrentó, asimismo, la rebelión de fanáticos que internamente eran manejados por la reacción obscurantista dirigida, a su vez, por el clero latifundista.

Igual pasó con México en su revolución de 1910. Los cambios hacían temblar a los reaccionarios del continente. Sus intereses estaban en juego. El efecto demostrativo generaría cambios en otros países. De ahí la célebre Nota Panamericana contra el Presidente Carranza, a través de la cual se ofrecían para intervenir en el conflicto interno mexicano, los países del cono sur, Argentina, Bolivia, Brasil y Chile; el ABC.

Igual pasó con Cuba cuando apenas empezaba su reforma agraria; todavía su Presidente era el reaccionario Manuel Urrutia Lleó. Avionetas salidas de la Florida bombardeaban la población civil de la Habana y se preparaba, en territorio centroamericano, la invasión a Playa Girón, Bahía de Cochinos.

Ahora nos toca a nosotros los hondureños aunque ni siquiera hemos iniciado una revolución. Desde el momento en que el Gobierno de las Fuerzas Armadas anunció el propósito de realizar cambios estructurales y promulgó el Decreto No. 9, periódicos extranjeros y nacionales al servicio de las oligarquías y capitales

foráneos, empezaron una campaña bien pagada para desestimular a Honduras de su propósito de modernización y actualización histórica. Se gastan millones combatiendo COHDEFOR, el INA, CONADI, la Universidad, los líderes campesinos y a todas aquellas instituciones e individuos que apoyan el Plan Nacional de Desarrollo.

Contratan escribas como Clemente Marroquín Rojas para amenazarnos con la invasión de los vecinos, bajo el pretexto de que están temerosos de un proceso de comunización en el área.

La campaña ha sido tan bien orquestada y tan bien pagada que ha logrado algunos resultados. Por ejemplo, el engavetamiento del Plan Nacional de Desarrollo. Ya no se oye hablar de él. Sin embargo, las bases sociales que apoyan los propósitos positivos del Gobierno de las Fuerzas Armadas señalados en el Plan Nacional de Desarrollo siguen fuertes y dispuestas a exigir el cambio y a respaldar al gobierno en contra de los heraldos del obscurantismo y del atraso. Y esto molesta, naturalmente, a los reaccionarios del Istmo y más allá del Istmo Centroamericano.

Se amenaza con la intervención, con la guerra, con el chantaje del peligro comunista. Observen ustedes como está bien orquestado todo eso: una semana antes y en los meros días en que el Ejército Salvadoreño bombardeaba nuestra frontera, matando hondureños y ocupando más tierras de nuestro territorio, dos periódicos no dedicaban sus titulares y editoriales para reprobar al agresor de nuestra nación y llamar a la paz, sino que dedicaban sistemáticamente sus titulares y editoriales para "arquitectar" una campaña contra el supuesto "peligro comunista". Procuran mostrar a la reacción foránea, que existe infiltración comunista en los sindicatos, en las organizaciones campesinas, en la Universidad, en el cooperativismo nacional, en el estudiantado, en la educación, etc. etc.

Toda una orquestación de guerra psicológica coordinada con el enemigo externo para desencadenar una acción del CONDECA, o de presencia de tropas extranjeras en nuestro territorio a guisa de "proteger" la frontera, etc. etc. Todo eso por qué, pues por el hecho de que nosotros queremos la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo que ha sido poco a poco engavetado, y porque estamos dispuestos a rechazar a los enemigos internos y externos.

Los cambios que un país introduce en su estructura social, son un típico ejemplo de ejercicio de la soberanía nacional y del principio de auto-determinación de los pueblos. Si Honduras no preserva incólume su derecho a auto-determinarse no subsistirá ni la Ley de Reforma Agraria ni ninguna otra que otorgue beneficios a nuestro pueblo. En este sentido, Reforma Agraria y auto-determinación son cuestiones paralelas.

La Ley de Reforma Agraria no debe entenderse ni aplicarse al margen del Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan, sin la Ley de Reforma Agraria queda despojado de su elemento central; pero a su vez, la Reforma Agraria no podrá aplicarse aisladamente, como un programa solitario.

Bien puede decirse que sin Plan Nacional de Desarrollo no hay Reforma Agraria y que sin Reforma Agraria, no hay Plan de Desarrollo. Permítaseme agregar, sin embargo, que sin una firme decisión política del Gobierno de las Fuerzas Armadas, no habrá, ni Reforma Agraria ni Plan de Desarrollo, y que sin la unidad del pueblo de Honduras no habrá decisión política firme del Gobierno.

El pueblo entero debe unirse, organizarse y presionar en este sentido.

GRACIAS.

CONFERENCIA "DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA"

POR: DR. FRANCISCO OLIART

Si se acepta que el Derecho Agrario es un derecho nuevo, un derecho que modifica instituciones jurídicas caducas en las relaciones de producción del campo, tenemos que ver brevemente cuáles de esas instituciones son las más importantes para ser modificadas como consecuencia de un proceso de Reforma Agraria.

Si se analizan comparativamente las leyes de reforma agraria - del continente se encuentra que, de una manera u otra, en ellas ha habido un cambio sustantivo: se ha modificado el sentido del derecho de propiedad.

El derecho de propiedad rural se define de una manera notoriamente distinta al derecho de propiedad tradicional; o si se quiere más especializadamente, al derecho de propiedad urbano. - Mientras que el derecho de propiedad en general es considerado como un derecho inalienable sobre el cual se basa incluso la seguridad - del Estado, muchas gentes se llaman a asombro cuando descubren que el derecho de propiedad proveniente de una Ley de Reforma - Agraria, para empezar, no es un derecho intangible sino que es un derecho modificable. - No es un derecho perpetuo sino un derecho condicionado y carece del sentido político, que normalmente atrae al derecho de propiedad, desde que la modificación de éste se hace precisamente mediante la reforma agraria para la modificación de la estructura del poder. - El proceso de reforma agraria, quieranlo o no, es un proceso político; es un proceso que se hace para beneficiar a unos en detrimento de otros y, que, por lo tanto, enfrenta los intereses de los grupos supuestamente beneficiados a los intereses de los grupos manifiestamente depredados, como consecuencia de la reforma agraria. - Este hecho caracteriza fundamentalmente al proceso de reforma agraria. - Le da connotación especial que hace que las instituciones jurídicas emergentes en el proceso, sean radicalmente y hasta contrarias a las del derecho de propiedad tradicional.

No me voy a extender en las consideraciones del derecho de propiedad, no obstante su importancia, porque podríamos divagar en

medio de las teorías jurídicas para no encontrar ninguna solución al planteamiento que se hace en esta conferencia.- Por ello me limitaré, de ahora en adelante, a señalar como opera el derecho agrario dentro de la reforma agraria; es decir, a indicar lo más claramente posible el nivel de relación entre los pasos a tomarse en un proceso de reforma agraria y las leyes e instituciones jurídicas que lo normen. Por qué hago esto? No sólo porque resulta muy claro de entender sino porque se muestra un poco en concordancia con la primera conferencia que dicté. Decía en esa oportunidad que existía una relación umbilical entre los aspectos jurídicos de la ley de reforma agraria y su imposibilidad de aplicarse, de donde se puede colegir que las oligarquías latinoamericanas han aprovechado el sistema jurídico vigente para introducirlo dentro de las leyes de reforma agraria y evitar de esta manera su cumplimiento.- El panorama que se presenta por esta circunstancia no es un panorama halagador.

En algunos casos, el legalismo implícito de las leyes de reforma agraria, imposibilita casi absolutamente su aplicación.- Tal es el caso, por ejemplo, de Colombia, en el cual para expropiar una pulgada cuadrada de tierra se requiere mínimo *minimumum* 935 días porque la Ley establece un procedimiento de adquisición de la tierra que la hace lenta, que la entorpece con normas del derecho procesal civil tradicionales y que la lleva por consiguiente a una gran dificultad en su aplicación. Hay que encontrar una relación de causa efecto entre este legalismo implícito como ideología política en las leyes de reforma agraria y en la incapacidad de los propios países para llevar adelante los procedimientos, pero en fin, este es problema que daría lugar a una charla diferente a la de hoy.

El proceso de reforma agraria puede compararse fácilmente con una medalla de dos caras.- Por un lado, en el anverso, se trata de destruir (no hay que asustarse del término) la estructura agraria vigente y por otro lado, en el reverso se trata de construir una nueva estructura.

Para modificar la estructura vigente es necesario contar con mecanismos de adquisición de tierra.- Analicemos los mecanismos de

adquisición de tierra que se ofrecen al político que quiere hacer una reforma agraria.

De un lado tenemos la donación. Los propietarios de las tierras - coinciden en expresar un interés nacional y regalán las tierras para la reforma agraria.- Excepción hecha de una 600 a 700 Has. en Ecuador, donadas por la Iglesia Católica, no se sabe en todo el Continente de un proceso de reforma agraria que se haya hecho por donación. Este mecanismo gratuito existe pero no se usa. Y es hasta lógico que no se use porque los propietarios de tierras precisamente no están en disposición de donar las tierras desde que esa donación, como hemos dicho, implicaría la modificación de la estructura del poder.- En el otro extremo está la confiscación o nacionalización.- La voluntad política es tan fuerte que decide adquirir las tierras sin pago.- En la práctica sin embargo la nacionalización resulta completamente contraproducente porque no existe el mecanismo que posibilite a los poderes nacionalizar las tierras.- La nacionalización, salvo el caso de las tierras en Bolivia, en Méjico y en Cuba, anteriores a la Carta de Punta del Este, no se ha producido jamás. - Un tercer mecanismo de adquisición de tierras es la reversión.- Partiendo del supuesto jurídico según el cual el Estado puede conceder las tierras de uso público para el uso particular siempre y cuando se cumplan varias condiciones, cabe la posibilidad que esa concesión se anule y reviertan las tierras al dominio del Estado, tal como ocurrió en el caso de la ley peruana de reforma agraria que imposibilitó la adquisición de cerca de un millón de hectáreas de tierras concedidas y luego revertidas al dominio del Estado.- Una cuarta opción para la adquisición de las tierras es la compraventa.- La compraventa jurídicamente se perfecciona, según saben ustedes, cuando comprador y vendedor se ponen de acuerdo sobre cosa y precio.- Tratándose de reforma agraria esta transmisión de la facultad de adquirir tierras a los particulares atenta contra la esencia del proceso de reforma agraria.- El proceso de reforma agraria, repito es un proceso en el cual se benefician unos en detrimento de otros.- Si se acepta la compraventa como forma de adquisición de tierras, el Estado está haciendo renuncia a su rol conductor del proceso desde el momento en que está transfiriendo al propietario la posibilidad de ponerse de acuerdo con el precio, con lo cual el poder decisorio en el proceso de re-

forma agraria pasa a manos del propietario.- Pero no solamente ocurre este problema, que puede considerarse de orden teórico, sino que en la práctica ningún país latinoamericano está en condiciones de pagar al contado un proceso de reforma agraria, por el costo que tiene y porque si se trata de que comprador y vendedor se pongan de acuerdo, en este acuerdo el vendedor va a ejercitar la mayor presión posible para obtener las tierras a precio comercial.- A este respecto es notable un caso en Costa Rica.- Estaba aprobada por el Poder Legislativo la expropiación de unas tierras bananeras y la presidencia de la República vetó la Ley para hacer un negocio con esas tierras bananeras y comprarlas directamente al contado. Ese hecho desnaturaliza el proceso, pero además lo encarece de tal manera que lo obliga a reducirse a un ámbito espacial determinado que no es suficiente en el caso de - Costa Rica, ni será suficiente en el caso de otros países, para - lograr una justa redistribución de las tierras.- Queda como último instrumento la expropiación.- La expropiación es un instrumento jurídico legítimo a ser usado por el Estado. Lo contemplan sin - excepción todas las Constituciones del Continente, aún cuando algunas difieren en el justificativo de expropiación, pero en suma - el Estado ejercita su derecho de "jus imperium" para obligar a la venta de un inmueble por razones de necesidad social o de utilidad pública. Cualquiera que sea el justificativo la expropiación permite además una forma de pago diferente; El pago en bonos,- Esta - forma aparece sin embargo como insoluble cuando algunos propietarios pretenden hacer valer la tesis según la cual, el pago en bonos no es cancelatorio del valor de la tierra; la tesis según la cual la inflación no permite con el pago en bonos obtener plusvalía por la venta de la tierra, etc. etc. Sin embargo las leyes de reforma agraria, incluídas las más recientes como la del Salvador, la de Honduras y la de Panama, permiten la expropiación con pago en bonos y prevén modificaciones constitucionales que la posibiliten.

