DSIO AMERICANO DE DERECHO AGRARIO

IA

17 - 21 - Junio - 1974

LIMA - PERU

PRESENTACION

Como resultado del Simposio Interamericano de Derecho Agrario convocado por el Tribunal Agrario del Perú y con los auspicios del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, se presenta esta Memoria, en la cual se incluyen las diferentes exposiciones de los conferenciantes y panelistas que en él intervinieron.

Este volumen no tiene pretensión distinta de facilitar a los estudiosos de estos temas, la consulta posterior de los trabajos presentados, pues por su seriedad e importancia, estamos seguros que han de constituir un aporte significativo para la doctrina del Derecho Agrario en América Latina.

Como antes se mencionó, en la Memoria se incluye además de los "Aspectos Generales y Discursos de Inauguración", los textos de las conferencias sobre: "Derecho Agrario y Desarrollo", "Fundamentos Filosóficos del Derecho Agrario Peruano", "Régimen Laboral Agrario en el Perú", "El Crédito Agrícola", "Organismos Jurisdiccionales y Sistemas Procesales Agrarios", "Seguridad Social en el Campo" y "Problemas de Tenencia y Derecho sobre la Tierra de las Poblaciones Aborígenes".

Igualmente, se presentan los textos expuestos por los panelistas invitados sobre: "El Régimen Jurídico para el Aprovechamiento y Conservación de los Recursos Naturales Renovables", "Investigación y Enseñanza del Derecho Agrario" y "Función del Abogado en los Procesos de Cambio Social".

A pesar de que debemos reconocer expresamente la importancia de las discusiones surgidas en los debates que siguieron tanto a las conferencias como a los paneles, no ha sido posible resumir en esta Memoria el contenido de dichas discusiones por la brevedad del tiempo disponible; pero que posteriormente serán publicadas.

Los temas aquí presentados demuestran elocuentemente la trascendencia de este Simposio Interamericano de Derecho Agrario y confirma la acertada iniciativa de los agraristas de América Latina de promover periódicamente este tipo de reuniones, propiciando un conocimiento y análisis de la evolución reciente del Derecho Agrario en América Latina.

Lima, 21 de Junio de 1974

ASPECTOS GENERALES

SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO

Fecha : Del 17 al 21 de Junio de 1974

Sede : PETROPERU
Av Paseo de la República 3361 - San Isidro

PROGRAMA GENERAL

Lunes 17

Horas	
09:00/11:30	Inscripción y Entrega de Credenciales y Documentos Lugar : Hall Principal
12:00/12:30	CEREMONIA INAUGURAL (Programa Especial) Lugar : Auditorio
13:00/13:30	Elección e Instalación de la Mesa Directiva
13:30/15:00	Descanso
15:00/16:30	CONFERENCIA "Derecho Agrario y Desarrollo" Expositor : Dr. FRANCISCO OLIART (Perú)
16:30/17:00	Refrigerio
17:30/18:30	"Derecho Agrario y Desarrollo" - Cont.
19:00	Coctail ofrecido por el Presidente del Tribunal Agrario Dr. Guillermo Figallo Adrianzén (Hotel Bolívar)

MARTES 18

Horas	
09:00/10:15	CONFERENCIA "Fundamentos Filosóficos del Derecho Agrario Peruano" Expositor : Dr. LUIS LANDEO (Perú)

10:15/10:30 Refrigerio

10:30/11:45 CONFERENCIA
"Régimen Laboral Agrario en el Perú"
Expositores : Dr. JOSE SAMANEZ CONCHA (Perú)
Dr. CARLOS CASTAÑEDA (Perú)
Dr. JORGE SANTISTEBAN (Perú)

16:00/18:00 CONFERENCIA
"El Crédito Agrícola"
Expositor : Dr. ENRIQUE TORRES LLOSA (Perú)

18:00/18:15 Refrigerio

18:15/19:30 CONFERENCIA
"Organismos Jurisdicionales y Sistemas Procesales Agrarias"
Expositores : Dr. GUILLERMO GARCIA MONTUFAR (Perú)
Dr. RAMON DUQUE CORREDOR (Venezuela)

MIERCOLES 19

Horas

08:30/10:00 PANEL
"El Régimen Jurídico para el Aprovechamiento y Conservación de los Recursos Naturales Renovables"

MODERADOR
Dr. Antonio Vivanco (Argentina)

PANELISTAS
Dr. Octavio Mello Alvarenga (Brasil)
Tema: "Recursos Forestales, Bosques y Fauna"

Dr. Joaquín Vanín Tello (Colombia)
Tema: "Suelos y Aguas"

Dr. Luis Gazzolo (Perú)
Tema: "Medio Ambiente en General"

10:00/10:15	Refrigerio
10:15/11:30	CONFERENCIA "Seguridad Social en el Campo" Expositor : Dr. CESAR POLACK ROMERO (Perú)
11:30/13:30	PANEL "Investigación y Enseñanza del Derecho Agrario" MODERADOR Dr. Ramón Vicente Casanova (Venezuela) PANELISTAS Dr. Iván Restrego Fernández (México) Tema : "Investigación" Dr. Lorenzo Zolezzi (Perú) Tema : "Investigación" Dr. Gonzalo Figueroa (Chile) Dr. Fernando Bereira Sodero (Brasil) Tema : "Enseñanza en Facultades de Derecho" Dr. Fernando de Trazegnies (Perú) Tema : "Institucionalización de Programas de Investigación y Enseñanza"
15:00/16:30	PANEL (Cont.) "Investigación"
16:30/16:45	Refrigerio
20:00	Coctail ofrecido por el Instituto Interamericano de Ciencias Agricolas (IICA) en el Country Club de Lima

JUEVES 20

Horas

09:00	Visita a las Cooperativas Agrarias del Valle de Cañete

VIERNES 21

Horas

09:00/11:30 PANEL
"Función del Abogado en los Procesos de Cambio Social"

MODERADOR
Dr. Ramón Vicente Casanova
(Venezuela)

PANELISTAS
Dr. Víctor Giménez Landínez
(Venezuela)

Dr. Paulo Bittencourt
(Brasil)

Dr. Pedro Moral
(Chile)

11:30/11:45 Refrigerio

11:45/13:30 CONFERENCIA
"Problemas de Tenencia y Derecho sobre la Tierra de las Poblaciones Aborígenes"
Expositor : Dr. LUIS H. PASSARA

15:00/17:30 CONFERENCIA (Cont.)
"Problemas de Tenencia y Derecho sobre la Tierra de las Poblaciones Aborígenes"

18:00 Ceremonia de Clausura

20:00 Recepción ofrecida por el señor Ministro de Agricultura Gral. Div EP Enrique Valdez Angulo, en el Círculo Militar del Perú

SABADO 22 Regreso de las Delegaciones a sus países.

****

SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO

(Del 17/21 Junio 1974)

RELACION PROVISIONAL DE PARTICIPANTES DEL SIMPOSIO

1.1 INVITADOS CONFERENCISTAS

ARGENTINA :

1. DR. ANTONINO CARLOS VIVANCO FLORES
   Pueyrredon 2488 -
   Teléf. 83-2627

BRASIL :

2. DR. OCTAVIO ALVARENGA JUNQUEIRA MELLO
   5 de Julio 336/604
   Teléf.

COLOMBIA :

3. DR. JOAQUIN VANIN TELLO
   Calle 57 # 35-35
   Teléf. 357879

CHILE :

4. DR. GONZALO FIGUEROA YAÑEZ
   Camilo La Fuente 1399

MEXICO :

5. DR. IVAN RESTREPO FERNANDEZ
   Carlos B.Zetina 45-C
   Teléf. 515-01-68

VENEZUELA :

6. DR. RAMON VICENTE CASANOVA ROA
   Avda. Urdanta 41-49
   Teléf. 22327

PERU :

7. DR. FRANCISCO OLIART

8. DR. LUIS F. LANDEC

9. DR. JOSE SAMANEZ CONCHA

10. DR. JORGE SANTISTEBAN NORIEGA

11. DR. ENRIQUE TORRES LLOSA

12. DR. CESAR POLACK ROMERO

13. DR. LORENZO ZOLEZZI

14. DR. LUIS GAZZOLO

15. DR. GUILLERMO GARCIA MONTUFAR

16. DR. FERNANDO DE TRAZEGNIES

17. GRAL.BRIG.EP ARTURO VALDEZ PALACIO

18. DR. LUIS H. PASSARA

1.2 INVITADOS ESPECIALES

ARGENTINA :

19. DR DANIEL JOSE CRISPIANI GOMEZ
Bolivar 355 - 2°F.
Teléf. 33-6668

20. DR. RODOLFO RICARDO CARRERA ALBERDI
B- Nº 1126

21. DR. HUGO VICTOR VARSKY ROSENTAL
Corrientes 1250. 9ºP. Dto.F. Capital
Teléf. 35-0408

22. DR. AUGUSTO LUDOVICO REINHOLD TORRES
Pisco 67, Haedo (Bs.Ar.)
Teléf. 659-7733

BRASIL :

23. DR. J. PAULO BITTENCOURT
Rua Conselheiro Brotero
Teléf. 52-7551

24. DR. FERNANDO SODERO PEREIRA
R. Duante de Azevedo, 94
Teléf. 2986404

BOLIVIA :

25. DR. CASTO ARTEAGA BALDERRAMA

COLOMBIA :

26. DR. MARIO SUAREZ MELO
Transversar 17/114-59
Teléf. 592319

CHILE :

27. DR. JORGE ORCHARD PINTO
Bilbao 6900. Santiago
Teléf. 297927

GUATEMALA :

28. LIC. MIGUEL ANGEL VILLAGRAN BRACAMONTE
O Calle 16-50 Zona 15

29. LIC. HECTOR OVIDIO CALDERON MORALES
30 Av. 4-35- Zona 7

30. LIC. ERNESTO COFIÑO SAMAYOA
7a. Ave. 10-34, Zona 1
Teléf. 86694

31. LIC. MARIO VINICIO CASTAÑEDA PAZ
10ª C. "A" 4-15 Zona 1

ECUADOR :

32. DR. MENTOR POVEDA PALACIOS
Juan Severino 514
Teléf. 238-559

33. DR. RAFAEL ANTONIO CORRAL GUEVARA
1a. 405 y Dátiles
Teléf. 386877

ESTADOS UNIDOS :

34. DRA. CRISTINA KRUEGER
San José 345. Chiclayo

NICARAGUA :

35. DR. RODRIGO JUAREZ SOSA
24 Ave. 90 5a.y 6a.Calle # 608 Managua
Teléf. 60934

HONDURAS :

36. DR. EDUARDO TROCHEZ PINEDA
Ave.España, La Leona # 1023 Teg.
Teléf. 226260

37. DR. GONZALO CAMILO ALVARADO REINA
Col. Rio Grande

PANAMA :

38. DR. ADOLFO AHUMADA CORCHO
La Loma 3a.- Panama
Teléf. 61-7024

39. DR. JORGE EDUARDO RITTER DOMINGO

40. DR. MOISES DARWISH HERRERA

PARAGUAY :

41. DR. JOSE DIOGENES LATORRE GILE
Capitán Figari 947
Teléf. 27062

42. DR. MIGUEL ANGEL RAMIREZ GARCIA
14 de Mayo 229- 2°P..

43. DR. CARLOS ALBERTO GONZALEZ GARABELLI
Chile 680 - 2° Piso
Teléf. 49349

VENEZUELA :

44. DR. ROMAN JOSE DUQUE CORREDOR
Sociedad a Siuchillar, N°10, Piso 1°Of.102, Caracas
Teléfs. 454039 - 455308

45. DR. ANTONIO FRANCISCO MERCHAN CASTILLOVEITIA
4a.Av.Los Palos Grandes
Edif. Covent Garden, Apto. 73
Teléf. 2833530

46. DR. MILAGRO ACOSTA LIAN
Calle Manapire, Res. Santa Sofía, 10-1,
Prados del Este.

47. DR. VICTOR GIMENEZ LANDINEZ
Urbanización Caurimare
Av. AC-2 Quinta Mamia
Teléf. 373048

CHILE :

48. DR. PEDRO MORAL LOPEZ
Los Leones 1770 - Santiago
Teléf. 250899

1.3. INVITADOS :

49. JAIME DELGADO MEDINA
Cajamarca 554 - Puno

50. MOISES LOPEZ SOTOMAYOR
Germán Amezaga 330

51. PEDRO CHALCO VIZCARRA
Urbanización Las Brisas K- 15 Pueblo Libre

52. HERNAN ZAFRA POSADAS
Medrano Silva 203 - Barranco

53. SILVIO LAGOS ESPINEL
Avda. Grau 448 - Barranco

54. EUGENIO ARIAS FISCALINI
Larco Herrera 950 - Telef. 618872

55. LUIS CUCHO MOSCOSO
Gral. Córdova 1537

56. RODOLFO MASUDA M.

57. LEOPOLDO DELGADO CHAVEZ

58. HUGO F. MANCHEGO ADRIAN
Res. San Felipe 3-C - 402. Telef. 611896

59. LORENZO TOLENTINO TAPIA
Res. San Felipe - Los Eucaliptos 815

60. ALCIDES ROCA JIMENEZ
Avda. del Ejército 303 - Mag. del Mar. Telef. 611528

61. LUIS A. PASTOR NEYRA

62. RAFAEL PAZOS PAZOS
Pumacabua 877 - Jesús María

63. JOSE VASQUEZ SAUCEDO
Telef. 512620

64. ALFONSO VILELA MONTORO
Avda. 28 de Julio 1326 - 22

//..

65. OSCAR MONTALVO CALLO
Jr. Carabaya 1159 - 503

66. JUAN CARLOS PITA
Capac Yupanqui 2135 - Lince

67. VICTOR SIFUENTES MANRIQUE
Conjunto Residencial Santa Cruz K-201 - San Isidro

68. LOLA SARMIENTO BENDEZU
General Suárez 1163 - Miraflores

69. TERESA CORNEJO FAVA
J.M. La Jara 246 - San Isidro

70. MANUEL SALAZAR MEJIA
Manuel Castañeda 286

71. ALEJANDRO ROBLES RECAVARREN
Ricardo Bentín 463 - Rimac

72. JOSE SALCEDO HANKORY
Ricardo Bentín 318 - Rímac

73. JORGE BOLAÑOS RAMIREZ
Jr. Puno 271 - 703

74. ALBERTO PALOMINO GARCIA
Pacasmayo 804 - Lima

75. GERMAN MOROTE GAMBOA
Jorge Chavez 686 - Miraflores

76. VICTOR MANUEL SOTO BALTAZAR
Carhuaz 1167

77. MARIA E. JORDAN DE SALAZAR
Manuel Castañeda 286

78. ZOILA M. MONTENEGRO CANNON
Avda. Benavides 1060 - 5

79. MANUEL GAMARRA VALENCIA
Eduardo Bello 273 - A

80. GUILLERMO F. ARAUJO CASAS
Manuel Herrera 352

//..

81. GENARO LEDESMA IZQUI ETA
Jr. Unión 706 - Of. 220 - Lima - Telf. 279270

82. JUAN UGARTE DEL PINO
Ayacucho 272-4- Lima- Telf 671511

83. LUIS BRAMONT ARIAS
Apurímac 337- 6to. piso "A" Lima- Telf. 278990

84. VICTOR GORMAS ARMAS

85. ANTONIO BOBADILLA GUARNIZ

86. CESAR ALVARADO SANTAYANA
Carlos Arrieta 1152- Lima - Telf. 235933

87. JULIO CESAR FALCONI GONZALES
Gral. Clemente 1641- Lima - Telf 615043

88. FELIX A. HUMALA AYBAR
José Leal 1557-33 - Lince

89. MEDARDO GOMEZ BACA
Av. Brasil 407- Lima

90. MANUEL ARISPE BOLAÑOS
Av. Brasil 1241- Lima- Telf. 244424

91. EVLIN AYUB GIANELLA
Canevaro 923-305= Lince- Lima- Telf. 244424

92. MARIO PERCY LUJAN BENAVENTE
Av. Bolivia 1035- Int. 110- Telf. 321231

93. CARLOS BUSTAMANTE BARRIOS
Jorge Chávez 284- Juliaca

94. ISMAEL PAREDES LOZANO
Angamos 178- Cañete

95. OSWALDO FIDEL GARCES MARQUINA
José Galvez 463- "G" Magdalena Nueva- Telf. 621797

//..

96. LUIS MENDOZA SALVATIERRA
Capac Yupanqui 2040 - 105

97. JOSE PORTOCARRERO BARANDIARAN
Pasaje Chacas 40 . Telef. 314146

98. AUGUSTO CARRERA RAMIREZ
Lord Nelson 124 - Miraflores. Telef. 229200

99. RAMON A. ESPINOZA GARRETA
José Leal 427 - Lince. Telef. 713339

100. JUAN J. MONTEVERDE BUSSALLEN
Avda. José Pardo 931. Telef. 257226

101. SERGIO MALDONADO MEDINA
Paseo de la República 5628. Telef. 453934

102. JOSE ECHEANDIA SOTOMAYOR
Jr. Salaverry 435 - Magdalena. Telef. 615969

103. MARIA LILY CUEVA MORENO
Almenara 280. Telef. 316091

104. JUAN CASTRO ARTURO
Pasaje Octavio Bernal . Telef. 316620

105. JUAN F. OSORES PARODI
Avda. San Borja 1064 - Telef. 353184

106. ULISES QUIROGA PARODI
Chariarse 794 - San Antonio . Telef. 459456

107. ELSA E. IRUJO ORELLANA
Raymondi 650 - 21 Magdalena Nueva

108. FRANCISCA NINAHUANCA GRANADOS
Los Canarios 239

109. LUIS DARIO GUTIERREZ RISCO

110. GONZALO VILLEGAS RATTI
Avda. Orrantia 581 - Telef. 222877

111. GUSTAVO CARLIN ARCE
Avda. Tacna 564 - San Miguel

//..

112. WALTER GUTIERREZ GONZALES
Medrano Silva 203 - Barranco

113. GASTON REMY LLERENA
Jr. Lampa 1137 - 304

114. FEDERICO AGUAYO DEL ROSARIO
Jr. Leticia 594 - 19

115. ALEJANDRO ALVAREZ SUAREZ
Azángaro 1075 - Of. 644-A

116. JOSE ARMANDO ZARATE MUÑOZ
Cipreces 470 - Urb. Fátima

117. VICTOR GERARDO FIGUEROA NAVARRO
Avda. Pedro Silva 339 - San Juan de Miraflores

118 JORGE ALBERTO BORRANI WILLIAMS
San Martín 481 - Depto. 702 - Miraflores

119. JORGE SANTISTEBAN NORIEGA
Alcanfores 128 - Miraflores

120. OSWALDO ESPINOZA BANILLA
Cosme Bueno 281 - Lince

121. FEDERICO VALENCIA TELLO
Julio C. Tello 260

122. LUIS PACHECO ROMERO
Las Lilas 199 - Urb. San Eugenio

123. LUIS ZAPATA CHAVEZ
Avda. Arequipa 3146 - 202

124. LUIS PASARA PAZOS
República de Chile 741

125. JORGE SANTISTEBAN GUIMOYE
Alcanfores 1208 - Miraflores

126. ROSA MARIA CACERES GUIMOYE
Pérez de Tudela 469

127. MANUEL SALAZAR MONTALVO

///..

128. GENARO OSWALDO RUIZ VILLAR
Paseo de la República 243 - Of. 17 - Lima

129. LUIS ALBERTO RIOS BEJARANO
Cáceres 521 - Surquillo

130. ABRAHAM DOMINGO VELIZ CESPEDES

131. NAPOLEON ESTEBAN NEGRON BALLARTE
Cáceres 170 - Ayabaca

132. ANGEL DAVID LERENA HUAMAN
Cabaña María - A - 5 - Arequipa

133. ROGELIO TORRES SUAREZ
Elías Aguirre 1134 - Lima

134. ELISEO GUEVARA CHUMBIRAICO
Jr. Pucallpa 381 - Breña - Lima

135. JULIO GARCIA OLANO
Jr. Napo 1351 - Lima

136. HERACLIO CUENTAS RAMOS
Libertad 210 - Aplao - Arequipa

137. HERNAN ATILIO AGUIRRE MORENO
Av. Leoncio Prado 148 - Huaraz

138. DANIEL AUGUSTO SANCHEZ S.

139. RENE TICONA CAYETANO
Av. Unión 741 - Miraflores - Arequipa

140. RUBEN ECHAVE ALMANZA
Jr. Cayllama 656 - Lima

141. JOSE MENESES CASTAÑEDA
Ayacucho 237 - 8 - Trujillo

142. GUIDO CATACORA BERMEJO

143. VIDAL CAMACHO TRUJILLO
Urbanización Apolo Perú - José Morales 182 - Lima

//..

144. JUAN TORREBLANCA BASADRE
Lloque Yupanqui 1176. Telef. 245874

145. JORGE MENDOZA ROMERO
Virreyna 434

146. LUIS ALBERTO CONCHA BOY
Colmena 712 - 19 Lima

147. CARMEN GORRITI BUTRON
Horacio Urteaga 852 - Jesús María

148. DANIEL SAS ZEVALLOS
Aricota 127 - Surco

149. SILVIO ESPINOZA SOBRINO
Tacna 235 - C - Ica

150. ARTEMIO BECERRA BECERRA

151. HERLINDA CHAVEZ BARRIGA
Hernándo de Magallanes 255 - Maranga

152. BERTHA SANTA MARIA CALDERON
San Martín 472 - Trujillo

153. CESAR VALLEJO SILVA

154. JAIME MUÑOZ BALESTRA

155. FEDERICO MIRANDA DELGADO
Arnaldo Marquez 1840 - 606 . Telef. 270834

156. RAUL TORRES FERNANDEZ
Francisco Gómez de la Torre 124 - Arequipa. Telef. 24194

157. NICOLAS ZARABIA SANDOVAL

158. JUAN PATRON CASTRO
Saenz Peña 138 - Callao- Telef. 289840

159. RODOLFO PONCE MATTINEZ
Pasaje Los Suaces - 143 - Lima - Telef. 282215

//..

160. WALTER MIGUEL HERNANDEZ CANELO
San Agustín 344 - Surquillo

161. VICENTE VARGAS BURGOS
Oxapampa 375

162. EFRAIN ESPINAL CRUZADO
Azángaro 890 - 11 Lima

163. ALBERTO CONSTANTE GONZALEZ OLIVARES
Jr. Junín 1021 - 206

164. MARIA L. ARNILLAS B
Ocharán 461 - Miraflores

165. DIEGO OBREGON PALACIOS

166. ALICIA CHICHON DE ORNA
Independencia 385 - Miraflores

167. MAGDALENA BELSUZARRI DE OLIVERA
Los Geranios 486

168. ROSA DEL CORRAL MUÑOZ
Prolongación 28 de Julio 953

169. NORKA TATIANA BUSTAMANTE ALEGRE
Augusto Wiese 478 - 15

170. GUILLERMO VELAOCHAGA MIRANDA
Avda. Arequipa 4015

171. MARIO SUAREZ CASTAÑEDA
G. Schreiber 198 - San Isidro

172. CARLOS VELA MARQUILLO
Abteo 166 - Santa Victoria

173. GUILLERMO CABANILLAS Z.
Rufino Torrico 837 - 802

174. JUAN E. DE LA LAMA Y RIVERO
Bolognesi 243

175. ANTONIO A. PAREDES LOZANO
Jr. L. Prado 589 - Chimbote

//..