Pues bien, el derecho agrario comienza a tener luz propia, ya no sólo en materia referida a propiedad y a posesión sino también a expropiación; tanto desde el punto de vista conceptual de la Institución cuanto desde el punto de vista operativo del procedimiento.- Pero eso lo veremos más tarde con más detalle.- En todo caso es-

II-6.4

ta contribución que las circunstancias le exigen al Derecho Agrario, las de la consolidación del mecanismo de expropiación es un punto importante para vincular Derecho Agrario y Reforma Agraria. Veamos a continuación cuáles deben ser las contribuciones del Derecho Agrario en materia de mecanismos de adquisición de tierras. En otros términos cuándo se puede adquirir la tierra y por qué circunstancias se debe adquirir esa tierra con fines de reforma agraria.

La primera causal de expropiación que debe tenerse en cuenta es el límite de superficie. Hay que partir por reconocer la realidad de que la tierra es un bien escaso y por consiguiente no se puede dejar en forma ilimitada en manos de la propiedad privada, si es que el dejarla implica la posibilidad de beneficiar a más gente. Consecuentemente hay que limitar físicamente la extensión de la tierra para determinar sobre esa limitación la posibilidad de adquirir más tierras para ser entregadas a los campesinos. El problema de la determinación del límite de la propiedad es un problema estrictamente político. De acuerdo con la ley chilena de 1967 el límite que podría quedar en manos del propietario era de 80 hectáreas de riego permanente. La Ley de Reforma Agraria nicaraguense establece un límite de 5000 hectáreas. - La Ley de Reforma Agraria peruana establece ya no el límite inafectable sino el límite condicional; el propietario puede quedarse con 150 has., siempre y cuando se cumplan tales y cuales condiciones. Dentro de esas condiciones se menciona el pago de salarios mínimos a los trabajadores, la existencia de escuelas si se trata de fincas que tienen más de 100 trabajadores, la existencia de servicios de salud, etc, etc. - La segunda causal de expropiación es la explotación indirecta. - La tierra, dentro de la filosofía de la Reforma Agraria, es un bien de trabajo y no un bien de renta. - Consecuentemente todas las formas de explotación indirecta que se presenten en la realidad tienen que ser extraídas del ámbito de la Reforma Agraria e incluidas dentro del proceso de expropiación. - ¿Qué clase de explotación indirecta se reconocen como fenómenos reales en la existencia latinoamericana de la Reforma Agraria? En primer lugar los arrendamientos, en segundo lugar las tierras de propiedad de Sociedades Anónimas y en tercer lugar las tierras enfeudadas. - ¿Qué se entiende por tierras enfeudadas? Aquellas en las cuales se han establecido relaciones de trabajo entre propietario y campesino que implican algún tipo de domi-

nación sérvil por parte del propietario respecto al campesino.- Este fenómeno llamado Guasipungo en el Ecuador, Anaconaje en Perú, Colonato en Brasil, Colonato en Centroamérica, da lugar a la expropiación de las tierras porque sobre ellas se ha establecido una relación antisocial.- Otra causal de expropiación es la subutilización de la tierra.- Este caso se da gráficamente o se ejemplifica en los fundos de ganadería extensiva que por lo general se establece sobre tierras de vocación agrícola.- En todo caso la subutilización de la tierra tiene que determinarse por la existencia de módulos significativos por debajo de los cuales estos - fundos alcanzan su producción.- Es causal de expropiación la ociosidad de la tierra.- La tierra que no se encuentre cultivada - tiene que ser materia de expropiación superándose los criterios tradicionales del Derecho Civil según los cuales el amojonamiento, la existencia de cercas, el corte de árboles implica la explotación económica; mientras que en este caso de la reforma agraria, la ociosidad implica, como decía ayer el Doctor Pásara, cualquier tipo de omisión referida al proceso productivo independientemente de los actos materiales de posesión que pudieran realizarse sobre esas tierras.- En otros términos, las tierras que no alcancen un límite mínimo de producción, como en el caso de la Ley de el Salvador, pasan a ser consideradas ociosas y son por lo tanto susceptibles de expropiar.- Estas son las causas de expropiación.- Veamos a continuación algo sobre los procedimientos de expropiación.

Normalmente en toda la legislación administrativa del continente el proceso de expropiación es un proceso que lleva una cantidad de tiempo.- Judicialmente, la expropiación tal y como se decreta normalmente en los países latinoamericanos implican un proceso administrativo en el cual se establece la decisión del imperio del Estado de expropiar.- Inmediatamente que se decreta una expropiación se inicia un largo trámite judicial.- En este trámite incluso el Juez se pronuncia sobre la legitimidad de la expropiación y sobre el precio, pudiendo discutir el propietario ante el Juez y demostrar, si cabe, la ilegalidad del acto administrativo que decretó la expropiación.- Esto ocurre por ejemplo, constitucionalmente, en el caso de el Salvador en el cual no es posible expropiar si es que no se ha probado ante el Juez la necesidad de utilidad pública.- Esto lo contiene también la Constitución Guatemalteca.- En el proceso de reforma agraria esta línea se invierte.-

II-6.6

La parte administrativa de la expropiación es larga y la parte judicial es mínima; la intervención del Juez se produce básicamente para pronunciarse sobre el precio y en algunas legislaciones, como en el caso de la peruana, la apertura del proceso a la acción judicial sólo se acepta si es que junto con la demanda y como recargo de la misma se acompaña la Escritura Pública de traslación de dominio de la tierra.- O sea se le dá el poder jurisdiccional una intervención mínima a efecto de que el acto administrativo que implica el proceso de reconocimiento de la tierra, el establecimiento sobre ella de algunas de las causales de expropiación y la determinación del precio de la tierra son discutidas mínimamente cuando se transita del proceso administrativo al proceso judicial.- La preparación de éste y puesta en práctica de un proceso administrativo es objeto del Derecho Agrario y a él contribuye a través de la depuración de los conceptos que permiten la expropiación, y sobre todo, a través del establecimiento de términos improrrogables que aseguren la efectividad del proceso de Reforma Agraria en cuanto a la adquisición de determinada tierra. La apertura de la discusión sobre la expropiación en el poder judicial no garantiza nunca la expropiación porque se ponen en juego todas las articulaciones del Derecho Procesal Civil.- En este segundo caso, se limita esa actividad judicial y se consolida la actividad administrativa dándole a la expropiación un carácter estrictamente administrativo.

He mencionado que en el proceso hay un precio a pagar y hay una forma de pago de ese precio; la Reforma Agraria, debe asegurar al propietario un pago; pero la determinación de ese valor de pago es sustantivamente a la valorización común y corriente, porque entran en juego nuevos sistemas.- Ocurrió en el caso peruano un incidente sumamente práctico que ilustra esa diferencia.- Un Ingeniero Agrónomo en ejercicio profesional fué contratado en el año de 1971 para valorizar una hacienda a efectos de liquidar los impuestos derivados de la sucesión hereditaria en la cual estaba involucrado el Presidente; este Ingeniero valorizó la finca en catorce millones de soles, utilizando los criterios tradicionales de valorización aceptados por el cuerpo técnico de tasaciones, que es en Perú el instrumento idóneo para valorizar de acuerdo con las reglas comunes.- Pasados cuatro años de este incidente este

Ingeniero Agrónomo pasó a ser el Jefe de la Zona Agraria en que estaba el predio que se iba a expropiar. - Se aplicaron los nuevos criterios de valorización establecidos por la Ley de Reforma Agraria y él firmó la valorización por novecientos mil soles y no por catorce millones, porque los criterios habían variado sustantivamente. - Se trataba de un caso de una valorización comercial y en el otro de aplicar unas normas específicas y concretamente establecidas en la Ley, como criterios de valorización. - Los propietarios recurrieron a la Corte Suprema de Justicia, cuando no existía un Tribunal Agrario, y la Corte Suprema de Justicia, estableció que eran ilegales las expropiaciones de Reforma Agraria, porque vieron a la valorización con el mismo criterio comercial con que lo había visto este hombre antes de que entrara a trabajar en la reforma agraria. - Con ello se paralizaron una serie de expropiaciones hasta que se dio la nueva ley en la cual se clarifican las formas de valorizar las tierras adquiridas.

No tengo a la mano ni creo que sea el caso, mencionar con precisión el contenido de esas formas de valorización, pero en todo caso que quede esa idea clara de que la valorización con fines de reforma agraria no puede ser la misma que se haga con fines de compraventa de un inmueble. - Hay otros criterios de por medio, criterios de potencialidad en la producción, criterios de valorización de la clase de suelos, independientemente de su ubicación, que es uno de los elementos más importantes en la valorización general. Les había dicho que sobre este valor habían formas de pago; pues bien, las legislaciones de Reforma Agraria de América Latina, en su mayoría establecen el pago de conformidad con la naturaleza de la causal de la expropiación. - Se emiten bonos de diversas clases y se establece que el pago en bonos de la clase "A" por ejemplo, vaya acompañada de un precio al contado bastante mayor que los de la clase "C"; pues bien, la calificación que justifica el pago de diversas clases de tierra, está referida precisamente a la causal de expropiación y entonces, las tierras enfeudadas, tierras en las cuales han habido sistemas de colonato, se pagan con bonos de la clase "C" con menor cantidad de dinero en efectivo y con un plazo mayor para la redención de los bonos. - Una modificación al Código Agrario panameño del año 69, incluye bonos de reforma agraria, para pagarse en cuarenta años, si se trata de estas situaciones. - En cambio las tierras -

que se expropiaban sólo porque tienen una superficie mayor que el límite inafectable, se pagan con bonos de la clase "A" y se adjunta al pago en bonos una porción de pago de dinero en efectivo que es susceptible de satisfacer a cualquier persona, incluido el propietario renegón. A esos puntos que he mencionado someramente corresponde el criterio innovador del Derecho Agrario; esas ideas, algunas de las cuales son de orden eminentemente técnico, tienen que institucionalizarse a través de normas jurídicas; en esa reconstrucción del derecho de propiedad, en ese establecimiento de causales de expropiación, en esa modificación conceptual del proceso administrativo de expropiaciones, en ese establecimiento de bonos de valorización diferentes a las usuales en el país, en todos esos campos hay posibilidades de que el Derecho Agrario sirva a la Reforma Agraria. - Es este primer estudio un lado de la medalla a que nos habíamos referido. - Es decir, este anverso de la medalla implica la modificación del sistema de tenencia de la tierra existente. - En el otro lado de la medalla, en el reverso, habíamos dicho que estaba el proceso de creación de una nueva estructura. - Veamos suscitadamente como se hace la creación de esta nueva estructura. - La creación de esta nueva estructura se hace sobre la base de las adjudicaciones de la tierra adquirida; ¿Cómo se hacen estas adjudicaciones normalmente? Como consecuencia de la Carta de Punta del Este y porque se aceptaron como válidas las postulaciones de la Ley de Reforma Agraria italiana y Reforma Agraria española, y que fueron las primeras hacia las cuales orientó la vista toda América Latina, se empezaron a hacer adjudicaciones en Unidades Agrícolas Familiares. - Las unidades agrícolas familiares, implican desde el punto de vista práctico de ejecución de la reforma agraria, la determinación de un módulo, de un continente típico que por lo general se estableció en cinco hectáreas, en las cuales había que dividir todas las tierras adquiridas. - Estas divisiones implicaban desde el punto de vista físico determinación topográfica de los linderos y el señalamiento de mojones que los independizaran, y desde el punto de vista jurídico implicaba la titulación de unas tierras en beneficio de cada uno de los campesinos. - Esto es carísimo, pero además habían razones políticas que justificaban la dotación de la tierra en unidades agrícolas familiares. - La unidad agrícola familiar es una hacienda enana, con todos los defectos de la hacienda y sin ninguno de los beneficios de la gran explotación; es una pequeña -

extensión, en la cual se condena al campesino a vivir atado a la escasa productividad de cuatro hectáreas en condiciones en las que los servicios del Estado generalmente no van a llegar a esos campesinos por razones numéricas, incluso, simplemente numéricas. - No se puede dar servicio a 100, cuando se cuenta con un extensionista; no se puede dar crédito a 100 cuando hay un agente de crédito para una gran circunscripción territorial; el costo de la subdivisión de los mecanismos de riego para que beneficie a los pequeños agricultores, es inmenso; en suma, la unidad agrícola familiar, es otro lastre para la aplicación de la reforma agraria. - Las adjudicaciones empiezan a visualizarse entonces de manera colectiva, sea que se trate de cooperativas que se forman con fines de reforma agraria, sea que se trate de empresas asociativas campesinas que difieren de las cooperativas principalmente en el hecho de que las empresas asociativas obligan al socio a guardar de un 40 a un 50% y hasta un 70% y capitalizar la empresa, mientras que las cooperativas pueden hacer repartos de todos los beneficios obtenidos. - Pues bien, el establecimiento de empresas asociativas, implica un campo especial del Derecho Agrario, aquel que se refiere a cosas tales como la organización de la empresa desde el punto de vista jurídico; su reconocimiento por los organismos del Estado a efecto de que puede ser sujeto de crédito. - La suma de implicar las garantías territoriales para préstamos de carácter inmobiliario, aun sin que existan títulos de propiedad individuales que garanticen esa inversión como normalmente lo exigen los bancos agrarios de crédito. - Campos como el de la sucesión hereditaria, en los cuales hay que resolver el mantenimiento de la empresa con los herederos, del socio muerto, teniendo en algunos casos que enfrentarse a las propias constituciones de la República, donde se establecen normas sobre la sucesión hereditaria o por lo menos hay que enfrentarse a los Códigos Civiles donde se establecen normas de sucesión hereditaria. - Mecanismos jurídicos de organización, estatutos, reglamentos, en general documentos normativos de la actividad común y colectiva; y finalmente instrumentos de capacitación. - La discusión sobre si son más útiles las unidades agrícolas familiares, o las unidades agrícolas colectivas, asociativas o cooperativas, es una discusión para la cual ya se pasó la hora; todo el mundo sin excepción donde se afrontan procesos de distribución de la tierra, procuran entregarla en forma asociativa, en forma cooperativa o colectiva. - Son --

escasísimos los casos en los cuales por la naturaleza propia del país, implica cierto problema de orden político, en los cuales la tierra queda en manos de los pequeños propietarios; tal es el caso de Yugoslavia, donde el 80% de la tierra, está en manos de pequeños propietarios, pero en la cual ocurren dos fenómenos interesantes: En primer lugar los Combinados o sean las Empresas Asociativas, producen el 90% del total de la producción agrícola, mientras que el 80% de la tierra que se encuentra en parcelas individuales producen sólo el 10%. - En segundo lugar, Yugoslavia, tiene 6 millones de yugoeslavos emigrados del país buscando empleo en los países industrializados vecinos; fundamentalmente en Alemania y en Francia. - No hay duda de que aún cuando el debate está agotado, habrá siempre quienes digan que los campesinos son individualistas, pero no se trata de un problema de individualismo, se trata de un problema de la estructura de poder y el campesino adquiere participación en la estructura de poder a través de la existencia fuerte de empresas asociativas grandes, capaces de modificar la producción agrícola, la producción industrial y agro-industrial, capaces además, de consolidar grupos funcionales en los cuales se procure la capacitación del campesino. - Todo esto es una temática infrajurídica, pero para la cual se requiere un trabajo de creación lo suficientemente grande como para resolver los problemas que en la práctica se han venido presentando; sobre este tema de las empresas campesinas, si bien el debate está agotado a nivel teórico, hay muchas cosas que hacer a nivel práctico, regulaciones jurídicas sobre la forma de prestar garantía del crédito, regulaciones jurídicas, como decía antes sobre la sucesión hereditaria, regulaciones jurídicas sobre la marcha de la empresa, desde el punto de vista de la administración, etc., etc.; en todo esto se vincula el Derecho Agrario, con la segunda parte de la Reforma Agraria.

Creo haberles dado un esquema bastante conciso, sobre los puntos concretos en los cuales se hace indispensable el aporte de los juristas, con esto pienso haber logrado una imagen clara en ustedes sobre la cual si quieren podemos discutir a continuación.

MUCHAS GRACIAS.

CONCLUSIONES

DE LOS

GRUPOS DE TRABAJO

III.

I. CONCLUSIONES SOBRE LA CONFERENCIA: "LA ESPECIALIDAD DE DERECHO AGRARIO".

El conferencista sugirió los siguientes puntos para la discusión de los Grupos:

- 1.- Los campos para los que debe programarse la Especialización del Derecho Agrario.
 - Investigación
 - Legislación
 - Planificación
 - Jurisprudencia
 - Docencia.
- 2.- La enseñanza del Derecho Agrario como especialización.
 - Métodos a utilizar
 - Curriculum aplicable para cada nivel.
- 3.- El Jurista al servicio del estado como agente de cambio al servicio del campesinado como sujeto agrario.

Conclusiones del Grupo No. 1

Plantea las cuestiones siguientes:

- a) Cómo resolver el problema del incremento de población en las cooperativas que tienen asignado en propiedad un lote determinado.
 - ¿ Podría la nueva población adquirir otra parcela?
 - ¿ Podría pedirse ampliación de la parcela primitiva?
- b) Conveniencia de que las llamadas "Comunidades" se hagan entrar dentro de la Ley al sistema cooperativista, con miras a que se haga una explo-

III.1

tación eficiente de la tierra con un sentido social.

c) Enseñanza del Derecho Agrario.

Al Grupo I le parece que debe incrementarse esa enseñanza, particularmente del Derecho, en tres niveles:

I.- Escolar o primario

II.- Secundario o a nivel de colegio

III.- Universitario

Los programas deben ser prácticos y no sólo teóricos, tratando de hacer intervención al alumno en experiencias de campo.

Podría inclusive, impartirse esa enseñanza a nivel de grupos campesinos organizados.

- d) En cuanto al jurista al servicio del Estado como agente de cambio y al servicio del campesino como sujeto agrario, el Grupo I entiende que debe tratarse de inculcar en el profesional del Derecho una responsabilidad que lo haga comprender que tiene obligaciones para con la comunidad y no sólo el derecho de percibir honorarios.

Conclusiones del Grupo No. 3

ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO

- a) Métodos de la enseñanza.
- b) Niveles de la enseñanza.
- c) Currícula aplicables a cada nivel.

LA ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO

III.2

bo y a todos los estratos sociales, empezando por las escuelas primarias, secundarias y finalmente universitarias agregando que si en el momento histórico el quehacer fundamental del estado es la realización de la reforma agraria, sería oportuno que la enseñanza se desarrollara bajo los siguientes aspectos: Usando un método, es decir una enseñanza técnico-científica y sostenida acorde a la línea general del estado, a fin de preparar a maestros en forma adecuada y de acuerdo a su capacidad intelectual. En este sentido se entiende Seminarios a Cursos especializados que deberán ser atendidos bajo un programa suficientemente discutido que conduzcan al verdadero conocimiento de la Reforma Agraria y al estudio de su derecho en los diferentes niveles de educación, el básico o escolar el secundario y finalmente el universitario.

Tal método universitario deberá cubrir cada una de las etapas que se ha propuesto el Estado a través del Instituto Nacional Agrario, para llevar a cabo el proceso de reforma agraria.

Es entendido y no necesita mayor aclaración que a nivel primario o secundario, que sea perceptible por el educando, además el nivel Secundario sería oportuno la inclusión de la nueva materia en el Plan de Estudios a nivel universitario es importante desde ya pensar en la reforma de la enseñanza arcaica, de la Facultad de Derecho a fin de que el nuevo profesional salga mentalizado con la nueva estructura social que se deriva de los cambios que introducen la aplicación e interpretación de la Ley de Reforma Agraria. Asimismo dentro de la carrera del Derecho es necesario la creación de cursos cortos para la formación de procuradores agrarios, y que en el campo práctico sean los encargados de la orientación y recta interpretación y aplicación de la justicia agraria.

El Estado en la aplicación de este proceso de transformación agraria denota su marcado paternalismo. Esto es lógico y necesario porque el campesino por su situación de dependencia y pobreza tanto económico como cultural, no

III.3

posee los medios para oponerse a la clase dominante y latifundista, pero esta marcada tutela sólo cambiará mediante el progresivo desarrollo integral y de concientización que adquiera a través del conocimiento, no sólo del derecho agrario sino del mismo proceso de Reforma Agraria y transformación de ese mismo proceso. Esto sólo la conseguirá mediante las enseñanzas que imparta el elemento humano de bidamente capacitado.

II. LA CURRICULA.

La currícula de la educación superior, debe contener según la carrera, la asignatura del Derecho Agrario con una carga horaria suficiente para el estudio de lo fundamental de esta disciplina jurídica.

Carreras como Derecho, Periodismo, Administración Pública, Ingeniería Agronómica y Forestal, Trabajo Social, deben contener en su respectivo Plan de Estudio, la asignatura de Derecho Agrario.

Varias asignaturas del respectivo Plan de Estudio deben enfocar el problema agrario nacional, por ejemplo: Ciencia Política, Teoría Económica, Sociología, Práctica Profesional y otras afines.

La asignatura del Derecho Agrario, no debe tener un enfoque y contenido exclusivamente jurídico sino también político, económico y social.

Conclusiones del Grupo No. 4

Para el tema No. 1

- a) Abrir la especialización del Derecho Agrario en la UNAH.
- b) Que el estudiante del derecho a partir del cuarto año pueda servir como Procurador Agrario.

III.4

- c) Asignar una materia más al curriculum de Educación Primaria y Secundaria que se denominará "Nociones de Derecho Agrario".

JUSTIFICACION: Se recomienda la enseñanza de esta materia a partir de la Primaria dado que un gran porcentaje de la población escolar no llega a cursar la educación Secundaria.

Para el tema No. 2.

- a) Programación de Seminarios sobre Derecho Agrario en que se den a conocer y a la vez exponer los últimos adelantos en dicha materia.
- b) La enseñanza del Derecho Agrario en nuestro país debe ser acorde con la realidad nacional en los niveles Primario, Secundario y Universitario.

Para el tema No. 3

- a) La formación del personal del derecho actual debe encaminarse a acomodar la legislación a la realidad nacional para que cumpla la misión de agente de cambio*.
- b) Revisar la legislación Civil, Penal, Mercantil, Laboral y acomodarla a la legislación agraria actual para que sea funcional.
- c) Si el Jurista ejerce una labor como funcionario del Estado cuando éste es agente de cambio, y ejerce una labor tutelar, y no paternalista, necesariamente estaría identificándose como un colaborador de los sujetos agrarios que en este caso son los campesinos.

* JUSTIFICACION: Hasta el momento toda la formación del Abogado se basa en la legislación Civil, Penal, Laboral, Mercantil, con el objeto de mantener la estructura.