176. ANGEL ALBERTO DIAZ ROSALES
Julio C. Tello 693 - 301

177. CARMEN CECILIA MARTINELLI FREUND
Avda. 28 de Julio 1233

178. MAURO HUAROTO ATUNGA
M.Aljovín 231 - Lima

179. TULA OCHOA ZAVALETA
Mariano Pacheco 693 - L. Lima

180. ANA MARIA MONTOYA GARCIA
Conquistadores 559 - San Isidro

181. MARIA ANGELA DE LA FLOR BENAVIDES
Rodolfo Rutte 375 -

182. NESTOR POMAREDA LIZARDI
Avda. 2 de Mayo 1090 - San Isidro

183. JOSE LUIS VALDIVIESO ARESTEGUI
Unidad Vecinal de Mirones VI Block 68 - 208

184. JUAN NOEL MORAL
Roma 264

185. CESAR CAMPOS NARVA
Avda. Primero de Mayo 1517 - Callao

186. ENRIQUE TORRES LLOSA
Morro Solar 322

187. CESAR AUGUSTO PACHECO CANDIA
Avda. Arenales 2632 - 9 A

188. LUIS VIVANCO ROSAS
Miguel Hidalgo 168

189. MANUEL TORIBIO ALVAREZ
Las Amatistas 480

190. FAUSTO DAVID VIALE SALAZAR
Avda. Arequipa 4060

191. JOSE ALBERTO BUSTAMANTE BELAUNDE
Madrid 589 - Miraflores

//..

192. WENCESLAO MANSILLA MACASSI
Jr. Huaraz 328 - Tarma

193. AUGUSTO ARGUEDAS FALCONI
Félix Dibos 871

194. BELTRAN LUIS AURIS ARBIZU
Jr. Ripamonte 156

195. CESAR VICENTE BAZO IBARBURO
Boccioni 1024 - San Borja

196. CESAR FRANCISCO SILVA UBILLUS
Avda. Cuba 137 - Jesús María

197. JUAN JOSE MEDINA MORAN
Francisco Zela 1580 - V

198. FELIPE IGNACIO GARCIA ESCUDERO
Blas Cerdeña 274 - San Isidro

199. PABLO BUSTAMANTE WITFIELD
Jr. Ica 121 - Of. 604

200. SIXTO ARTURO LIRA LINARES
Gutierrez de la Fuente 303 - Arequipa

201. FELIPE NELSON LARIOS VINCES
Avda. Perú 987

202. DIEGO GARCIA SAYAN LARRABURE
Goit 164

203. ROBERTO ALVAREZ CASAS
Gral. Velarde 884 - Miraflores

204. JORGE GENARO MORAN ALVA

205. CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE
Bolognesi 101 - Barranco

206. LUIS MENESES MORROQUIN
Los Olmos 1302 - Res. San Felipe - Jesús María

207. RAMON ABASOLO ADRIANZEN
Alcanfores 260 - Miraflores

//..

208. JOSE JURADO NAJERA
Calle 11- 453- La Florida- Lima- Telf. 813714

209. PEDRO MENDOZA SALVATIERRA
Loque Yupanqui 2040 - 105 - Jesús María - Lima

210. GUILLERMO ZUÑIGA ALVAREZ
Jorge Chávez 305 - Lima

211. EUSEBIO ARROYO POSADAS
Av. Gral. Suarez 1053 - D - Miraflores - Lima - Telf. 450484

212. AURELIO SAAVEDRA CEDANO
Jr. Lima 124 - Lima

213. SERAPIO MONTOYA FERNANDEZ
Av. Las Americas 335 - A - Lima - Telf. 313297

214. MARIA LUISA CAVERO MONGE
Jr. Carzou 168 - San Borja - Lima - Telf. 322068

215. RODOLFO COLLANTES PEREZ

216. FRANCISCO PADILLA LOZADA
Belisario Flores 526 - Lima - Telf. 814451

217. WALTER GUERRERO GUERRERO
Juan Fanning 440 - Lima - Telf. 461446

218. JORGE MELGAREJO GARCIA
Av. Conquistadores 582 - San Isidro - Lima - Telf. 222339

219. MANUEL MAESTRE PAGAZA
Av. Bolognesi No. 27 - La Punta - Lima - Telf. 294443

220. ROSA CABRERA FLORES

221. LUIS MUÑOZ CABRERA
Los Ficus 196 - Urb. Jardines Virú - Bellavista - Callao - Telf.409505

222. ROBERTO ACEVEDO MENA
Residencial Santa Cruz J - 404 - Lima - Telf. 409505

//..

223. CESAR OLANO OBLITAS
Toparpa Inca 139 - Salamanca - Lima

224. ALFREDO ESPINEL VASQUEZ
Anaximandro Vega 653 - Chota

225. JULIO GUILLEN BENDEZU
Enrique Palacios 757 - Miraflores - Lima

226. ANTONIO PAJARES PAREDES
Islay 482 - Cajamarca

227. VLADIMIR NOVAK PINO
Ayacucho 827 - Piura

228. GUILLERMO ALVAREZ PEREZ
Urbanización El Campillo -

229. PEDRO ANTONIO TEJADA OLORTEGUI
Calle 34 - No. 47 - Higuereta - Lima - Telf. 461882

230. JORGE MILLA LEON PUPPO
E. Salazar 268 - Lima - Telf. 454661

231. FELIPE DE JESUS GAMARRA BURGOS
Mendiburu 349 - Jesus María - Lima

232. PEDRO SAMANAMUD DIAZ
Miro Quesada 1228 - 17 - A - Lima

233. HILDEBRANDO CASTRO-POZO POZO

234. JOSE CACERES BAYON
Paz Soldán 306 - Yanahuara - Arequipa

235. LUIS QUIROS ANAYO
Mariscal Miller 977 - 201 - Jesús María - Lima

236. PRUDENCIO CARCAUSTO NINA

237. NELIDA ROSA DE LA VEGA DE CORCUERA

//..

238. JOSE NARCISO ZARATE
Washington 970 - Lima

239. OCTAVIO HINOSTROZA C.
Canta 256 - Lima

240. VICTOR R. FLORES RODRIGUEZ
Franz Litz 752 - Primavera - Trijillo

241. EFRAIN ROBERTO PRIALE QUIJADA
Cayetano Heredia 944 - 402 - Lima

242. VICENTE GUILLERMO LOZAN TATAJE
Av. Maurtua 131 - Ica

243. PEDRO ABEL BETANCOUR BOSSIO
Matías Manzanilla 330 - Ica

244. JORGE LEZCANO ANADON
Campamento Zona Agraria IX - Tarapoto

245. JORGE GUILLERMO MANRIQUE ZEGARRA
Canadá 295 - Pueblo Libre - Lima

246. NELLY SALINAS RODRIGUEZ
La Mar 566 - Pueblo Libre - Lima

247. OSWALDO CHIRINOS BUSTAMANTE
Villa San Felipe - Lima

248. IGNACIO DUEÑAS ARIAS
Hotel Richmont - Lima

249. LORGIO VIDAL VILLANUEVA
Calle 2 - 141 - La Florida Lima

250. CARLOS TORRES CUEVA
Huiracocha 1764 - Jesús María - Lima

251. ENRIQUE LIMACO ALARCO
Camaná 993 - LIMA

252. ROLANDO LUIS MAYORCA CARDICH
Los Tamarindos C - 45 La Capullana - Surco - Lima

253. FELIPE H. MOYCA BACA
Pasaje Larrabure 178 - Lima.

//..

254. JORGE GOTUZZO HERENCIA
Talara 145 - Jesus María Telef. 817223

255. TEODORO AZPILCUETA CARRASCO
Chota 124 - Lima - Telef. 313036

256. LAURA CALLER IBERICO

257. JOSE RAMOS ARNAO
Petit Thouars 1772 - Telef. 716458

258. ANDRES CACERES VIZCARRA
Avenida Arequipa 1360 - Telef. 275424

259. RAÚL MELGAR VEGA

260. CARLOS GUTIERREZ PAREDES
Calle Mejico 165 - Chorrillos Telef. 677769

261. JUAN MEZZICH MORALES
Avenida Brasil 2597 - 401

262. ROBERTO BARRANDIARAN DEMPWOLF
Tupac Amaró 1118 - La Perla - Telef. 315262 - 3

263. JULIO ENRIQUE AGREDA VILLAVICENCIO
Pasaje Belgramo 177 - Telef. 316489

//..

SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO

MESA DIRECTIVA

PRESIDENTE	:	Dr. Guillermo Figallo Adrianzén (P e r ú)
VICE PRESIDENTES	:	Dr. Ramón Vicente Casanova (Venezuela)
		Dr. Fernando Sodero Ferreyra (Brasil)
		Dr. Néstor Cofiño (Guatemala)
SECRETARIO	:	Dr. Iván Restrepo Fernández (México)
RELATOR	:	Dr. Mario Suárez Melo (Colombia)
COORDINADOR	:	Dr. Efraín Montalvo Callo (P e r ú)

DISCURSO DE BIENVENIDA Y PRESENTACION DEL SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO PRONUNCIADO POR EL DOCTOR GUILLERMO FIGALLO ADRIANZEN, PRESIDENTE DEL TRIBUNAL AGRARIO

Es para el Tribunal Agrario del Perú, motivo de singular complacencia, la acogida dispensada por los juristas de América, aquí presentes, a la convocatoria que hiciéramos para esta reunión. Alejados por breve tiempo de nuestras labores cotidianas, realizaremos en común, el esfuerzo de analizar ciertas instituciones fundamentales del Derecho Agrario, de cuya re-definición depende, en grado decisivo, el presente y el porvenir de los hombres de campo, que son la mayoría de la población latinoamericana. La nuestra, habrá de ser una tarea creadora, inspirada en el propósito de que la justicia tenga plena vigencia en todas y cada una de las soluciones que deben darse a los problemas de orden político, económico y social que confronta el desarrollo, entendido éste como un proceso de liberación, que rescata los valores de la dignidad de la persona humana y la solidaridad de los pueblos. De ahí que sólo deba concebirse la Reforma Agraria como la palanca de Arquímedes del cambio social y tecnológico, en este orden, pues una mayor igualdad es condición previa para el aumento de la productividad; mas, no al contrario.

El marco conceptual para nuestro trabajo, ha venido afirmándose a través de reuniones, principalmente, en cuanto atañe a la naturaleza y ámbito del Derecho Agrario.

En efecto, los Agraristas Latinoamericanos hemos venido despojándonos del ritualismo formalista, y de la concepción puramente dogmática del Derecho, resultantes de la formación profesional recibida y del rol atribuído al abogado de la sociedad tradicional, que concibe el orden como algo inmutable, cuyo fin es perpetuar los privilegios de los poderosos y la marginalización de los humildes.

Al habernos acercado con espíritu abierto al mundo rural, hemos comprendido cuán ajenas resultan a su trágica realidad, las normas inspiradas en doctrinas jurídicas y principios políticos propios del liberalismo económico. Nuestro espíritu, antes subyugado por el esplendor de un sistema normativo formalmente coherente y armónico, se revela cuando constatamos la contradicción que existe entre la legalidad y la justicia. La propiedad no resulta ser, con frecuencia, expresión de un legítimo derecho originado en el trabajo, sino el botín del más fuerte, instrumento de dominación y reducto de sus privilegios. Los contratos no suelen reflejar la voluntad de las partes, sino sólo la de quien tiene acceso a los mecanismos de poder dentro de un esquema sostenido por la omnipotencia de las oligarquías. En definitiva, se hace evidente, la falacia de la igualdad de oportunidad, pre-requisito para la existencia de una auténtica libertad que se dio por supuesta, al constituirla en pilar fundamental del ordenamiento jurídico.

Como dice el Profesor Danz "La ilusión fascinadora de la dialéctica jurídica, que sabe rodear a las realidades positivas de la aureola y se esfuerza por justificar lo existente ante nuestra conciencia como racional, extravía nuestros juicios de su verdadero camino, al demostrar la legitimidad histórica, práctica o ética de lo presente, y los lleva por la senda falsa de exponer su necesidad lógica, con ayuda de puntos de vista creados expresamente para este fin".

Para estar a la altura de nuestras responsabilidades, si no queremos que el juris-

ta aparezca como un opositor a los procesos de cambio que perentoriamente exige la realidad Latinoamericana, si como hombres de derecho, debemos entregarnos por completo a la tarea de transformar las instituciones clásicas del Derecho Agrario dándoles la indispensable legitimidad histórica, práctica y ética que en la hora presente demanda los pueblos de América.

Dentro de este enfoque renovador, debemos también considerar con la debida amplitud, el ámbito que corresponde al Derecho Agrario.