III.5

Conclusiones del Grupo No. 5

1. Campos para quien debe programarse la especialidad del Derecho Agrario
 - a) Investigación permanente y legislación
 - La investigación debe ser un medio para conocer la realidad de los sujetos de la reforma agraria y debe ser anterior a la promulgación de una Ley Agraria. - Esta misma investigación permanente ayudará a actualizar la Ley en los aspectos en - que la rebase la realidad misma.
 - La investigación debe abarcar el estudio de la Legislación nacional, buscando leyes o disposiciones que se opongan al espíritu de la reforma agraria y con ello al espíritu de la Ley Agraria que es el -- principio de la Justicia Social.
 - En forma meramente ilustrativa debe hacerse el - estudio comparativo de las legislaciones agrarias de otros países.
 - b) Planificación
 - En la planificación es necesario que se incorporen los juristas pero también los representantes de los diferentes sectores involucrados en el proceso agrario, específicamente los representantes de las organizaciones campesinas; los Procuradores Agrarios, Promotores de Salud, Trabajadores Sociales, etc.
 - La participación estatal por medio de los Ministros: De Comunicaciones (caminos y carreteras), de Educación y de Cultura.

III.6

c) Jurisprudencia

- En la eventualidad de que se creen Tribunales Agrarios es necesario que los Jueces sean gente especializada en Derecho Agrario y que posea una sensibilidad social permeable al cambio.

d) Docencia

- Debe generalizarse a todos los niveles educativos a fin de garantizar mayor conocimiento de la problemática agraria por parte de la población.
- Impartir cursos sobre el Derecho Agrario a las organizaciones campesinas.

2. La Enseñanza del Derecho Agrario

a) Métodos Teórico-Prácticos

- La enseñanza no sólo debe impartirse en las aulas, sino que también en el conocimiento directo de la realidad.

b) Grados Académicos

- Bachillerato (a nivel de Promotores
- Licenciatura (con orientación en Derecho Agrario)
- Maestría

III.7

- Doctorado
- c) Curricula
 - Integrarlo con asignaturas específicas de la materia agraria y asignaturas complementarias
- 3. - Siempre será un jurista al servicio del campesinado y al servicio del Estado, sólo en tanto éste sea un verdadero agente de cambio, evitando llegar a situaciones paternalistas.

III.8

CONCLUSIONES SOBRE LA CONFERENCIA: "ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AGRARIA EN HONDURAS".

Puntos de discusión sugeridos por el conferencista:

1. Política en relación al pequeño y mediano productor. Garantías mediante la titulación a estos productores que están ocupando tierras nacionales y ejidales.
2. Política de Organización Campesina.
 - a) Gremial
 - b) Estructura de producción

Absoluto respeto a la voluntad y decisión de los campesinos convirtiéndose el Instituto Nacional Agrario en organismo de apoyo.
3. Política orientada a otorgar garantías a los productores de café ubicados en tierras nacionales y ejidales.
4. Política azucarera.- Las empresas dueñas de ingenios producirán únicamente parte de la materia prima, el resto de la caña de azúcar será producida por los beneficiarios de la Reforma Agraria y productores independientes.
5. Evolución conceptual;
 - a) Participación campesina;
 - b) Estructura de producción;
 - c) Capacitación campesina
 - Agro-técnica
 - Socio-política

III.9

- d) Reforma Agraria dinámica;
- e) Colonización como un complemento de la Reforma Agraria y no como sustituto.
- f) Crecimiento económico - desarrollo económico.

Conclusiones del Grupo No. 1

1. Política en relación al pequeño y mediano productor.

- a) Al pequeño o mediano productor ocupante de terrenos nacionales o ejidales, que por su situación irregular no han tenido acceso al crédito y que por esta razón no tiene eficientemente explotada toda la extensión de su tierra.

Se le debe brindar todo el apoyo del Estado para que pueda mejorar su explotación y así poder -- cumplir con la función social de la propiedad y -- por consiguiente llegar a adquirir el dominio pleno de la misma, ya que según la Ley de Reforma Agraria la titulación se hará en favor de aquellas personas que explotan la tierra de conformidad -- con los principios contenidos en la misma ley.

- b) Al generarse una super producción en el campo y el Banco Nacional de Fomento sea incapaz de absorverla. Una de las medidas en beneficio del pequeño y mediano productor, sería la creación de una Oficina de Comercialización, dotada de los -- mecanismos necesarios para evitar la participación de los intermediarios y acaparadores.

De la discusión de los demás puntos, los integrantes del grupo dejaron planteadas las siguientes preguntas:

2. Política de Organización Campesina

Pregunta:

¿ Qué tipo de Organización considera usted más ventajosa para el campesino?

¿ Considera usted que debe aclararse en la Ley qué Empresa Asociativa es el género y no una de sus especies ?

¿ Por qué si la forma colectiva de explotación es la que más conviene al campesinado, se introdujo en la Ley que todo miembro de una Empresa Asociativa - tendrá derecho a poseer un Huerto Familiar ?

3. Política Orientada a otorgar garantías a los productores de café ubicados en terrenos nacionales y/o ejidales.

Pregunta:

¿ Qué política se adoptará en el caso de que un productor de café, ocupante de terrenos nacionales o ejidales, sea propietario en dominio pleno de otro predio ?

4. Política Azucarera

¿ Por qué no se adopta la política de que los dueños de los ingenios se dediquen exclusivamente a procesar la caña y los campesinos a cultivarla ?

¿ Se impondrá a los campesinos la obligación de cultivar caña en las áreas expropiadas para proveer a la Azucarera ? y de ser así se establecerán cláusulas justas para ambos ?

5. Política de Comercialización

Si el campesino dotado de los medios de producción - obtuviera una cosecha abundante, ¿ Qué sucedería si no

se cuenta con los mecanismos adecuados de comercialización ?

Conclusiones del Grupo No. 3

Reforma Agraria Dinámica

La Reforma Agraria actualmente se está desarrollando de manera paulatina, por causas que no está demás mencionaras, como ser la política opresora de los grandes latifundistas que se oponen al fin principal que persigue, es - decir, sustituir el latifundio y minifundio, por un sistema de propiedad y tenencia de la tierra y la explotación de la misma, para garantizar la justicia social en el campo. Si este es el fin que persigue la reforma agraria, el derecho no debe oponerse a ello, y para que sea dinámica se necesita que se haga efectiva mediante la creación de Tribunales Agrarios, y asimismo que haya personal capacitado, - es decir, Procuradores Agrarios para la aplicación de la justicia agraria de una manera efectiva.

La capacitación campesina, es una de las tareas que se -- tornan más difíciles en nuestro medio, por varias razones, entre ellas el casi completo analfabetismo del campesino. De aquí se originan los mitos, la deformación recibida a través de los medios de comunicación, sobre todo los radiales, y el incesante temor a que vive sometido, no sólo del terrateniente latifundista, sino también por la misma casta militar que desde el grado de Sargento llegan a gobernar en los pueblos, aldeas y caseríos. Con estos antecedentes y la influencia que tienen los caciques del lugar, el campesino llega a la incredulidad y este factor limita su capacitación a tal grado que cuatro años después del despegue agrario de nuestro país con el Decreto No. 8 todavía no está seguro que la Ley Agraria le favorezca.

Mientras el Estado no demuestre seguridad en la aplicación de la Ley, mientras esa seguridad no convenza, muy difícil será la tarea de capacitación. No obstante, no todo es pesimismo, una de las formas de capacitación vendrá de aquella

que se imparta a los representantes del INA y mediante lo que se logre a nivel de educación primaria, secundaria y universitaria que este grupo ha detallado en sus observaciones presentadas en relación con la conferencia del Dr. René de León Schlter.

Colonización como complemento de Reforma Agraria

Durante los últimos años, a raíz del anuncio de la nueva política agraria y de la emisión del Decreto No. 170, Ley de Reforma Agraria, se discutió si para hacer reforma agraria bastaba con llevar a la práctica algunos programas de colonización en el Aguán, el Leán y en la zona fronteriza con Nicaragua.

El criterio para propugnar por una colonización agrícola era: Respetar la propiedad privada; la disponibilidad de tierra nacional en lugares fértiles aunque lejanos; la argumentación era aparentemente sólida y justa, pero analizando el problema más a fondo encontramos las siguientes objeciones:

- a) No toda propiedad privada en apariencia al público lo es legalmente;
- b) La propiedad privada, como los latifundios ociosos o deficientemente explotados, son un obstáculo a un mejor nivel de vida del campesinado. Por otra parte, los minifundios sólo dan lugar a una vida de subsistencia. Ni uno ni otro absorbe tecnología, como mecanización, plaguicidas, irrigación, etc., por consiguiente hay estancamiento a las fuerzas productivas.
- c) La disponibilidad de tierras de vocación agrícola es también aparente porque sólo un 20% de la tierra del país es de esa vocación.

Evolución conceptual

Crecimiento Económico y Desarrollo Económico

Desarrollo Económico:

Siendo de imperiosa necesidad el establecimiento de un -- sistema socialmente justo en el agro, la participación del campesino es indispensable para lograr el desarrollo económico del país. Para lograr este desarrollo es necesario, en primer lugar, dotarlo de tierra y poner a su alcance los demás medios de producción para que con su trabajo se consiga el desarrollo patrio.

Crecimiento Económico:

Es aceptado que ha habido un crecimiento económico positivo en relación con los fines perseguidos por la reforma agraria. El trabajo de los campesinos en parcelas individuales, actualmente ha sido superado por el de las Comunidades y - Cooperativas.

Siendo las asociaciones comunitarias y las cooperativas, un instrumento para el desarrollo, se propone lo siguiente:

- 1) Para asegurar un sistema de vida igualitario, debe emitirse una legislación adecuada que norme el funcionamiento de estas comunidades o cooperativas.
- 2) Que se eliminen los asalariados de las comunidades.

Conclusiones del Grupo No. 4

- 1.- Se debe dar apoyo técnico y económico al pequeño productor y motivarlo para que trabaje su tierra en forma comunitaria.
 - Coordinación con los organismos estatales, privados e internacionales para la obtención de créditos,

así como para una labor de promoción más amplia en favor de los pequeños y medianos productores, colaborando estrechamente con los programas del INA.

- Garantías legales para el pequeño y mediano productor, una vez reunidos los requisitos legales, - en el otorgamiento de un documento de inafectabilidad otorgado por la autoridad competente.
- 2.- Apoyo prioritario a los grupos organizados legalmente, destacando una labor de promoción para que los campesinos que aún no están organizados se incorporen a la explotación comunitaria.
- 3.- - Que el INA les adjudique el dominio pleno de propiedad de las tierras a los pequeños y medianos --caficultores que no la tengan en propiedad, por ser éste un rubro de producción que genera divisas --importantes para el país, otorgándoles las respectivas escrituras.
- Buscar una solución factible para que el pequeño -cafetalero entre al mercado en igualdad de condiciones que el gran productor.
- 4.- Que grupos campesinos participen en igualdad de condiciones en cuanto al suministro de caña a los ingenios azucareros, en relación con los productores independientes, debiendo repartirse las utilidades que genere la empresa azucarera, también entre quienes aportan la materia prima.
- 5.- Evolución Conceptual.
- a) Mayor representatividad del campesino organizado en el Consejo Nacional Agrario, en el Consejo Ase-

- sor y en organismos que en el futuro se creen.
- Que el BNF defina su política de créditos hacia los grupos campesinos.
 - b) Se recomienda la diversificación de la producción para evitar el monocultivo y conseguir una ampliación en los mercados.
 - c) Actualización y adiestramiento del personal que labora en el proceso agrario.
 - Que el técnico que se prepare para servir al proceso de Reforma Agraria no se convierta en un "Burócrata" e instrumento de las clases dominantes.
 - d) Se hace necesaria la participación de todos los sectores que forman nuestra sociedad nacional, pero en base de las inquietudes que las bases manifiestan.
 - e) Que los organismos que tienen el deber de realizar las obras de infraestructura habiliten las zonas aptas para la agricultura involucradas en el proceso de Reforma Agraria.
 - f) El crecimiento económico dio paso al desarrollo económico con el concepto de cambio ya que no se puede vivir en un proceso estático.