En primer lugar, ante la crisis alimenticia en que se debate el mundo de hoy, adquiere primordial importancia la contribución del Derecho Agrario, como elemento formal de la planificación, en la regulación y promoción de la producción y comercialización agropecuaria.

Pero, si bien nuestra disciplina surgió y alcanzó carácter autónomo en razón de las peculiaridades inherentes a la agricultura como actividad productiva, una perspectiva acorde con la concepción del hombre como ser pluridimensional, y de los fenómenos sociales en toda su complejidad, determina, que el derecho agrario abarque, en su contenido, toda una variada gama de interrelaciones humanas que trascienden los hechos puramente económicos.

La sociedad rural tiene como sustento económico la agricultura, pero no puede ser vista, sin incurrir en absurdo, como sub-producto de ella.

El hombre de campo da a su sociedad y recibe de ésta valores y patrones de conducta que le son propios y distintos a los del citadino y de la sociedad urbana. Tal distinción, en modo alguno puede considerarse como expresión de inferioridad del mundo rural, cuya revalorización resulta hoy un imperativo para la subsistencia de la especie humana sobre la tierra. A diario confrontamos los tremendos problemas que surgen como consecuencia de las aglomeraciones urbanas y el crecimiento incontenible de las megalópolis. Este fenómeno, que entre otras manifestaciones, tiene el de la contaminación ambiental, es motivo no sólo ya de la preocupación para los políticos y científicos sociales, sino causa de alarma y de manifestaciones psicopáticas para los millones de seres humanos que entramados y hacinados en las grandes urbes, padecen a diario sus efectos. En tales circunstancias, resulta gravísimo el error en que incurren quienes consideran como inferiores las formas de vida rural y creen insensatamente que deben ser penetradas por los valores y formas de vida urbana en procura del progreso.

Todos conocemos la multiplicidad de causas de la migración del campo a la ciudad, pero tal vez, hasta ahora, no se ha puesto el énfasis en la inadecuación de las instituciones jurídicas, como uno de los elementos impulsores de este fenómeno. Lamentablemente, casi sin excepción, los legisladores han venido ignorando la realidad del mundo rural y dictando normas que sólo obedecen a los criterios, formas de ser y de pensar e intereses urbanos. Ello se agrava por el trasplante artificioso de instituciones creadas para responder a realidades distintas de la nuestra. De otra parte, cuando se legisla para el campo, la inoperancia de los órganos y sistemas administrativos y jurisdiccionales, hace ilusoria la vigencia del derecho.

El compromiso que hemos asumido los Agraristas del Continente para que se concrete a plenitud la justicia social, nos ubica en las corrientes revolucionarias que conciben el Derecho como un instrumento efectivo para transformar en todos sus aspectos la realidad política, económica y social de nuestros pueblos. La autenticidad de nuestro compromiso tiene como punto de partida el reconocimiento de las características propias de cada una de nuestras realidades nacionales y el respeto por la pluralidad ideológica. Aspiramos a la unidad en la diversidad y en ello radica nuestra fuerza moral. Sin embargo, nuestro origen común y la ineluctable trayectoria histórica que nos traza idéntico destino, debe ser acicate permanente para que logremos, la afirmación de nuestra personalidad, en doctrina e instituciones propias y, por lo tanto, distintas a las que prevalecen en otros Continentes. Con esta amplitud de criterio y espíritu fraterno vamos a abordar en estos días los temas cuya presentación harán renombrados especialistas. Del intercambio de ideas y cotejo de experiencias obtendremos todos, el beneficio de incrementar nuestro acervo de conocimientos para servir mejor a la causa de los campesinos de América.

Me es honroso expresar en nombre propio y del Tribunal Agrario nuestro reconocimiento al Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada por la oficialización de este certamen y el apoyo que le ha brindado. Igualmente, me complace agradecer el auspicio del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, organismo que ha dado muestra una vez más del empeño en el logro de los fines para los que fue creado.

Como el mejor exordio para el cumplimiento de la tarea que tenemos por delante, creo que debemos recordar las proféticas palabras de Ihering "Un tiempo vendrá, en que la propiedad estará configurada muy distintamente que hoy día, en que el aparente derecho del individuo a amontonar lo más posible de los bienes terrenales y a reunir en su mano una propiedad territorial sobre la que podrían, vivir cientos y aun miles de campesinos libres, no será reconocido por la sociedad en mayor grado, que el derecho de vida y muerte, del antiguo padre romano sobre sus hijos".

Este tiempo ha comenzado ya en América Latina.

******

DISCURSO DEL DIRECTOR REGIONAL PARA LA ZONA ANDINA DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA, DR. FRANCISCO MORILLO ANDRADE, EN LA CEREMONIA DE INAUGURACION DEL SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO.

Señores:

Por mandato de los países miembros del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, éste ha venido actuando sistemáticamente en la promoción del cambio estructural en el sector rural, otorgándole un sentido innovador y con el cual complementa todas sus características, como organismo de cooperación técnica internacional. Dentro de esa acción sistemática ha procurado sustancialmente impactar diferentes clientelas. Así, se ha dirigido tanto a los que influyen como a los que deciden y ejecutan el cambio estructural. Por ello, ha otorgado seminarios, cursos y conferencias dedicadas a promocionar la reforma agraria entre políticos, sacerdotes, militares y otros grupos importantes dentro de la vida de los países. También ha escogido como clientela a los que ejecutan el proceso y en ellos ha concentrado su acción. Las actividades de capacitación en reforma agraria y organización campesina que el IICA ha desarrollado en los últimos años llegan casi al millar y, los ejecutivos de reforma agraria del Continente que se han beneficiado con esas acciones alcanzan fácilmente la elevada suma de 10,000.

Cuando en meses pasados el Presidente del Tribunal Agrario, con el respaldo del Señor Ministro de Agricultura del Perú, solicitó al IICA su colaboración para co-auspiciar a nivel internacional el Simposio que hoy se inicia, consideramos que se nos presentaba la oportunidad de tener como distinguida audiencia a quienes por ser juristas ejercen el rol legitimador de las acciones de los que influyen y de los que deciden, respectivamente.

Por eso, nosotros prestamos el más ferviente apoyo al Presidente del Tribunal Agrario en el co-patrocinio de la reunión. Porque comprendimos que su idea nos permitía dos cosas. En primer lugar, cerrar el círculo del público que importa para los efectos de la promoción del cambio estractural y, en segundo lugar, aprovechar de la calidad de las personas reunidas en este cónclave para llamar su atención, sobre dos cuestiones de importancia: en primer término, la que está referida a la situación de efervesciencia y cambios que vive el Continente. Contra lo que se pudiera suponer la hora de cambios y modificaciones estructurales iniciadas en la década de los 60, no ha terminado ni va a terminar. Los cambios sociales toman mucho tiempo para instaurarse, pero, una vez iniciados, tienen una propia dinámica interna que por inercia los lleva necesaria e indefectiblemente al cumplimiento de sus fines. El derecho, en tal circunstancia, juega un papel de trascendente importancia, como ustedes, señores, están en mucha mejor condición que yo para juzgar.

Juega el rol de institucionalizador de esos cambios y debe, por lo tanto, contener en sí mismo el germen que lo posibilita.

En segundo lugar, deseo llamar la atención sobre la situación crítica en la que vive el sector agrario en el mundo. La crisis mundial de alimentos ha servido para demostrar que el "pariente pobre" de la economía mundial ha sido el sector agrario. Fundado

el desarrollo económico, se ha fundado y nutrido del sector agrario, de manera que éste ha sido esquilmado al extremo de encontrarse ahora prácticamente impotente para para satisfacer las necesidades más primarias de supervivencia de la humanidad.

Dentro de algunos países la situación ha llegado a alcanzar niveles del mayor dramatismo. No obstante, reconocerse teóricamente que el desarrollo general no podría ser alcanzado sin el desarrollo del sector agropecuario por la cuantía y calidad de su importancia, las medidas adoptadas para resolver la situación han resultado del todo insuficientes. como se hace evidente notar como ejemplo que, en términos relativos, los presupuestos de que se ha dotado al sector agrario han sido siempre inferiores a los otros sectores de la economía.

Finalmente, dentro del sector mismo ha habido una asimétrica distribución de los recursos y de los beneficios. Vemos cómo a pesar de las declaraciones y esfuerzos oficiales, ha persistido una estructura de propiedad orientada a mantener la prioridad del sector tradicionalmente dominante dentro de la agricultura. Por ello, me permito llamar la atención de los Juristas en relación a la remoción de las causas de injusticia en los tres niveles que he mencionado: el nivel internacional, el nivel intersectorial y el nivel o dimensión del cambio mismo, en el cual la justicia será instrumento para rescatar al hombre campesino de una secular y arbitraria posposición.

Es muy propicia para hacer estos reflexiones la circunstancia de que esta reunión se produzca en el contexto de un proceso igualitario como el que conduce el Perú. Ya el Señor Director General del IICA ha expresado que es poca la labor que en la actual circunstancia pueda hacer la cooperación técnica internacional para un país que como el Perú ha encontrado casi todas las soluciones teóricas propias para resolver sus problemas de cambio social.

Hago votos porque estas deliberaciones se orienten para semejante acción, y puedan contribuir a que nuestro Continente se enrumbe definitivamente por la senda del desarrollo integral, entendiendo que éste no es posible sino en términos del bienestar del hombre con participación de todos los grupos que constituyen la sociedad.

Muchas gracias.

Lima, 14 de junio de 1974.

DISCURSO DEL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA, GENERAL DIV. EP ENRIQUE VALDEZ ANGULO, EN LA CEREMONIA DE INAUGURACION DEL SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO.

Señores :

Como Ministro de Agricultura del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, considero muy honroso dar la bienvenida al selecto grupo de especialistas en Derecho Agrario del Perú, para tratar diversos temas vinculados con esta disciplina que constituye, a nuestro juicio, una de las más importantes para la transformación de las estructuras socio-económicas del medio rural, en el que viven y trabajan la mayoría de los latinoamericanos.

Como todos ustedes conocen, la realidad agraria del Perú, hasta la insurgencia de la Revolución, se caracterizaba por la concentración monopólica de la propiedad de la tierra y de los demás bienes de producción en manos de una poderosa oligarquía nativa que permitió y sostuvo enclaves imperialistas en nuestro suelo. En términos cuantitativos el 0.4 % de propiedades abarcaban el 75.9 % de la exigua base territorial de nuestra agricultura, mientras que la inmensa mayoría de trabajadores directos de la tierra detentaban en propiedad sólo el 5.5 % de la superficie utilizada para fines agropecuarios.

Las formas latifundiarias originadas con la conquista española fueron expandiéndose a lo largo de más de cuatro siglos. En 1969, al iniciarse la Reforma Agraria, coexistían la vieja hacienda señorial con el gran latifundio de plantación y formas intermedias o transicionales. No es del caso repetir ante ustedes, señores estudiosos de los problemas agrarios, las consecuencias que para la vida de los campesinos y del país en su conjunto se derivaban de tal situacion. Baste señalar que existe consenso, reiterado en numerosos certámenes internacionales, acerca de que la transformación de las estructuras de propiedad, tenencia uso y trabajo de la tierra, requiere por sobre todo de una clara y firme decisión política. El mismo convencimiento es el que inspiró al Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada al dar inicio y proseguir aceleradamente un proceso de reforma agraria que en el próximo año culminará con la desaparición del latifundio cualquiera sea su forma, a todo lo ancho y largo de nuestro territorio.

Hemos adoptado como principio doctrinario rector, el reconocimiento del trabajo directo y personal de la tierra como único sustento de la adquisición y conservación del derecho de propiedad. Rompiendo definitivamente con toda posición mediatizante, nuestra legislación agraria, constantemente adecuada a las exigencias de la dinámica del proceso, consagra en sus instituciones la vigencia real y permanente de este principio. La tierra para quien la trabaja no es ni será jamás en el Perú slogan publicitario, sino realidad de un derecho viviente en la experiencia existencial de quienes labran los surcos en nuestra árida Costa, en la abrupta topografía de los Andes y en el promisorio llano Amazónico.

Apartándose de toda posición dogmática y reconociendo los términos de nuestra variada realidad física, económica y socio-cultural, la nueva estructura agraria

que viene estableciéndose por obra de la Revolución, considera, siempre bajo el principio de que el único título a la propiedad es el trabajo, diversas modalidades de propiedad de la tierra y de organización de la empresa agrícola.

El elemento central del nuevo ordenamiento agrario está constituido por las formas asociativas de propiedad y empresa. Nuestras cooperativas agrarias de producción presentan algunas variantes en relación con los modelos existentes en otros países. Las sociedades agrícolas de interés social constituyen una creación peruana que ha concitado el interés de los estudiosos. En ambos casos, la propiedad de los medios de producción corresponde plenamente a los trabajadores, quienes realizan con absoluta autonomía la gestión empresarial y se benefician con el fruto de su esfuerzo. No existe pues, en el Perú, como falazmente afirman los enemigos de nuestro pueblo, forma alguna de colectivismo de Estado. Tampoco es cierto que se pretenda abrogar la pequeña y mediana propiedad cuando en ella se da el trabajo directo y personal de quien detenta el dominio. Todo lo contrario, esta Revolución está salvando en corto tiempo la incuria secular que permitió que los campesinos que en forma individual trabajan la tierra, carezcan del título suficiente para acreditar el dominio sobre ella. Hemos reivindicado a nuestras viejas comunidades campesinas afirmando realmente sus derechos absolutos sobre el territorio en que se asientan y ampliándolo en la medida de lo posible con la asignación directa de tierras o a través de su incorporación a las sociedades agrícolas de interés social. La honda transformación en la que estamos empeñados tiene como toda obra humana limitaciones y defectos, pero ella responde a la más profunda vocación por la justicia que se concreta mediante el derecho, que para ser tal debe estar a salvo de toda pasión e interés inmediatista Esto último es uno de los factores, que singulariza a nuestra revolución y que merece ser señalado, en esta reunión de juristas, tanto más si están ustedes comprometidos en el empeño de reivindicar a los trabajadores del campo poniendo fin a su situación de marginalización.

En todo momento tenemos presente que la justicia no puede establecerse sobre la base de la arbitrariedad. Por ello es que hemos procurado que el proceso de reforma agraria se ciña estrictamente a un ordenamiento legal acorde con los objetivos que persigue la Revolución.

Para asegurar la vigencia del derecho en el medio rural ha sido creado el Fuero Agrario, como organismo jurisdiccional especializado, que goza de plena autonomía y cuya competencia abarca la universalidad de la problemática del agro. El Fuero que integran en primera instancia los jueces de tierras, y como órgano supremo el Tribunal Agrario, ha sido dotado de los instrumentos procesales indispensables para hacer factible la oportuna y cierta administración de justicia. Apartándose de todo ritualismo legalista, tales mecanismos pretenden que el juzgador se adentre en la materia del proceso. Ello, casi está demás decirlo, exige no sólo de los elementos formales sino de una mística y capacidad de entrega a la razón de justicia que sólo es posible en quienes tienen una auténtica vocación. E. por esta razón que lejos de todo propósito, que no sea el respeto por la verdad, me permito expresar ante ustedes el reconocimiento de la Revolución Peruana a los miembros de la Magistratura Agraria. A lo largo de los cinco años transcurrido desde su creación, el Fuero Agrario ha contribuido en medida notable a enriquecer la doctrina de nuestro proceso de reforma agraria precisando los alcances del derecho positivo y ha dado solución, justa y definitiva a

millares de litigios seculares que comprometían por generaciones los escasos recursos de los campesinos.

Tal es, señores, nuestra experiencia, la misma que con el alcance que corresponde a un certamen de esta naturaleza, será expuesta ante ustedes por calificados ponentes, que estoy seguro habrán de actuar con amplio sentido crítico, propio de los hombres de Derecho. Nuestra Revolución y las instituciones creadas por ella corresponden a los términos de la realidad peruana, la que no es tan ajena a la del resto de Latinoamérica, como para que no se puedan extraer experiencias y conclusiones provechosas, sea por nuestros aciertos o por los errores en que hayamos incurrido, en ambos casos, inspirados en el empeño más sincero de reafirmar nuestro auténtico ser nacional.

En nombre del Gobierno Revolucionario, me honro en declarar inaugurado este Simposio que estamos seguros habrá de significar, gracias al esfuerzo de ustedes, un aporte valioso para la liberación de los pueblos de América Latina.

Muchas gracias.

Lima, 17 de junio de 1974.

CONFERENCIAS

"DERECHO AGRARIO Y DESARROLLO"

S-C-I-A-N° 01/28

"DERECHO AGRARIO Y DESARROLLO"

Dr. Francisco Oliart, Jefe del
Gabinete del Director General
y Coordinador de los Programas
de Reforma Agraria del IICA

INTRODUCCION

Un luminoso ensayo de Elías Díaz (4) permite preguntarse con el autor cuál es el trabajo actual del jurista. Es "un largo camino" dice Díaz "entre la creación y la aplicación del derecho. Y dentro de él la localización de las normas válidas, su interpretación, el análisis de sus conexiones con otras normas, la construcción de instituciones y de conceptos jurídicos fundamentales; y, la sistematización de unas y otras en un todo coherente y ordenado". Todo ello dirigido sin embargo y orientado a una tarea fundamental y central que es la aplicación del derecho en una realidad social "lo cual significa que ese trabajo del jurista siempre conexionado con la realidad no consiste simplemente en una labor de análisis formal de las normas, sino que ineludiblemente re-envía a una comprensión de fondo de la misma realidad social a la que el derecho va a aplicarse, así como el análisis de las vías de comunicación que entre norma y realidad social se establecen a través de esa aplicación del derecho".

El presente trabajo pretende analizar valorativamente el comportamiento jurídico de la sociedad latinoamericana subdesarrollada y por ello, su contenido de conformidad con la cita incluida, trata fundamentalmente sobre la aplicación del derecho en el sector primario exportador del Continente. Históricamente, el trabajo reconoce la inter-relación existente entre la regulación civilista y urbana de la vida jurídica en el campo latinoamericano y las motivaciones mismas de la incorporación del continente al universo jurídico europeo. Coincidiendo con Antonio Garcia (13) en que la teoría latinoamericana de las ciencias sociales del desarrollo debe consistir en primera instancia de una evaluación o reformulacion, tanto de la teoría clásica, cuanto del llamado marxismo escolástico u ortodoxo, el trabajo pretende aparecer como un intento de ubicación del derecho como parte integrante del pensamiento social latinoamericano. Como tal, el trabajo tiende en primera instancia a una desmitificación de los valores convencionales con que se pretende rodear a la ciencia del derecho considerada como abstracción dogmática y por ello mismo, arremete contra el derecho considerado como una elaboración exportable de las naciones metropolitanas, y capaz de ser valorado entonces como parte de su estrategia de dominación y colonialismo cultural.

No aparecería claro el propósito del trabajo si no se declarara expresamente que éste encuentra comprometido con el proceso de liberación social y de desarrollo independiente del Continente. Porque si así no fuere habría que aceptar como inmutable la posición según la cual el derecho es normalmente para el jurista algo que le viene dado sino que también, frente a la creación del derecho como la expresión del poder, al jurista le cabría solamente analizar la aplicación del derecho. Sin

pretender caer en el sociologismo jurídico de Geny (14), según el cual hay que oponerse "al fetichismo de la ley" y pretender, a la larga, la abolición de toda normatividad, el trabajo postula que el rol del jurista como creador del derecho va mucho más allá de cualquier mecanicismo tecnicalista y que se debe constituir en el medio a través del cual legitimidad y legalidad se unifiquen postulando en sí una normatividad orientada al cambio. Como se verá oportunamente, este trabajo adhiere a un pluralismo metodológico a través de tres canales fundamentales que implican, respectivamente, la primacía de la concepción normativa del derecho; la investigación de su dimensión social, es decir, la conexión validez-eficacia de la norma y sus repercusiones sociales; y, la explicitación de los fines y valores que pretenden realizarse a través de la normatividad. Por ello habrá que decir con Díaz (4) que "...las normas aparecen así, como hechos dotados de sentido sociológico y como hechos cargados de valores, nunca neutros o indiferentes a ellos, sino comprensibles siempre en conexión con una determinada concepción del mundo o un determinado sistema de legitimidad".

Por todas esas razones e inspirado en ellas, el trabajo analiza sucesivamente los siguientes temas :

1. Un modelo interpretativo de la realidad político-social latinoamericano que hace hincapié en un análisis del origen y naturaleza primigenia de las normas jurídicas referentes al sector agrario en el Continente y a la tradición en la cual se engarzan; y,

2. Una formulación teórica sobre la relación existente entre el derecho agrario y el desarrollo, considerado éste como la liberación del campesino en cuanto a expresión rural de las clases populares primero, y del Continente después, y considerando a aquel como el instrumento para lograr dicha liberación.

MODELO INTERPRETATIVO DE LA SITUACION DEL SECTOR AGRARIO LATINOAMERICANO

Definición Operacional de Modelo

Modelo desde el punto de vista sociológico, es un conjunto de conocimientos, que se organiza alrededor de la observación de su naturaleza y de ciertos fenómenos circundantes con el objeto de relacionarse en referencia a la explicación de ciertos hechos, y por lo tanto a la generación de una teoría. Por teoría se entiende un plan heurístico para coordinar y organizar todo lo que se sabe o se cree saber en un tiempo determinado acerca de una cuestión o de un problema planteado más o menos categóricamente. Una teoría, por consiguiente, es algo más preciso que un modelo. Así mismo, una teoría puede resultar errada en tanto que un modelo podrá ser incompleto, engañoso o estéril (16).

Plan del Modelo

El modelo que a continuación se presenta bosqueja a grandes rasgos un análisis histórico de la naturaleza agrario-exportadora del Modelo Económico Latinoamericano, a partir de su independencia política. A fin de poder derivar de él acciones

concretas identificables con la remoción de las causas masivas de la infelicidad del hombre latinoamericano, es decir, con el cambio estructural y el desarrollo, el modelo no sigue una secuencia lógico-cronológica estricta, sino que trata de agrupar problemas concretos en función del sistema normativo. Como las variables sociológicas y culturales del modelo, cubren sin embargo todo el espectro de las ciencias jurídicas, no ha de esperarse, en este caso, un posible canal de identificación expresa de éstas y aquéllas.

Naturaleza Agrario-Exportadora de la Economía Latinoamericana

La independencia política latinoamericana no significa alteración de ninguna especie, respecto a la condición de región subdesarrollada y dependiente que ha tenido antes de la Independencia. Al contrario, para algunos, dicho subdesarrollo y dependencia se acentúan al interferir nuevos centros metropolitanos hegemónicos de mayor poder económico que el iberolusitano (15). Desde esos centros metropolitanos, hasta los países latinoamericanos, se despliega una cadena descendente de constelaciones socio-económicas, políticas y culturales, cada una con submetrópolis y satélites menores, hasta llegar a las últimas regiones, ramas y grupos inferiores de cada país. A ello corresponde una participación decreciente en el reparto del excedente económico, del ingreso, de la inversión, del consumo y del poder (17).

El predominio corresponde al sector agrario exportador, que abarca y enlaza a grupos terratenientes y mineros, con grupos urbanos de financistas y comerciantes. Dicho predominio se traduce en un alto grado de concentración monopolista manifestada en: a. la propiedad, uso y control de los recursos naturales y productivos; b. el dominio de los sistemas de transporte y almacenaje; c. la capacidad comercial, financiera y tecnológica; d. el control ideológico de la educación y la cultura; e. el goce de bienes superiores en lo social y lo político; y f. la organización y usufructo del aparato administrativo y jurídico del Estado, orientado a la mantención del orden establecido.

Las economías y las sociedades nacionales que se consolidan más rápidamente son aquellas en las cuales las clases dominantes nativas logran controlar los recursos y sistemas de producción de bienes exportables que interesan al mercado mundial y que, por tal razón, reorientan sus relaciones externas y quedan así protegidos y fortificados en cuanto a la posibilidad de imponer acuerdos internos con grupos subdominados y la total sumisión de los grupos dominados. Los acuerdos con los grupos subdominados y con sectores terratenientes sin control hegemónico de los mecanismos de exportación, se resuelven fácilmente a favor de los grupos terratenientes que sí tienen ese control, porque el apoyo externo resulta indispensable para el ejercicio del poder interno. Los casos de Juan Manuel de Rosas en la Argentina; Rengifo y Balmaceda en Chile; Mauá y Nabuco en Brasil; los dos López en Paraguay. Lucas Alamán y Juárez en México (17); el civilismo en los Pardo frente al caudillismo antiesclavizante de Castilla y Echenique en el Perú, así lo demuestran.