Sugerencias:

- Revisión y derogación de algunas leyes que datan desde 1906 y que no están de acuerdo con la realidad agraria que se está operando.
- Se hace necesario la creación de un Fuero Agrario en nuestro país, o la reestructuración de la Corte Suprema de Justicia para que ésta sea más funcional, resolviendo los casos agrarios que conozca.

- Mayor participación y colaboración de promoción campesina del INA hacia los grupos beneficiarios de Reforma Agraria.

Conclusiones del Grupo No. 5

1. Política en relación al pequeño y mediano productor.

Garantías mediante la titulación a estos productores -- que estén ocupando tierras nacionales y ejidales.

Es conveniente que el Instituto Nacional Agrario, antes de proceder a darles garantías mediante la titulación, -- en cada caso realice las inspecciones de campo respectivas a fin de determinar si en realidad son pequeños o medianos productores y si a la tierra que están ocupando le están dando la función social que señala la Ley de Reforma Agraria y en qué grado de explotación, y así -- poder determinar si se les garantiza la tierra o no. Además, determinar si dichos terrenos no están destinados prioritariamente al proceso de Reforma Agraria.

Al determinar que se trata de pequeño o mediano pro -- ductor motivarlo para que trabaje en forma organizada para la producción o los servicios y brindarles asistencia técnica y crediticia.

2. Política de Organización Campesina:

a) Que los campesinos decidan qué tipo de organiza -- ción desean.

b) Estructura de Producción.

Es importante que el Instituto Nacional Agrario especi -- fique de una manera clara y precisa lo que es una em -- presa asociativa y lo que es una cooperativa agropecua -- ria, con el fin de que los campesinos tomen una deci -- sión sobre el tipo de empresa que desean y que el Insti -- tuto se convierta en un organismo de apoyo.

3. Política orientada a otorgar garantías a los productores de café ubicados en tierras nacionales o ejidales.

La política a seguir, sería determinar en primer lugar: Si los pequeños productores de café constituyen o nó -- minifundio, y en caso de constituirlo reagruparlos y -- orientarlos para que trabajen la tierra en forma comunitaria.

En segundo lugar: Determinar si de conformidad a los artículos 23 letra b) y 24 no están cumpliendo con la -- función social, recuperarlos, o en caso contrario dar -- les el apoyo necesario, siempre que las extensiones no excedan de las 200 hectáreas que señala la Ley.

4. Política Azucarera

Una de las medidas más acertadas dentro de la política agraria del Instituto, es la que está llevando a cabo, en el sentido de que exista un cambio en los controles de -- producción, permitiendo a los campesinos que partici -- pen en la producción de la materia prima en una forma justa y equitativa y que las compañías azucareras parti -- cipen únicamente en el aspecto industrial, con un por -- centaje mínimo en la producción de la caña. Debe con -- templarse que en un futuro los campesinos tengan un -- porcentaje de las utilidades que se generen del aspecto industrial directamente proporcional a la cantidad de ma -- teria prima que produzcan.

5. Evolución Conceptual

a) Participación Campesina

Que el campesino tenga una participación más di -- recta y efectiva dentro del proceso de Reforma Agraria como sujeto principal de la misma, teniendo vo -- luntad y decisión pero siempre bajo el apoyo y orien -- tación del Instituto Nacional Agrario.

b) Estructura de Producción

Se hace necesario que los grupos de campesinos organizados en empresas comunitarias de producción tiendan a la diversificación de los cultivos y a desarrollar empresas de carácter agro-industrial, mediante una política adecuada para tal fin.

c) Capacitación Campesina

Se debe capacitar al campesino no sólo en los aspectos puramente tecnológicos de la producción, sino también en los socio-políticos y económicos para que tome decisiones con criterio definido y sepa administrar sus propios bienes con el objeto de evitar el paternalismo y para conseguir un verdadero desarrollo. Para ello se necesita el apoyo de todas las instituciones gubernamentales.

d) Reforma Agraria Dinámica

Deben crearse los mecanismos adecuados para la realización más efectiva del proceso de Reforma Agraria.

e) La Colonización debe ser un complemento de la Reforma Agraria y nunca un sustituto.

f) Crecimiento económico y Desarrollo económico

Se debe buscar no sólo aumentar la productividad y la producción en el campo, sino también el rompimiento de las estructuras existentes con el objeto de crear mejores condiciones que permitan positivos beneficios a los campesinos.

CONCLUSIONES SOBRE LA CONFERENCIA "EL DERECHO AGRARIO COMO SUPERESTRUCTURA DE CONTROL EN AMERICA LATINA!"

Conclusiones del Grupo No. 2

Consideramos: Que para que el Derecho Agrario cumpla su función en el desarrollo, es preciso que nuestro legislador y demás personas vinculadas con la elaboración de normas sociales, adquieran una conciencia precisa de la necesidad de cambio tanto en la actual tenencia de la tierra como en los factores que influyen en la producción y comercialización de sus frutos; y que cree disposiciones que tiendan a elevar el nivel económico social y político del hombre de campo. - Expresamos lo anterior porque hemos visto y escuchado, cómo a través de la historia, las clases oligárquicas que detentan el poder económico y por ende el político, han ejercido su influencia en la elaboración de las normas jurídicas, con el fin de proteger sus propios intereses y mantener el Statu quo. - En la medida en que la colectividad adquiere conciencia y se percata de la necesidad de un cambio en la actual tenencia y explotación de la tierra, y de la reforma de la estructura social agraria deben surgir y elaborarse disposiciones propias para ser ejecutadas en nuestro país, buscando una justa y equitativa regulación en el agro, que haga posible al campesino el acceso a la tierra y a los medios de producción y comercialización.

Conclusiones del Grupo No. 3

Es importante reseñar que la forma de Gobierno que rigen en América Latina y particularmente en nuestro país, son el producto de la asimilación tradicional que hemos arrastrado con todos sus vicios y virtudes, desde antes y después de la conquista y con la Independencia. Esto significa que las formas de gobierno, que incluyen la administración de la justicia, no ha sido objeto de una redefinición profunda y que si bien nuestra Legislación agraria aparentemente data del año 1906, esta no es otra que la copia casi fiel del mismo derecho Indiano, fiel representante del Derecho -

Romano esencialmente capitalista. La situación legal a que nos - hemos visto sometidos a través de nuestra historia, es el producto de que estas leyes romanas han estimulado a los súbditos de ex nuestras naciones a despertar necesidades sobre los bienes y su - consumo, en consecuencia, hemos caído en el tradicional estoicismo evidenciado en el marcado paternalismo y dependencia, tanto intelectual, cultural como económica. Planteado así el dramático panorama de nuestro subdesarrollo y sometimiento político y económico, emergen el nuevo Derecho Social plasmado en nuestro - país, en una Ley Laboral; y, posteriormente, en los primeros decretos de gran contenido social emitidos. La fase de sometimiento intelectual en la zona rural, viene a reinvertir todo el extracto jurídico y por primera vez en la historia se concretizan los pensamientos de Morazán, Barrios y Soto. Nos toca ahora fortalecer, en todos los niveles de nuestra vida ciudadana la primera Ley de Reforma Agraria, que si bien reformista, será un medio decisivo para que en un futuro inmediato logremos cambiar, mediante el combate sostenido de ideas y acción, la super estructura o las super estructuras de control de nuestros países subdesarrollados para lograr así la primera independencia que conozcamos.

Conclusiones del Grupo No. 4

- 1.- El derecho agrario como un mecanismo para poner en práctica los cambios sociales, sobre todo en la tenencia de la tierra, debe ser aprovechado al máximo, es decir que se cumpla en todas sus etapas para que no se queden en teoría sino también llevarlo a la práctica.
- 2.- Se recomienda la inclusión dentro de la ley de Reforma Agraria de una institución que regule el proceso laboral agrario.
- 3.- Se hace imperativo que en la Reforma Educativa se incluya en los tres niveles, la enseñanza del Derecho Agrario.
- 4.- Que la legislación tienda a contemplar programas de Producción agropecuaria orientados a fomentar la pequeña y mediana industria agrícola, que a la vez fomente el trabajo colectivo organizado.

- 5.- Se sugiere la conveniencia de que el Estado conceda los beneficios de la ley de incentivos fiscales al pequeño y mediano productor de la industria agrícola, dentro de un período determinado de tiempo.
- 6.- Deben incluirse en la ley los instrumentos a utilizar para cumplir las etapas del proceso de Reforma Agraria.
- 7.- Se recomienda una planificación que lleve involucrada una transformación, es decir, que realice cambios en toda la estructura agraria y no solo en la estructura de tenencia de la tierra.
- 8.- Que los organismos del Estado planifiquen sus acciones de acuerdo con lo que el INA está realizando para que el proceso de transformación sea coordinado.
- 9.- Que el Comité Coordinador del Sector Agrícola (COCO) sea más operante de manera que cumpla con las funciones para las que fue creado.

CONCLUSIONES SOBRE LA CONFERENCIA "EL FUERO PRIVATIVO AGRARIO".

Conclusiones del Grupo No. 1

De lo expuesto por el conferenciante Dr. Pásara, resulta claro y el Grupo No. 1 lo acepta, que los Tribunales Agrarios deben tratar, dentro de la política agraria de cada país, de orientar su actividad e incluso sus decisiones en los lineamientos de aquella política; es decir, los Tribunales Agrarios tienen que estar a tono con las decisiones políticas del más alto nivel gubernamental.

En consecuencia, es necesario que los jueces agrarios tengan una mística y una formación profesional con sensibilidad social suficiente, de acuerdo con la política agraria del gobierno. En caso contrario, los tribunales judiciales podrían destruir lo hecho por los órganos ejecutores de la Reforma Agraria.

Conclusiones del Grupo No. 2

- Es evidente que el procedimiento civil ordinario entra en conflicto con las necesidades de la Reforma Agraria, por contener normas que no se adaptan a la nueva situación jurídica que plantea dicha Reforma.
- Aceptamos que por la vía jurisprudencial, sean creados nuevos criterios distintos de los tradicionales en la aplicación de la Ley.

Conclusiones del Grupo No. 3

Hemos escuchado detenidamente la forma en que funciona el fuero privativo agrario en la República del Perú. De la conferencia sacamos las siguientes conclusiones: La conciencia jurídica del Juez en su condición de Administrador de la Justicia agraria, es llegar a conocer objetivamente un hecho para poder ubicar su resolución, tanto en los preceptos de la Ley de Reforma Agraria, como en los hechos otorgados por las partes. Es decir que el procedimiento utilizado para llegar a su resolución, es totalmente

inverso al procedimiento tradicional o eminentemente civilista, donde un Juez, en el procedimiento común, considera como premisa mayor la Ley; como premisa menor los hechos alegados por las partes y como conclusión la resolución o fallo que ordena su cumplimiento. Sin embargo, obligadamente la resolución la basa en la carga o presupuesto de la prueba que cada uno de los litigantes propone en tiempo, en cambio el Juez Agrarista Peruano, para emitir una resolución se basa más en su criterio de acuerdo con el análisis objetivo de los hechos.