Lo que emerge en todo caso, es una sociedad oligárquica de terratenientes en alianza con comerciantes, financistas, dirigentes políticos y administrativos, sustentada por los intereses extranjeros de exportación de materia prima no procesada y por la potencialidad del uso de mano de obra barata para la industria ligera de semima-

nufacturación y transformación, orientada la instalación de la última, en todo caso, por el mercado internacional (19).

Significación de la Sociedad Oligárquica en el Sector Agrario Latinoamericano

Como bien indica Bourricaud (2), definir la existencia de una oligarquía en función de la asimetría existente entre las diversas categorías sociales que produce un "efecto de dominación" sobre algunas de ellas que deciden en nombre -o en lugar- de todas no es exacto y resulta demasiado generalizante. Referirse a la oligarquía -como se hace en América Latina- otorgándole connotaciones caricaturescas que las reducen en número y las ubican por el uso de ciertos bienes suntuarios, resulta también simplista. El mismo analista citado se refiere a esta concepción del oligarca, como el perteneciente a una élite improductiva, prepotente y abusadora, ubicándola geográficamente por sus denominaciones nacionales: "grano finho" en Brasil; la "rosca" boliviana; los "palos gruesos" de Chile, etcétera, y reducida a su verdadera dimensión cuantitativa a un grupo presuntamente reducido: las 14 familias de El Salvador y 40 familias del Perú prerrevolucionario.

En todo caso, hay que concordar en que al margen de lo antecedente, América Latina ha experimentado el ejercicio del poder por una clase dirigente de sociedad subdesarrollada. Hay que recordar que para varios autores, Parsons, Myrdal, etcétera, lo que caracteriza a la sociedad subdesarrollada es la convivencia oposicional entre dos clases. Para Parsons (26), es la polarización entre una clase especializada en las actividades dirigentes (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 (upper group) que goza de las prerrogativas del poder político y generalmente también del prestigio religioso, mientras que el grupo de abajo está constituido por campesinos, algunos artesanos y pequeños comerciantes". Agrega Parsons (26), lo que caracteriza tal situación es que la producción es controlada pero no administrada por el grupo superior". Para Myrdal (23), el subdesarrollo es la convivencia de un sector minoritario que por calidad y conocimiento económico vive de acuerdo con patrones propios de la sociedad de consumo pleno, en relación a la concepción rostowniana del crecimiento económico rigiendo los destinos de una mayoría que vive de acuerdo con los patrones propios de la sociedad tradicional (29).

Por el camino de los autores citados y por el que siguen otros cuyo análisis es fundamentalmente estructural, se llega sin embargo con Bourricaud (2) a la convicción de que en América Latina "el enorme poder de los ricos y los gobernantes se opone a la impotencia de los pobres y de los gobernados". Cabe preguntarse: ¿Cuán grande es la identificación entre ricos y gobernantes?, ¿Cómo y en qué medida se identifican pobres con gobernados? ¿Cuál es la función del Estado como aparato de relacionamiento bilateral entre los intereses de gobernantes y gobernados? La respuesta a la tercera pregunta va a conducirnos a las respuestas de las otras dos.

Rol del Estado en una Sociedad Biclasista y Subdesarrollada

Hay que empezar esta parte del trabajo indicando, con Milliband, (21) que "el Estado, como sujeto de estudio político hace mucho tiempo que ha dejado de estar

en boga" y que ello ha ocurrido porque no obstante ser la teoría del Estado, la teoría de la sociedad y de la distribución del poder dentro de esa sociedad, se ha aceptado "que el poder en las sociedades occidentales es competitivo y está fragmentado y difuso, al extremo que "ningún gobierno que actúe en nombre del Estado puede dejar de responder, a no muy largo plazo, a los deseos y exigencias de los intereses concurrentes...resultando que al final, todo el mundo incluso el que está en el último lugar, es servido".

Confirmando la impresión de Milliband, Dahl (3) refiriéndose a otros analistas de la misma línea dice: "afirman que a las decisiones políticas se llega por diversos medios; que los hombres de negocios, los sindicatos, los políticos, los consumidores, los agricultores, los votantes y muchos otros conjuntos ejercen influencia sobre los resultados políticos; ninguno de estos conjuntos es homogéneo desde cualquier punto de vista; cada uno de ellos ejerce una poderosa influencia en ciertas esferas, pero es débil en muchas otras y el poder de dominar directamente sobre los resultados de ciertas aspiraciones es mucho menos común que el poder de rechazar indeseables posibilidades de acción"...

En el fondo, toda esa tendencia a analizar la constitución y funciones del Estado Occidental está orientada a suprimir, por definición, "la noción de que el Estado podría ser una institución cuya finalidad primordial sería defender el predominio en la sociedad de una clase particular (21)". La tendencia podría resultar válida para la sociedad capitalista desarrollada, porque en ella puede admitirse que no existen clases o intereses predominantes sino grupos de intereses que compiten entre sí y cuya competencia sancionada y garantizada por el propio Estado garantiza a su vez la difusión y el equilibrio del poder y conlleva la hipótesis de que ningún interés particular pesará demasiado sobre el Estado.

¿Es válida esa tendencia para la América Latina? El análisis histórico de la estructura de poder latinoamericano parece obligar a desecharla.

Influencia del Agro en la Formación del Estado Latinoamericano

En efecto, en América Latina, el agro tiene una parte considerable, mayoritaria, en los totales de población activa, producción, producto e ingreso, cuando se produce la independencia política en el Siglo XIX. La propiedad latifundista de la tierra con su dominio monopolista de la mano de obra y de otros recursos materiales y financieros, constituye la forma primordial de organización (las afirmaciones que sobre este particular se efectúan en el presente trabajo, encuentran fundamento bibliográfico y estadístico en los estudios del CIDA sobre "Tenencia de la Tierra"). El latifundio acrecentado territorialmente a expensas del fisco y las comunidades, coexiste en relación simbiótica con el minifundio dando lugar a una serie de situaciones transicionales. Kaplan (17) describe en lúcido resumen la situación de la siguiente manera: (*)

(*) El excelente trabajo de Kaplan y la naturaleza de esta comunicación, han llevado al autor al convencimiento de que es más útil a su propósito reproducir totalmente esta parte del trabajo, así como la referida después a las pautas culturales

"A partir de sus bases propias en el agro, los terratenientes tejen fuera del agro una red de vinculaciones comerciales, financieras, industriales, profesionales, políticas y culturales. Las relaciones con los mercados internacionales, con los sistemas mercantiles y flujos inversores de las grandes potencias, se entrelazan en los ámbitos de la producción comercialización y transporte de productos primarios, del abastecimiento de equipos y bienes de consumo y del financiamiento. Las relaciones con los altos grupos urbanos se establecen y operan a través de la comercialización, el financiamiento, las operaciones inmobiliarias y la copartícipación en el poder político. Las vinculaciones de los terratenientes con los grupos extranjeros y con los urbanos son estrechas, pero complejas y cambiantes, y no excluyen las tensiones y los conflictos. El control y la influencia de los primeros se proyectan y ejercen sobre el aparato político-administrativo, la legislación, los tribunales, la policía y las fuerzas armadas, la banca y el comercio, la Iglesia y la enseñanza. El poder consiguiente es usado para lograr y continuar la concentración de la propiedad, de los recursos y de los ingresos, y para consolidar un orden social identificado con sus intereses.

"Los terratenientes exhiben en general, salvo raras excepciones, un visible desinterés por el progreso, las funciones y tareas de tipo socioeconómico, y por las innovaciones técnicas. La estructura económica que promueven e integran, la inserción en el sistema de dependencia externa, la estratificación social que conforman y usufructúan, la tradición religiosa a que se asimilan, las pautas culturales y educativas, la talla de valores de clase dominante, los predisponen a fundar su poder y su ingreso en la propiedad de tierras, un número limitado de actividades mercantil-financieras, los cargos políticos y militares, las profesiones liberales clásicas. Es correlativamente escaso su interés por la posesión y dirección de complicadas empresas financieras, industriales y de transporte. Carece de propensión empresarial y modernizante. Su actitud es básicamente estática y rutinaria, renuente a la promoción deliberada y enérgica de oportunidades favorables y a la orientación de cambios progresivos en el agro y en la sociedad global. Su interés se reduce al aprovechamiento de ventajas naturales y de otras provenientes del crecimiento espontáneo de la economía (valorización de tierras y exportaciones), sin crearlas ni inducirlas; al mero disfrute de las situaciones lucrativas, tales como se dan por razones ajenas a la propia acción; al uso en propio beneficio del aparato y de la política estatales.

"El sector latifundista hace de este modo un uso ineficiente de la tierra y de la fuerza de trabajo (monocultivo, explotación extensiva, subutilización de suelos y mano de obra). Carece de incentivos para la inversión y la mejora tecnológica, y destina a tales fines una parte relativamente reducida de su acumulación. Emplea métodos y equipos retrogados o inapropiados, en la producción misma, en la organización y en la administración. Su capacidad competitiva internacional se va reduciendo, a medida que se agotan los recursos naturales y que aparecen otros productores extranjeros más eficientes; muchos mercados comienzan

a restringirse o perderse. Al interés por las obras públicas y por las mejoras de beneficio directo (caminos, ferrocarriles) acompaña una absoluta despreocupación por la infraestructura social (sanidad, educación).

"Las rentas de los terratenientes, aunque inferiores a las que podrían ser obtenidas con una actitud más dinámica e innovadora, resultan de todos modos considerables. Las mismas y los recursos provenientes del crédito, son utilizados para concentrar más aún la propiedad y el ingreso, y consolidar la propia posición en el sistema de poder, sin sentido empresarial ni voluntad de desarrollo. Dichas rentas son destinadas a: la adquisición de tierras y capital físico para la explotación agropecuaria; el ausentismo hacia la residencia urbana y extranjera; el alto consumo suntuario (importaciones europeas, turismo, mansiones en la ciudad y el campo, educación en el exterior); la intermediación mercantil y la usura; la inversión en bienes seguros dentro y fuera del agro. En el sector rural propiamente dicho, los ingresos del latifundio son utilizados para la acumulación de tierras como medio de capitalización, renta y especulación, obtención de créditos hipotecarios, aumento de las bases de prestigio social y de poder político. A ello contribuye el aprovechamiento de las bajas tasas y de las exenciones impositivas y del proceso inflatorio. Fuera del agro, los ingresos se dirigen a las tierras y construcciones urbanas, a la especulación inmobiliaria, a la participación en sociedades comerciales, financieras y manufactureras.

"El sector terrateniente ejerce una decisiva influencia sobre las tendencias y políticas impositivas, crediticias y monetarias. Sus miembros no pagan virtualmente impuesto, pero se benefician con los gastos públicos de un Estado que asume las tareas y responsabilidades necesarias para el modelo de crecimiento adoptado y para la satisfacción de los intereses de la clase dominante. Los terratenientes tratan además de compensar la baja productividad y la competividad menguante de sus producciones en el mercado internacional, mediante devaluaciones monetarias deliberadas. Sus pautas de consumo aristocrático, adoptadas miméticamente por una parte de las capas medias, mantienen e incrementan una fuerte demanda de bienes importados, que substrae recursos internos y divisas para producciones nacionales posibles. El sector terrateniente contribuye además a que se haga un uso irracional del crédito público, generosamente otorgado, a través de la influencia y el control que aquel ejerce sobre el Estado y sus instituciones financieras. Los préstamos son obtenidos en montos considerables, sin garantía o con cauciones poco efectivas. Es escaso o nulo el rigor en el cobro de las deudas, para cuyo pago se ven favorecidos los terratenientes por prórrogas, ampliaciones, uso de moneda devaluada. Pierde significado la deuda de los intereses, y de parte del principal. El Estado es, por otra parte, fuente de ocupación para miembros de la oligarquía, y para sus apéndices clientelísticos, lo que incrementa el volumen del cuerpo burocrático y su incidencia en las finanzas públicas. Los terratenientes son, de este modo, por su papel objetivo, y por su actuación deliberada, causantes directos e indirectos de la inflación y de la devaluación monetaria. Los factores básicos de

éstas resultan ser, en efecto, desde este ángulo, el logro de rentabilidad para las producciones exportables; la demanda de importaciones; el freno a la producción doméstica, el desequilibrio fiscal; el aumento del crédito y el alivio de sus deudas; la redistribución regresiva del ingreso en perjuicio de acreedores y asalariados y, en general, de las capas medias y populares".

Como se ve, la estructura latifundista le otorga un rol definido de tutela al Estado. Lo utiliza instrumentalmente para la salvaguardia del grupo de gobernantes que son la clase dirigente. El sistema político institucional y el Estado se organizan a partir de y para una economía agrario-exportadora; por y en beneficio de los grupos que la controlan y se benefician con su funcionamiento y expansión. El sistema es expresión e instrumento de terratenientes, comerciantes, financistas, dirigentes políticos y militares y profesionales liberales, nacionales y de comerciantes e inversionistas extranjeros. La alianza básica se da entre productores de bienes para el mercado internacional: exportadores e importadores y financistas. Los objetivos básicos del sistema político y del Estado son: la consolidación y extensión de la hegemonía y de la estructura socio-económica en que ella se basa; la creación de posibilidades para un crecimiento económico dependiente en régimen de economía liberal con dos objetivos: la incorporación al sistema internacional y la consecución de una modernización restringida.

La respuesta a la tercera pregunta, antes planteada, ya está pues resuelta y con ella las respuestas a las otras dos, antecedentes también. Sin embargo, el problema se agrava por la adopción formal de un sistema democrático-pluralista en cuanto a las instituciones jurídicas y políticas de control de la economía, que son esencialmente contradictorias con la aparición de un estado clasista. Bourricaud (2) resuelve el problema con claridad: "El poder de la clase dominante -dice- es mayor cuando sin dirigirlas directamente, controla estrictamente las actividades esenciales del país". Esta característica de gobernar el país interpósita persona, encuentra para Bourricaud sólo dos excepciones en la historia republicana de América Latina: en Chile a finales del Siglo XIX y en Brasil antes de Vargas.

Las variables de la dominación oligárquica latinoamericana, emergidas de un original predominio agrario exportador que ahora se va convirtiendo en un predominio industrial-ligero-dependiente, pueden sintetizarse en tres grandes grupos. Las variables económicas; las variables político-sociales y las variables culturales y educacionales.

Variables Político Sociales y Variables Culturales

La síntesis de Kaplan que hemos ofrecido en páginas anteriores ilustra sobre las variables económicas. Puede argumentarse que hechos innegables, como la industrialización brasilera, argentina y mexicana; la actividad extractiva minera chilena y venezolana (hidrocarburos); el traslado de la inversión a la pesquería en el Perú, etcétera, pueden hacer históricamente absoleto el modelo hasta ahora presentado, pero hay que recordar con Bendix (1) que "las estructuras, los tipos y las actitudes económico-sociales, son monedas que no se funden fácilmente, una vez forjadas, persisten a veces durante siglos; y como estructuras y grupos diferentes exhiben grados diversos

de capacidad de supervivencia". Esa capacidad de supervivencia se nutre en mucho en las variables político-sociales y las variables culturales y educacionales.

Tocante a las variables político-sociales y en relación al gobierno interpósita persona, por la oligarquía hay que reconocer que éste se ejecuta a través de una compleja trama que incluye una serie de elementos que interrelacionan entre sí.

En primer término se halla la construcción del orden político institucional sobre la importación del modelo europeo-norteamericano de soluciones superestructurales de control. Ese modelo se refiere a un tipo de Estado independiente, centralizado, basado en la soberanía popular y la democracia representativa. El modelo se importa por la clase dominante y se acepta por las clases medias o subdominadas, por varias razones confluyentes: el prestigio de los países de origen como paradigmas de progreso y civilización; la identificación del liberalismo económico con el liberalismo político; la creencia de que la democracia liberal contribuye a su propia legitimación por la posibilidad de participación que otorga a las clases medias; y la confianza de que el sistema equilibrará el poder hegemónico de las oligarquías.

En la práctica se superpone esa aceptación por las clases medias con la pretensión subyacente de la clase dominante de combinarlas con un sistema que autorice el libre cambio, la libre iniciativa privada; la implantación del derecho de propiedad de tipo romanista-prenapoleónico y la formación de una estructura social resultante del juego de esos elementos. El dualismo "ley en los libros, ley en la acción" analizado atomizadamente como un fenómeno propio de abogados (11) se redefine estructuralmente para explicar sus consecuencias y justificar sus orígenes.

TRADICION JURIDICA LATINOAMERICANA

Como señala Ots Capdequi (25), 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 aun 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 referirlo a las viejas concepciones peninsulares;

3. Una minuciosidad reglamentista, derivada de la pretensión de los reyes de te-

ner 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.

Un hondo sentido religioso y espiritual destinado básicamente a asegurar el mantenimiento de la pretensión evangelizadora 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. (Se 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 en 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.

Es decir, no 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. Smith (28) 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"

En ese territorio el colono típico fue el campesino libre que poseía un pequeño terreno. "En ningún caso" dice Vitale (32) "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, convirtiendo los reyes católicos 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 del Estado. Muchos años antes que las clases medias francesa 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 capital 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 Fuller(10) 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".

Clase Media y Populismo en América Latina

En ese contexto, América Latina engendra un fenómeno político suigeneris. Las clases medias urbanas que se han especializado en la ejecución de roles de intermediación oficiosa que adecúen los mandatos reales de la clase dominante, con los mandatos legales emergidos del sistema político democrático representativo -precisamente a través de la ejecución casi excluyente de las funciones de la administración pública - encuentran una salida política a la disgresión esquizoidea de su personalidad a la que los conduce su actuación. Estigmatizados como están por la situación objetiva de dependencia que los une a la clase dominante (2) tienen sin embargo una actitud subjetiva de rebelión frente a ella. Sin embargo, en otros ámbitos de su personalidad, carecen de valores propios y adscriben los de la clase dominante sobre todo en lo referido a sus pautas aristocráticas de consumo. Surge entonces el "populismo" latinoamericano; la llamada izquierda democrática. Para empezar, sostienen la falacia que explica la situación latinoamericana como la convivencia de la sociedad feudal agraria con la sociedad industrial moderna (31), ignorando los orígenes históricos de la conquista y la inserción de la economía latinoamericana dentro del ámbito del capitalismo occidental. Resuelven su problema existencial de rebelión frente a la clase dominante y de subordinación ocupacional a la misma a través de una prédica que conduzca a la asumición de medidas conciliatorias entre los intereses de clase (2). Se llega a preconizar la Reforma Agraria pero se pide respetar la existencia del latifundio moderno en función de los ingresos derivados de la exportación de sus productos. Los populismos conmueven políticamente a las clases medias y al sector elitista

del proletariado urbano que se organiza en función de partidos políticos, que hacen revoluciones que llegan al poder por medio de elecciones y que consolidan -con singular habilidad y elegancia- el poder de la clase dominante. Como a través de un proceso percolativo de aspiraciones de consumo y de ubicación en la estructura social, los gobiernos de la izquierda democrática sancionan definitivamente la naturaleza fantasma de la clase dominante y lo que es más grave, la sancionan desde el poder político, desde las instituciones mismas del Estado, a las cuales han llegado a través del proceso democrático representativo. En el ejercicio de la función pública los "intelectuales" de la clase media alcanzan la soñada mansión urbana, el glorioso periplo por Europa, la 'soirée' en la Embajada... Y todos ellos terminan "pensando sensatamente" en los destinos del país, porque "una cosa es desde el Gobierno y otra en la oratoria de campaña electoral" y en la necesidad de mantener el equilibrio de la balanza de pagos; en la imprescindible de la exportación de los productos tradicionales mientras se alcanza la industrialización; y en la necesidad de capitales extranjeros que permiten esta última.

La estructura agraria exportadora -merced al populismo- con reforma agraria o sin ella, supervive intacta el ingreso a la década de los 70 con las conocidas excepciones actuales y vigentes: Perú y Cuba.

Variables Culturales y Educacionales

Las pautas culturales y educacionales que emergen del modelo agrario exportador se articulan a través de los siguientes elementos: La clase dominante rural impone un sentido idolátrico a la tierra como fuente y manifestación de riqueza, poder y rango. Manifiesta su desprecio por el trabajo manual, la técnica, el comercio, la industria, el riesgo, la aplicación económica directa y el mercado interno. Kaplan (17) resume la situación como a continuación se indica.

> La cultura es considerada como producto exótico, indigno de interés y protección, salvo sus formas superficiales y de ornato. A las pautas y actitudes de señoralismo y de paternalismo, la oligarquía agrega un sentido localista, un patriotismo de campanario que tiende al aislamiento y desconfía de las innovaciones. Ello se combina de modo aparentemente paradójico con la desconfianza en las fuerzas internas y la búsqueda creciente del impulso y de los recursos externos para el crecimiento económico.
>
> Las élites y capas medias letradas de las ciudades, en parte asimilan las pautas cultural-ideológicas de la aristocracia rural, y en parte ejercen sobre aquella una influencia de sentido modernizante y europeizante. La ciudad opera como intermediaria entre el país y el mundo metropolitano, y desde antes de la independencia, pero sobre todo después, se vuelve agente y canal de la penetración extranjera, y contribuye así a romper el relativo aislamiento cultural e ideológico.
>
> La europeización aparece y funciona como interpenetración de culturas, propugnada, orientada y aprovechada por los países industriales y las clases altas nativas, parte del proceso de integración internacional que

la revolución tecnológica en marcha (transportes, comunicaciones) posibilita y estimula. En este proceso, la oligarquía rural-urbana actúa a partir de su control sobre el aparato productivo, las vinculaciones con el exterior, la acumulación de riqueza y poder. Conserva inicialmente cierto nacionalismo en las costumbres, las prácticas y las ideas, que refuerza por influjo de la vida política e institucional interna. La europeización comienza por ser adaptada a los hábitos e idiosincracias locales, pero va impregnándolas y modificándolas. El cosmopolitismo cultural y la alineación ideológica hacia lo foráneo, terminan por prevalecer.

"La civilización europea, y luego la norteamericana, ejercen una fascinación hipnótica en los grupos altos y medios relativamente cultivados. El desarrollo del respectivo país es identificado como su europeización o norteamericanización. Surge un culto fanático al progreso pero el énfasis se coloca en sus aspectos puramente materiales. El dinero, la opulencia, el poder, se vuelven criterios prioritarios de valoración. La civilización es concebida como importación mecánica y adopción servil de técnicas, inventos, sistemas de trabajo, regímenes políticos, reformas legislativas, ideologías-métodos educativos, tablas de valores, modas, pautas de consumo y de prestigio. También en esta esfera la mentalidad de consumo predomina sobre la mentalidad de producción y la adopción de fórmulas sobre la adquisición de métodos de conocimientos. Lo que emergerá en definitiva es una construcción intelectual híbrida, carente de solidez, coherencia y sentido nacional; una cultura importada que no refluye sobre la base interna para potenciarla, sino que contribuye a frenar o debilitar la constitución de esa base.

"La cultura del capitalismo liberal proporciona a las élites nacionales el contenido y el marco de sus pensamientos y de sus acciones. Los principales aportes están constituídos por: algunas tradiciones revolucionarias de Francia y de Estados Unidos; la industrialización, el libre cambio y el sistema institucional de Gran Bretaña; el constitucionalismo racionalista de Guizet y Constant; el utilitarismo jurídico de Bentham; la filosofía social de Saint Simon y Leroux; el positivismo cientificista. De este bagaje heterogéneo se seleccionan sin embargo los elementos combinados de una democracia aristocrática y autoritaria en lo político, y de un extremo liberalismo en lo económico.