Visto desde este ángulo este grupo considera prácticamente innecesario la maquinaria jurisdiccional configurada en fuero privativo o tribunal agrario, en virtud de que resoluciones de esta naturaleza bien podrían obtenerse "PERSE" por los cánones de la vía administrativa. No obstante, este tipo de tribunales agrarios pueden ser factibles o de aplicación práctica en lugares que como el Perú, la Reforma Agraria fue impuesta en forma coercitiva. Otro aspecto fundamental que es digno de mencionarse por su importancia, es que el fuero privativo agrario en el proceso Agrario del Perú trabaja independientemente o en forma paralela a los tribunales comunes, incluyendo la Suprema Corte de Justicia y que la jurisdicción del uno no contradice la del otro. Finalmente cabe reseñar que el fuero privativo agrario, su ámbito especial de validez no se circunscribe a la expropiación de la tierra, sino que a todos los problemas que conlleva la expropiación, como son los mercantiles, penales, sociales, psicológicos.

Planteado así el Fuero Privativo Agrario, encontramos que muy difícilmente podría ser trasplantada esta Institución a nuestro medio por las siguientes razones:

La Ley de Reforma Agraria Hondureña de reciente promulgación no ha sido producto de un golpe de fuerza, sino de un semi convencimiento obligado por la necesidad y las presiones campesinas organizadas, desde antes de la promulgación de la Ley, es decir, que la misma no emerge de un acto coactivo del Estado o de un confrontamiento violento entre la clase latifundista dominante y el Estado, si no de una aceptación más o menos voluntaria del conglomerado dominante, con respecto a las masas desposeídas, basándose esta aceptación tácita en los preceptos o declaraciones contenidas en la Carta de Punta del Este, en las recomendaciones de la Alianza para el Progreso y finalmente en el "dramático" informe rendido por el Presidente del Banco Mundial ROBER-

TO McNAMARA. Estos antecedentes ligados a la situación actual de nuestro medio, hicieron que el Gobierno de las Fuerzas Armadas de nuestro país promulgara el Plan Nacional de Desarrollo, cuya base esencial la constituye la redistribución de la tierra, en base a la Ley de Reforma Agraria vigente. Siendo la reforma agraria el quehacer fundamental del Estado, la ejecución de la justicia agraria sólo puede concebirse a través de la acción directa del Jefe de Estado por la vía administrativa. En caso contrario, es decir, de existir un fuero privativo agrario en la forma diseñada por el Gobierno Peruano se minimizaría toda acción tendiente a la aplicación directa y ágil de la misma Ley.

Por la reciente aplicación de la Ley de Reforma Agraria en Honduras, son pocos los problemas que se derivan de las expropiaciones y en consecuencia la falta de este Tribunal aún no entorpece las actividades cotidianas en el grado que entorpezcan la aplicación de la misma Ley. Por el contrario, pensar en ese momento en la creación de un Tribunal Agrario que obligatoriamente debía de ser independiente de los Tribunales Comunes, vendría a entorpecer en forma funesta el desarrollo de la misma, por cuanto caeríamos en el tradicionalismo de las dilatorias, mientras no haya una definición absoluta y un convencimiento general del pueblo de la impostergable necesidad de hacer la reforma agraria en nuestro país.

Ante estas circunstancias un Tribunal Agrario en Honduras vendría a hacer exactamente el punto de choque de las fuerzas reaccionarias ante la indefinición estatal. Lo que sí podríamos sugerir en este momento, es legislar para armonizar las diferentes contradicciones que, por ignorancia o mala fe, tiene la Dirección Central o las Oficinas Regionales del INA en la interpretación y aplicación de la Ley.

Conclusiones del Grupo No. 4

- 1.- Para que exista una independencia real entre la norma jurídica y el Juez que va a ejecutarla es necesario la reforma de ciertos artículos y a la vez de la complementación de instituciones que apoyen a la Ley en sí, así como una delimitación de lo que es el Derecho Agrario adjetivo y lo que es el Derecho Agrario sustantivo para que el Juez tenga una base para su jurisdicción y aplicación de la norma.

ma agraria. Ello conlleva la necesidad de establecer el Fuero Agrario.

- 2.- Los Jueces Agrarios, en cada caso concreto que conozcan, podrán crear jurisprudencia para casos similares que en el futuro se presentan los cuales le ayudarán consecuentemente para resolver sobre los casos a ellos planteados; y, a la vez, deberán consultar la jurisprudencia extranjera sobre casos análogos para formarse un criterio legal más profundo.
- 3.- Para poder realizar esta inversión legal en nuestra situación actual, tendríamos que ayudarnos de las conclusiones anteriores, ya que de otra manera quizá no tendría la formación necesaria para poder realizar dicha inversión. Compartimos el principio de que el Juez debe ser realista en base a las exigencias que el proceso agrario le vaya planteando.
- 4.- Se recomienda la necesidad de promover :
 - La independencia del Fuero Agrario
 - Creación del procedimiento agrario
 - Desligar la legislación agraria de la legislación civil.
 - Debe ser un procedimiento propio que venga a regular la materia agraria y que tenga prelación sobre el procedimiento civil.

CONCLUSIONES SOBRE LA CONFERENCIA: "DERECHO AGRARIO Y LEGISLACION AGRARIA EN HONDURAS".

Conclusiones del Grupo No. 2

El Derecho Agrario en Honduras tiene en el período Neo-colonial manifestaciones tendientes a reformar la tenencia de la tierra -- con la Ley de 1829 en la cual se inicia el primer procedimiento -- de expropiación en el sentido de restarle poder al clero sobre la tenencia de la tierra. A partir de entonces hay todo un período -- obscuro referente al Derecho Agrario en Honduras, hasta el Gobierno del Dr. Marco Aurelio Soto, quien secularizó las tierras de las cofradías y archicofradías de la Iglesia, diferenciándose -- este período en que el Gobierno del Dr. Soto se llegó a ejecutar algunas expropiaciones intentadas por la Ley de 1829.

La segunda etapa de la legislación aparece con la creación de las leyes de 1906, en las cuales se recogen las experiencias legislativas de otras naciones acoplándola a la sociedad establecida en esa época y en las cuales no se recogen ordenamientos para concluir el orden establecido, sino más bien para mantener o fortalecer el statu quo.

Es, a nuestro juicio, en la Constitución de 1957 en la cual se -- cambia el concepto absoluto del Derecho de Propiedad induciendo un nuevo concepto que rebasa lo anterior, anteponiéndole a la propiedad absoluta concebida por el Derecho Romano, la función social de la tierra y que dio lugar a que apareciera en nuestra -- legislación condiciones propicias para promulgar una Ley de Reforma Agraria en el año de 1960.

Peró aún así, con la legislación en materia agraria de 1960, hubo necesidad de emitir el Decreto Ley No. 8 para lograr hacer -- cambios en la tenencia de la tierra que tuvo como única significación positiva, preparar la nueva Ley de Reforma Agraria a través del Decreto Ley 170 y sus reglamentos ya reformados, en -- marcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo previamente -- concebido por el Gobierno Militar, siendo el aspecto agrario el -- quehacer fundamental para el despegue de una política encaminada al desarrollo general del país.

Conclusiones del Grupo No. 3.

Los antecedentes de reformas agrarias pueden determinarse a partir de 1829. A partir de este momento surgen 10 leyes agrarias que configuran la voluntad de los estados para modificar o para mantener la propiedad latifundista, porque unas se hicieron con fines electores o porque el Estado decidió modificar el sistema de tenencia de la tierra que trae consigo la investabilidad política del Estado. Tal fue la situación que vivió Morazán.

Siempre el Derecho refleja los fenómenos sociales y políticos de la voluntad dominante. Por ejemplo, el Derecho Civil Hondureño surgió en determinado momento histórico, expresando la voluntad dominante de ese entonces (1906). A su vez el Derecho Mercantil Hondureño, protege los derechos mercantilistas de otro período histórico, (1950). Finalmente la Ley de Reforma Agraria surge en determinado momento con otro tipo de interés. La evolución del concepto del Derecho en nuestro país es de tal manera que el Código Civil refleja un criterio del Derecho Romano Antiguo, en cambio la Ley de Reforma Agraria refleja un criterio de propiedad privada limitada a las mismas restricciones que la Ley señala, esto es los alcances de la función social de la propiedad, artículos 25, 43 y otros de la actual Ley de Reforma Agraria. Otros países sencillamente han proscrito el concepto de propiedad privada, sobre este medio de producción.

En la Ley de Reforma Agraria de 1962 encontramos una gran virtud: con ella arranca el Derecho Agrario Hondureño con caracteres modernos. Al dar un concepto de reforma agraria, hace referencia a la forma de expropiación, modo de indemnización e introduce el concepto de función social de la propiedad. Pero sucede que esta Ley tiene dos defectos de sustancia:

- a) No supera la tendencia individualista de la explotación de la tierra.
- b) No supera la tendencia de la colonización agrícola, haciendo difícil la afectación de la propiedad privada.

De la LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1975 podemos señalar, disposiciones relevantes como las siguientes:

- 1) A diferencia de leyes agrarias de otros países, la hon-

dureña señala que la política educativa de salud, de vivienda, de empleo, de comercialización y de crédito deben girar alrededor de la política agraria que tiene la Ley.

- 2) El Gobierno debe organizar y estimular las asociaciones de campesinos para que éstos produzcan asociativamente.
- 3) Un principio agrario es el señalado en el artículo 4o. que señala, "Es entendido que la Reforma Agraria, persigue reunir preferentemente en una misma persona, las condiciones de propietario, empresario y trabajador.
- 4) La indemnización debe hacerse por medio de bonos que son redimibles a corto plazo, si es para hacer inversiones en la industria con sentido social. Esto fomenta la industrialización y evita la fuga de cerebros y de capital, al extranjero.
- 5) Para disponer de un fondo agrario más amplio, el artículo 25 de la misma pone un límite a la extensión de la propiedad privada rural.
- 6) Señala asimismo prioridades de afectación de tierra ociosa, según que la infraestructura sea abundante, escasa o nula.

Dentro de las lagunas de la Ley, podemos citar:

Se puede entorpecer la agilización de afectación de tierras ociosas; es así como el artículo 150, en su primer párrafo, señala que caben los recursos solo contra resoluciones definitivas del Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario. En cambio expresamente no da el mismo tratamiento a las resoluciones del Consejo Nacional Agrario.

En base al artículo 11 y al artículo 167 debe entenderse que pueden interponerse recursos por resoluciones del Consejo Nacional Agrario, pero en el caso de que se trate de resoluciones también definitivas a que hace referencia el párrafo primero del artículo 150.

Conclusiones del Grupo No. 4.

- 1.- Que todas las actividades del Estado se encaminan al quehacer fundamental concebido como la ejecución del proceso de la Reforma Agraria, erogando partidas especiales para llenar este objetivo y, además, incorporar al personal necesario con experiencia en el campo agrario para que sus conocimientos sean aplicados en el proceso.
- 2.- Que el poder ejecutivo establezca una comisión especial encaminada a estudiar y revisar la codificación nuestra para amoldarla a los lineamientos que señala la Ley de Reforma Agraria. Debe dársele un plazo para emitir sus recomendaciones.
- 3.- Se recomienda que las organizaciones campesinas formen un solo bloque para que cumplan con uno de sus objetivos fundamentales: ser combativas.

Que establezcan medios de información para que den a conocer sus inquietudes y adelantos.

- 4.- Se recomienda la estabilidad en sus puestos de trabajo de todo el personal que labora consciente y eficientemente con el proceso de Reforma Agraria, previa una evaluación que debe hacerse periódicamente.
- 5.- Que todas las instituciones u organismos involucrados en el Proceso de Reforma Agraria den a conocer su labor y sus proyectos, semanalmente, a través de un medio publicitario, preferentemente un periódico, el cual sería distribuido no tanto a la población urbana sino que preferentemente a la población rural, así como a los organismos internacionales y embajadas de nuestro país acreditadas en el extranjero.

Creemos que éstas podrían ser distribuidas por el Ministerio de Cultura Turismo e Información, contrarrestando de esta manera uno de los obstáculos por el cual el Plan Nacional de Desarrollo no se ha realizado.

Conclusiones del Grupo No. 5.

- 1.- El artículo 2o. de la Ley de Reforma Agraria expresa:
"Que constituye parte esencial de la estrategia global de desarrollo de la nación, por lo que las demás políticas económicas y sociales que el Gobierno apruebe deberán formularse y ejecutarse en forma armónica con aquella, especialmente las que tienen que ver con la educación, la salud, la vivienda, el empleo, la infraestructura, la comercialización y la asistencia técnica y crediticia, entre otras".

Es conveniente una revisión de todo el ordenamiento jurídico existente y actualizarlo con la Ley de Reforma Agraria vigente, atendiendo a la política del Estado para hacerla más efectiva y más rápida.
- 2.- Que se divulgue en forma más amplia lo que es el proceso de Reforma Agraria en todos sus niveles a fin de crear conciencia entre los sectores que se oponen al cambio.
- 3.- Que se preparen a corto plazo profesionales en Derecho Agrario y mientras que se ejecute el proceso de reforma agraria tal como se ha estado ejecutando en el aspecto administrativo, antes de proceder a la creación del Fuero Privativo Agrario.
- 4.- Que es preciso que se vaya delimitando la jurisdicción de los tribunales agrarios para evitar que se sigan cometiendo toda clase de abusos en perjuicio de los campesinos a través de los tribunales ordinarios.
- 5.- Que el Instituto Nacional Agrario en acción conjunta con la Universidad Nacional Autónoma promuevan eventos en que se discuta la manera de crear los mecanismos adecuados para una pronta armonización de la legislación nacional, juntamente con los organismos descentralizados del Estado para lograr el cumplimiento de los objetivos determinados en el Plan Nacional de Desarrollo en general y de la Reforma Agraria en particular.

CONCLUSIONES SOBRE LA CONFERENCIA "DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA".

Conclusiones del Grupo No. 4.

- 1.- Se deben buscar todos los instrumentos jurídicos que vengán a favorecer el Proceso Agrario para fines de utilidad pública o social. Por consiguiente somos partidarios de la EXPROPIACION previa indemnización cuando los casos lo ameriten.
- 2.- Que se haga un estudio sobre la situación de los minifundios con relación a la explotación indirecta de la tierra a compañías ganaderas y tabacaleras.
- 3.- Que a los parceleros individuales se les motive para que se unan y formen bloques de producción compactos.

Conclusiones del Grupo No. 5.

- 1.- El Derecho Agrario se considera como un derecho que tiende a transformar las estructuras jurídicas tradicionales y a crear nuevas situaciones innovadoras motivado por la voluntad política expresada en la Ley de Reforma Agraria.
- 2.- Recomendamos que en el proceso de expropiación, se agote el procedimiento administrativo para agilizar el proceso de reforma agraria.
- 3.- El mayor grado de eficacia que tenga un proceso de Reforma Agraria obliga al Derecho Agrario a crear nuevas situaciones, dada su característica innovadora, y a crear nuevos mecanismos institucionales que permitan el cambio de toda la estructura agraria en beneficio de los campesinos.
- 4.- En las causales de expropiación tenemos:

El Límite: Se recomienda que sea de tipo cualitativo.

La Explotación Indirecta: Esta es una de las causales bien delimitada dentro de la Ley de Reforma Agraria vigente.

5. Que se consideren afectables las tierras que sean planas y estén dedicadas a la ganadería para dedicarlas a la agricultura, independientemente del título en que se encuentren amparadas.

6. En cuanto a la forma de pago por la expropiación, se debe tener en cuenta la causal que lo derivó, para determinar la clase de bono con que se deba hacer dicho pago.

7. Procedimiento de Expropiación:

La expropiación adquiere un carácter eminentemente administrativo.

Se establece sustantivamente el pago de la tierra expropiada, sujeta a criterios político-económicos nuevos. Estableciendo para ello diferentes clases de bonos conforme a los cuales se pagará la tierra o mejoras cualitativamente introducidas en los predios, conforme al avalúo hecho.

8. Las adjudicaciones de la tierra expropiada deben hacerse en primer lugar atendiendo a la política de Reforma Agraria en cuanto a la extensión del predio, pero siempre teniendo en cuenta una adecuada relación hombre-tierra. Nunca debe ubicarse en un predio más trabajadores que aquellos que puede soportar razonablemente para que consigan pleno empleo y un adecuado nivel de vida.

9. Lo que hace importante al Derecho Agrario es la Reforma Agraria.

IV

P O N E N C I A

DE LOS PARTICIPANTES POR EL COLEGIO DE ABOGADOS DE HONDURAS AL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO.

En atención, a que este Seminario de Derecho Agrario patrocinado por el Instituto Nacional Agrario, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el Colegio de Abogados de Honduras, tiene entre sus antecedentes el interés en la creación del Fuero Agrario, los suscritos participantes por el Colegio de Abogados de Honduras, consideramos conveniente proponer la presente Ponencia de Bases para la creación de tribunales agrarios en Honduras, la cual formulamos de la siguiente manera:

I. ANTECEDENTES

El sistema político jurídico de Honduras, se ha sustentado tradicionalmente y a un nivel institucional, en la división de poderes, consagrado en la Constitución de la República como el ejercicio del Gobierno por tres poderes complementarios.

Este sistema de distribución de atribuciones es la base de la existencia misma del sistema republicano, que descansa en el equilibrio de poderes como contraposición a la centralización de funciones.

En base de esta armónica distribución de funciones entre los tres Poderes, es que el Poder Judicial le está atribuida la función jurisdiccional, expresada en el artículo 222 de nuestra Constitución que dice: " Es facultad privativa de las Cortes y demás Tribunales de Justicia juzgar y ejecutar lo juzgado. - A ellos corresponde la aplicación de las leyes en casos concretos que legalmente se someten a su conocimiento " .

II. LA FUNCION JURISDICCIONAL

Siendo que el fundamento de la separación o división de poderes es la especialización en tres funciones: La Legislativa, La Jurisdiccional y la Administrativa, es natural que en los diferen -

tes programas de Gobierno, uno de los cuales es la Reforma Agraria, se mantenga ese criterio cuyo, fundamental propósito es lograr un mejor servicio mediante la especialización y adecuación del órgano que en su caso deba cumplir una función.

Al Poder Judicial le es connatural, la administración de justicia o el ejercicio jurisdiccional, que se cumple mediante la actuación del derecho, aplicando la norma general al caso concreto. Para cumplirla, el Estado por medio del Poder Judicial crea una estructura adecuada y científicamente eficiente para prestar ese servicio.

De esta manera, el oficio jurisdiccional se personifica en el Juez, sujeto físico a través del cual se ejercita la función jurisdiccional y cuyas cualidades esenciales son saber jurídico, vocación y probidad moral.

Y de esta manera, el Juez, como encargado de la función jurisdiccional, llena determinados requisitos que hacen de él un funcionario sumamente especializado, por lo compleja que es la función que debe ejecutar.

El Juez es un tercero desinteresado en el conflicto, ocupa un tercer lugar frente a las partes en conflicto. Ello a diferencia del funcionamiento administrativo que está dentro del conflicto como parte obligada en representación del Estado a quien administra.

De allí la objetividad del Juez, su imparcialidad e independencia, que son una seguridad de buena administración de justicia y todo ello rodeado de adecuadas formas procesales, como garantía de idoneidad, independencia e imparcialidad del funcionario.

III. LA LEGISLACION

Si bien es fácil distinguir la función jurisdiccional de la legislativa, ésta como formación de la ley y aquélla como su actuación o aplicación, a veces se confunden sus efectos. Es corriente acusar al Juez por los defectos que resultan de la aplicación de la Ley. El Juez actúa el derecho, no lo crea.

Así que si se quiere que los resultados de la actuación del derecho sean otros, se debe buscar la causa y no el efecto. Una cosa es el derecho sustantivo que aplica al Juez y otras las normas formales y organizativas mediante las cuales se aplica, ambas determinan el resultado de la función del Juez.

Lo conveniente es reformar las leyes sustantivas y no querer que el Juez, cuando le toca aplicarlas las viola en base al interés de una de las partes en el conflicto.

IV. TRIBUNALES AGRARIOS

La creación de tribunales agrarios demandan las siguientes consideraciones:

- a) La creación de una competencia específica en asuntos agrarios;
- b) La consideración de que sí es necesaria la creación de un procedimiento especial, que tendrá que ser en base a un proceso oral;
- c) La decisión de sí para el manejo de tal competencia se crearán tribunales de competencia especial o se encargará esta competencia a los ya creados.
- d) La creación de una competencia o nivel de Corte Suprema de Justicia mediante la distribución del Tribunal de Salas, como fue hecho por reformas constitucionales en 1971.

V. PERSONAL ESPECIALIZADO

Siendo que el ejercicio jurisdiccional demanda para su correcta aplicación personal especializado es necesario para el funcionamiento de Tribunales Agrarios, la existencia de personal orientado hacia esa área del derecho. Por ello sería recomendable que en nuestra Facultad de Derecho se creara la orientación de Derecho Agrario, la que podría funcionar con un mínimo de esfuerzo como puede verse de la siguiente currícula de asignaturas de orientación, como ejemplo :

**ORIENTACION EN
DERECHO AGRARIO.**

REQUISITOS

Reglamentos Agrarios
(Asignatura Nueva)

Ciencia Política (Ya Ofrecida)

Derecho Agrario II
(Asignatura Nueva)

Sociología (Ya Ofrecida)

Derecho Cooperativo
(Asignatura Nueva)

Economía (Ya Ofrecida)

Derecho Administrativo II
(Ya Ofrecida)

Derecho Agrario I (Ya Ofrecida)

Antropología
(Ya Ofrecida)

Derecho Adminis-
trativo I (Ya Ofrecida)

En este aspecto también es conveniente la organización de un sistema para el servicio de Procuradores Agrarios, como dependencia administrativa, cuyo personal sea debidamente remunerado, en consideración a que la eficaz defensa, sólo puede lograrse mediante la representación técnico-profesional.

BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE TRIBUNALES

AGRARIOS.

Conforme a lo dispuesto consideramos que la creación de la competencia en materia agraria debe sustentarse las siguientes bases:

1. La competencia en asuntos agrarios debe ser jurisdiccional y no administrativa.
2. Debe de estudiarse la posibilidad económica de crear tribunales con competencia específica en materia agraria o la asignación de tal competencia a Tribunales ya creados.

3. Complementaria a la creación de Tribunales con competencia agraria, es necesaria la creación de un proceso especial de tipo sumario con características de oral.
4. A corto plazo, es conveniente hacer la adecuación de algunas normas sustantivas para permitir el funcionamiento autónomo de las instituciones del Derecho Agrario.
5. Es conveniente solicitar a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la U. N. A. H., la creación de una Orientación de Derecho Agrario para formar profesionales con una manifestada vocación hacia esa área y que tienda a profesionalizar al Juez y al Procurador Agrario.

Tegucigalpa, D.C. 24 de agosto de 1976.

Representantes por el Colegio de Abogados de Honduras.

ADOLFO LEON GOMEZ

MARIO DIAZ BUSTAMANTE.

FAUSTINO LAINEZ

DISCURSO DE CLAUSURA POR EL DIRECTOR DE LA OFICINA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS EN HONDURAS, INGENIERO GERMAN URIBE.

SEÑORES MINISTROS DEL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE HONDURAS.

SEÑOR PRESIDENTE DEL CONSEJO NACIONAL AGRARIO.

SEÑOR DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL AGRARIO.

SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

SEÑOR RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS.

SEÑOR PRESIDENTE DEL COLEGIO DE ABOGADOS

SEÑORES CONFERENCISTAS

SEÑORES PARTICIPANTES

SEÑORAS y SEÑORES:

Me es grato a nombre del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y de su Director General, dirigir a ustedes estas pocas palabras.

El Seminario sobre Derecho Agrario que estamos clausurando en estos momentos, constituye una manifestación más de la voluntad de Honduras de seguir adelante hasta llevar a feliz término el proceso de Reforma Agraria.

La participación activa y conjunta de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, del Colegio de Abogados y del Instituto Nacional Agrario, es una manifestación de que esta decisión no está solamente a nivel gubernamental, sino que ha cobrado más hondo al llegar a nivel institucional autónomo y privado y más aún a nivel de profesionales y de futuros profesionales del país.

Esto constituye una garantía, porque entendemos que el proceso

de Reforma Agraria, debe ser la obra no sólo de los beneficiarios, sino de toda la nación.

Una transformación de la estructura económica, social y política de una sociedad, requiere algo más que la decisión política de un gobierno. Es indispensable la participación de todos los sectores; no solo los directamente involucrados en el proceso de transformación de la estructura agraria, sino también, los demás, tales como la provisión de servicios de salud, educación, vivienda, infraestructura, comercialización, crédito, en fin todos los demás elementos que en conjunto estructuran un país y le imprimen una dinámica permanente.

Los objetivos que persigue el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, coinciden con esta concepción puesto que busca ayudar a los países americanos a estimular y promover el desarrollo rural como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de la población, procurando un aumento de la producción y productividad agrícola, dirigido a incidir en un mejoramiento del nivel de vida de los campesinos que es la clase mayoritaria del país.

Generar nuevas fuentes de trabajo que absorban las crecientes demandas de ocupación del sector.

Procurar un uso pleno y eficiente de los escasos recursos, tanto físicos como económicos que los países disponen.

El logro de la participación campesina constituye otro objetivo importante que persigue el IICA en su acción de colaboración con los gobiernos en la promoción del desarrollo rural integral, puesto que una reforma agraria sin participación campesina, difícilmente podría evitar un paternalismo estatal de efectos negativos en la sociedad rural y en el proceso mismo.

El IICA dentro de su concepción humanista del desarrollo, concibe al campesino como un protagonista activo de su propia transformación. El es beneficiario y actor del proceso de Reforma Agraria. Su participación no sólo se ceñirá a realizar las acciones que le señalen las autoridades del Estado, sino que en forma organizada, gradual y armónica, deberá participar en todas las etapas del proceso. Es decir, deberá participar en to

V - 1.2

do el proceso de adquisición, asignación, organización del grupo, planificación de la producción hasta la distribución final del producto y de los beneficios generados por el trabajo mancomunado.

El IICA se considera mandatario de los países americanos, y en toda su labor late la preocupación de prestar un servicio activo a los países miembros.

Dentro de esta concepción el IICA, mantiene firme su actitud de lucha frontal contra todos los obstáculos que impiden el desarrollo del sector rural de los países americanos.

Deseo, como en otras ocasiones, reiterar otra vez más al Gobierno de Honduras, la voluntad del IICA de seguir brindándole su decidido apoyo, para lograr que el sector agrario se dinamice y se transforme en una sociedad más activa, generadora de nuevos bienes y servicios que reviertan en beneficio de sus propios miembros.

Finalmente, no puedo dejar de presentar en nombre de la Dirección General del IICA y de su personal un cordial agradecimiento y efusiva felicitación a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, al Colegio de Abogados, al Instituto Nacional Agrario y al Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de Centroamérica (PRACA) por la valiosa y decidida colaboración que han prestado para que este Seminario resultara un éxito.

Quiero así también agradecer a los señores conferencistas por su efectiva participación y su espíritu de sacrificio al venir de lejos para colaborar con el pueblo de Honduras en la promoción de su adelantada reforma agraria.

GRACIAS.

DISCURSO DEL LICENCIADO ADOLFO LEON GOMEZ,
PRESIDENTE DEL COLEGIO DE ABOGADOS DE HON-
DURAS, EN EL ACTO DE CLAUSURA DEL SEMINARIO

SEÑORES CONFERENCIANTES
SEÑORES PARTICIPANTES
DISTINGUIDOS INVITADOS

En mi condición de Presidente del COLEGIO DE ABOGADOS DE HONDURAS, tengo la enorme satisfacción de participar al gremio de Abogados de Honduras, la importancia de este acto que esta noche estamos clausurando. Debo manifestar que el gremio de Abogados de Honduras, está sumamente interesado en los problemas que a partir de este Seminario tan interesante, tendrán que ser debate diario en nuestro país.

El problema agrario, la Reforma Agraria, el Derecho Agrario, tendrá que ser a partir de este momento el interés principal de nuestros juristas; el jurista hondureño hasta el momento, tácticamente ha estado marginado de este importante problema. Creemos nosotros que en nuestra Reforma Agraria, en nuestra transformación agraria, principalmente somos nosotros los Abogados hondureños, los juristas hondureños, los llamados a tener la mayor participación en él.

Se ha planteado dentro de este Seminario, como tema de mayor importancia, el del Fuero Agrario; quisiera decirles a los colegas que no han tenido la oportunidad de escuchar este tema, en las transmisiones radiales, que desde este momento, debemos meditar cuál debe ser la mejor forma, como Honduras debe enfrentar este nuevo reto, de organización de la administración jurisdiccional nuestra. El planteamiento que aquí se hizo de lo que es en otros países el Fuero Agrario, debe llamarnos a meditar por la trascendencia que el mismo puede tener, en la realización de la Reforma Agraria.

Yo quiero felicitar al señor Director del Instituto Nacional Agrario, por la feliz idea de ser el promotor, con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, de este Seminario; agradecer-

les la oportunidad que nos ha brindado, de participar en el mismo, como co-patrocinadores. Estamos seguros que de este Seminario nacerán grandes inquietudes y grandes realizaciones. - Felicito a todos los participantes en este Seminario, porque estoy seguro que cada uno de ustedes ha sabido aprovechar hasta el máximo, las enseñanzas que los brillantes conferenciantes que han participado en él, nos han brindado.

MUCHAS GRACIAS.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL LICENCIADO RIGOBERTO SANDOVAL COREA, DIRECTOR EJECUTIVO DEL INSTITUTO NACIONAL AGRARIO, EN LA CLAUSURA DEL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO.

Señoras y Señores:

Llegamos hoy a la conclusión del Seminario de Derecho Agrario patrocinado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Colegio de Abogados de Honduras y el Instituto Nacional Agrario con la asistencia del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA) y el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA). Las labores realizadas constituyen una jornada ilustrativa que mucho habrá de servirnos para sopesar el valor y la trascendencia de las acciones que habremos de tomar en relación a las implicaciones jurídicas del proceso de reforma agraria hondureña.

Cabe anotar que la tendencia al cambio y a la adecuación del sistema jurídico se presenta como una marcada exigencia del momento actual, surgida bajo la presión de los hechos concretos que cada día, en el manejo del proceso agrario, nos demuestran la imposibilidad de regular normativamente fenómenos y situaciones sociales nuevos mediante estamentos jurídicos hechos para tiempos pretéritos y circunstancias distintas que el acontecer histórico se ha encargado de superar.

Nos parece, por tanto, que no es justo ni válido que se mediaticen los logros de un proceso de transformaciones socio-económico de trascendencia insospechada como es la reforma agraria, por causa de obsolescencia de las estructuras jurídicas llamadas a regular su ejecución.

En el desarrollo de las distintas conferencias se ha podido observar puntos de coincidencia que, a manera de factores comunes, han constituido elementos medulares de los mismos. Tal es el caso de la afirmación según la cuál la interpretación de la Ley no debe partir de la letra sino de la función valorativa que está llamada a cumplir, por lo cuál la norma en sí no vale, sino que vale por su aplicación. Esto nos lleva a la reflexión de que una ley que, aplicada a un caso específico, no llena una finalidad de alto contenido humano, no se justifica.

Otro punto de coincidencia bastante remarcado, es el de que con normas jurídicas tradicionales no se puede impulsar los cambios necesarios en el presente. Esta afirmación que expresa el criterio de connotados juristas especializados en Derecho Agrario, toca precisamente el problema que actualmente confrontamos en Honduras en lo que a reforma agraria se refiere y que se erige como una fuerte barrera contra la necesidad impostergable de acelerar la marcha del proceso agrario. En las discusiones ha quedado establecido que los conflictos agrarios deben preferiblemente ser dirimidos por un fuero privativo, puesto que el sistema jurídico tradicional, valiéndose especialmente del Recurso de Amparo, introduce demoras en el proceso. Esta parece ser la experiencia de otros países empeñados en reformar las estructuras agrarias. Caso concreto fue presentado por uno de los conferencistas, quien informó que en el actual proceso peruano por razones especiales se instituyó, en 1974, el Recurso de Amparo, y que son evidentes los retrasos que está ocasionando.

Felizmente, informó, aproximadamente entre el 80 y el 90 por ciento de las tierras afectables habían sido ya afectadas. Es de suponer por tanto que los daños causados por la demora no serán muy significativos; pero en el caso de Honduras, donde las acciones de reforma agraria prácticamente se están iniciando, tales daños serían sin duda de magnitud impredecible.

Esa es una de las razones más poderosas por las cuales estamos analizando la conveniencia de sugerir la creación del fuero agrario. Creemos que ha llegado el momento de considerar seriamente, esta medida si hemos de ser consecuentes con el acontecer histórico y si se desea apoyar de hecho y de derecho la firme determinación de las Fuerzas Armadas de llevar adelante los cambios necesarios para concretar el bienestar de los hondureños marginados que habitan el área rural.

Por nuestra parte, entendemos que la ley nunca ha tenido su esencia en la inmovilidad de las formas y la inflexibilidad de los principios, sino en la medida en que ha sido posible usarla como instrumento que es para realizar la justicia dirimiendo problemas sociales con el más alto sentido humano. Este ha quedado establecido también en este Seminario con toda claridad.

Al proponer se estudie detenidamente la creación del fuero privativo agrario, lo hacemos porque estimamos que bajo las normas actuales no podemos imprimir al proceso en la agilidad necesaria.

Es esta experiencia sin duda la que motivó al señor Jefe de Estado General de Brigada Juan Alberto Melgar Castro decir que: "El Gobierno de las Fuerzas Armadas considera útiles y necesarios esta clase de eventos, ya que seminarios de análisis y estudio como el que hoy se inaugura, contribuyen al logro de la finalidad deseable de afinar los instrumentos jurídicos y los sistemas legales, indispensables para imprimirle carácter netamente institucional a todo movimiento de reforma".

Nosotros consideramos que es una actitud patriótica el comprometer todos nuestros esfuerzos secundando a las Fuerzas Armadas a fin de consolidar lo que hasta aquí se ha hecho y acelerar el proceso de reforma agraria a modo de que éste no sólo llague a ser definitivamente irreversible sino que, además, se realice con la rapidez que exigen las circunstancias históricas que vive Honduras.

Dado el carácter del asunto que nos ocupa y que ha promovido este Seminario, era de esperarse que demostraran su interés y dieran la colaboración de su participación en las deliberaciones todos aquellos organismos públicos y privados que en una u otra forma tienen que ver con la reforma agraria. No obstante ha habido ausencia notoria de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, y de organismos públicos del Sector Agropecuario.

Estamos seguros de que en este Seminario se han clarificado conceptos y reafirmado puntos de vista sobre asuntos de importancia capital para el presente y el futuro de Honduras. Por esto nos sentimos compensados en el esfuerzo que ha representado la instalación del mismo.

Al declarar clausurado el Seminario de Derecho Agrario, deseo agradecer en nombre de las tres instituciones patrocinadoras, a los conferencistas internacionales, al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA) y al Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA) y a todos los participantes por la valiosa colaboración que nos brindaron para que este evento haya concluido con éxito.

Gracias.

Tegucigalpa, D. C., 26 de agosto de 1976.

ELABORO:
POOL SECRETARIAS
'INA'



SEMVARIO S
GRARIO

IICA CH