Por una parte, la democracia es concebida como gobierno de los mejores. La participación política de las masas populares lleva a la anarquía, por lo que debe ser eliminada o fuertemente restringida. Esta decisión requiere naturalmente ideología justificatoria. El prejuicio clasista se combina con el racial. Se proclama la superioridad de la sangre hispana, latina y sajona y de la piel blanca, sobre los grupos criollos, indígenas y negros, condenados por una falta biológica a la degradación física y mental, la estupidez, la incapacidad laboral, la irresponsabilidad. La dominación y la explotación de estos grupos subordinados por las élites resultan así justificadas y deseables. La inmigración de elementos europeos es concebida como una operación regenerativa de la po-

blación nacional, que actúa además como parte y refuerzo de la europeización cultural e ideológica.

"Por otra parte, el liberalismo económico asimilado indiscriminadamente lleva a la desconfianza hacia el Estado fuerte, centralizado e intervencionista (sin perjuicio de controlarlo y usarlo para fines particularistas); y a la subestimación de la administración y de su papel posible en la acumulación nacional y en el desarrollo económico.

"La elaboración, el manejo y el control de la cultura y de la ideología, se realizan por y para grupos minoritarios. Las grandes mayorías nacionales resultan casi totalmente marginadas, en tanto protagonistas y beneficiarias del proceso cultural-ideológico. Todo ello se cumple mediante una serie de instrumentos y mecanismos, entre los cuales se destacan: los grupos intelectuales, la Iglesia, la educación y la prensa.

"La oligarquía crea y desarrolla grupos intelectuales orgánicos en su propio seno, o por incorporación de otros estratos nacionales e inmigrantes, y al mismo tiempo utiliza categorías preexistentes de intelectuales tradicionales (la Iglesia), introduciendo en ambos una creciente especialización relativa. Ambos tipos de grupos intelectuales influyen sobre la actividad general de la oligarquía, le proporcionan sus elaboraciones más extensas y complejas. Dan a ella homogeneidad y conciencia de sí misma y de su función, en lo económico, lo social, lo político y lo cultural. Crean conservan e irradian la concepción del mundo que corresponde a sus intereses y a los del sistema y la modifica para absorver los cambios inevitables. Le aportan los cuadros para las tareas directivas y organizativas en la sociedad civil y en el Estado. La disponibilidad de intelectuales, sobre todo los de tipo orgánico, refuerza el prestigio y poder de la oligarquía y el consenso de las mayorías en cuanto al derecho material de aquella para dominar, decidir y administrar. Ello le permitirá asimismo conservar un cuasimonopolio cultural e ideológico aun después que su dominación socioeconómica se debilite.

"El peso de los grupos intelectuales de tipo orgánico y de tipo tradicional impide o frena el surgimiento de otros nuevos y relativamente independientes. Las profesiones liberales, la literatura, el arte y las ciencias, permanecen bajo el monopolio de la oligarquía y de sus apéndices ligados a los terratenientes, la élite urbana, los intereses extranjeros y el clero. Esta situación, sin embargo, tiende a irse modificando más adelante, a medida que avanzan el desarrollo y la diversificación de la estructura socioeconómica, y la presión de nuevas fuerzas comienzan a modificar el equilibrio tradicional

"El sistema educativo se configura bajo el signo de la contradicción. Los líderes de la emancipación y de la organización buscan crear una sociedad moderna en todos los aspectos, incluso en lo cultural Este proyecto se refracta y modifica en las condiciones creadas por la dependencia, el desarrollo desigual y combinado y el régimen oligárquico. La

educación, la ciencia y la tecnología, la cultura en general, sufren las consecuencias del desarraigo respecto a la realidad, a la nación y a las mayorías populares.

La dependencia externa de técnicas y productos industriales de consumo y equipamiento, la deformación de una economía superespecializada en la monoproducción primaria, el atraso industrial, la abundancia de mano de obra barata y sometida, privan de estímulos para la creación y el progreso de formas diversificadas y modernas de producción, de una ciencia y una tecnología propias, y para el aumento de la productividad. La educación y la cultura enfatizan un seudohumanismo y una seudofilosofía sin aplicación práctica. Menosprecian lo manual, lo técnico y lo concreto. Se muestran ignorantes o indiferentes en relación a los problemas y prerrequisitos del desarrollo económico y del cambio social. Carecen de creatividad y de eficacia para conocer y transformar la realidad. El colonialismo mental trae aparejado el desinterés por un estudio profundo de los aspectos específicos y posibilidades potenciales del respectivo país. La actitud cosmopolita y alienada reemplaza la creación interna por la recepción de una cultura para minorías, con fuerte imitación de los modelos y materiales provenientes de Europa y Estados Unidos. La oligarquía considera en su fuero íntimo a las manifestaciones elaboradas de cultura como exotismo indignos de interés y de protección. Esta situación se refleja en la situación de la enseñanza en todos los niveles.

La enseñanza universitaria se organiza y funciona para la oligarquía y el estrato superior de las capas medias, como instrumento de hegemonía en la sociedad civil y en el Estado, que satisfaga además los módicos requerimientos de profesiones liberales. Se especializa en la formación de ciertos profesionales, a los que se imbuye de un espíritu de subordinación hacia la oligarquía, los intereses extranjeros y el sistema vigente, y de una acentuada despreocupación por el bien común y el interés nacional. La especialización privilegia la producción de juristas, médicos, ingenieros y arquitectos. Los juristas son destinados al gobierno, la organización interna, las relaciones con la metrópoli, los conflictos entre los grupos oligárquicos y de éstos con las capas medias y populares. Los médicos deben cuidar la salud de las clases altas y crear y mantener condiciones normales mínimas para la productividad laboral y la recepción de inmigrantes e inversores extranjeros. Los ingenieros y arquitectos deben tomar a su cargo la realización de viviendas suntuosas, obras públicas y de infraestructura. El sistema educativo de las universidades es dogmático y escolástico, carece de inspiración y de aptitud innovadora.

El énfasis en la educación universitaria y, de modo limitado y subordinado en la intermedia, va acompañado de una privación casi absoluta de educación y cultura para las grandes masas urbanas y rurales, y para el interior postergado y colonizado. Una cultura oficial aristocrática y divorciada del pueblo no incorpora a sus elementos más talentosos y enérgicos. La cultura dominante se superpone a las subculturas popula-

res y regionales, mantenidas en la subordinación y la marginalidad.

La Actual Situación del Sector Agrario

Explicadas las pretensiones de cambio contenidas en las declaraciones gubernamentales, como la de Punta del Este, es fácil después del análisis antecedente, ver porqué son tan escasas las realizaciones de ella derivadas.

Si se analiza el funcionamiento del sector agrario latinoamericano con cierto grado de generalización, se encuentran los siguientes hechos :

Organización del Sector

El sector agrario se halla organizado casi con exclusivo criterio clientelista. Es decir, para satisfacer la demanda específica de sectores de la sociedad y no de la sociedad misma. Puede afirmarse que el criterio de creación del servicio en relación a la clientela está directamente relacionado a dos elementos: el tamaño de la propiedad agrícola del cliente (lo que lo sitúa dentro de la clase dominante per se) y la naturaleza de los cultivos a los que se dedica. La acción del Estado resulta entonces dispersa. Un organismo dedicado a la comercialización se organiza generalmente en función del mercado internacional de los principales productos de exportación. Se llegan a crear entidades autárquicas "mixtas" cuando el interés económico de la cliente la resulta políticamente rentable. El crédito y sus servicios se polarizan desde su organización. Suele haber un servicio de crédito para agricultores solventes y otro de "segunda" para agricultores mediano y pequeños. La extensión se circunscribe a ser divulgación de la tecnología aplicada y se entrega gratuitamente a sectores que por la naturaleza de su gestión económica podrían pagarlo por sí mismos. La información sobre prácticas de conservación de recursos naturales se reserva a extensiones "económicamente importantes"; el uso del agua suele administrarse con criterios emergidos de prejuicios sociales. La investigación físico biológica suele realizarse en función casi exclusiva de los cultivos de exportación y sus resultados significan, la mayor parte de las veces, la necesidad de una modernización tecnológica que en la agricultura se implementa a través de políticas que liberan de derechos la importación de la maquinaria e inciden así en un incremento de la oferta de mano de obra y en la desocupación.

Educación y Sector Agrario

Cubriendo los aspectos organizativos del sector, emergen sobre ella un conjunto de notas valorativas referidas a la educación relacionada con la agricultura. La primera de ellas se refiere naturalmente a las formas intencionales de dominación, ínsitas en la educación conforme se vio antes. La "pedagogía dominante" dice Paulo Freire (7) es la pedagogía de las clases dominantes, porque la dinámica estructural de la sociedad conduce a la dominación de las conciencias. La educación orientada para la función en el sector agrario es una educación pervertida. Parteros de la vida vegetal, modernos polifemos, muchos ingenieros agrónomos son condicionados por las Universidades para ser una especie de "capataces sublimados" que vigilen el proceso productivo agrícola, con un solo ojo, el de la rentabilidad. La extensión como educación extraescolar es todavía considerada subversiva, y mantener deprimido e

ignorante al campesino, signo de buena y sana administración. La educación para la investigación es una especie de lecho de rosas para el erudito, o si se quiere más exactamente, almohada de plumas donde sobrellevar el cansancio de la interminable investigación sofisticada, convertida, o en fin en sí misma o en medio de incremento en el precio de los productos de exportación. La investigación para productos alimenticios, no es materia de un embrión conscientemente formado en la Universidad, sino circunstancial solución para determinada presión social originada generalmente en problemas de comercialización. No hay tampoco respecto a esta última actividad una orientación educativa comprometida. Y esto es tan cierto que los especialistas en comercialización suelen casi sin excepción haber estudiado fuera de sus países. La educación en suma, en el sector agrario no se refiere al Hombre. Lo ignora como sujeto de educación básica, prepara a otros hombres para que aprovechen de su ignorancia y de su sumisión, otorgando a los primeros elementos básicos de una educación impositiva, y generalmente ignora que aun las técnicas más sofisticadas y complejas tienen que tener por objetivo el beneficio de la persona y no de la especie mejorada en sí.

Servicios que Ofrece el Sector Agrario

Complementando lo expuesto al analizar la organización del sector, hay que añadir que las pautas culturales e ideológicas de los funcionarios del sector, inciden en un servicio recortado, que observa peyorativamente las potencialidades del campesino y que prefieren prejuiciosamente no ofertar los servicios del sector sino a aquellos que por similitud de origen les aseguren de antemano la eficacia de su acción. El fenómeno es notorio en materia de otorgamiento de acciones referidas a fomento por la vía del crédito y la asistencia técnica. Se da por sentado que el campesino no es un buen usuario del crédito. Obsérvense a este respecto por ejemplo, las normas de evaluación interna de algunas organizaciones de crédito de América Latina. Mejor funcionario se es cuanto más alto sea el porcentaje de los créditos recuperados. Lógicamente esto cierra el horizonte de posibles prestatarios y lo reduce a aquellos que puedan prestar garantía inmobiliaria suficiente. Las acciones mismas de cambio estructural resultan siendo farisáicamente identificadas.

Desviación de la Inversión en el Sector Agrario hacia la Industria

A partir de la pérdida de los mercados externos, el crecimiento lento y dificultoso de la agricultura se hace cada vez más evidente. No sólo resulta insuficiente para responder a las demandas del mercado interno sino que su participación en el conjunto del producto geográfico bruto, ha ido decreciendo hasta alcanzar niveles inferiores

al 20% en el promedio latinoamericano (34).

Por otro lado, la desarticulación de los mercados externos y el inicio del proceso de substitución de importaciones están convirtiendo en América Latina a la industria en el sector más dinámico de la economía. Esta readecuación de la estructura implica que el interés de los sectores dominantes se vuelca preferencialmente hacia dicha actividad, que resulta siendo altamente protegida por el Estado (5), y cuya altas tasas de ganancia líquida se obtienen relativamente sin problema so pretexto de la acción modernizadora de la industria. La agricultura en cambio, al perder su lugar en la órbita del comercio mundial, se repliega internamente y salvo en el caso de los productos de exportación, su distribución queda condicionada al consumo interno promovido por el crecimiento industrial. Como lo indica Sepúlveda (27), la agricultura pasa de un giro comercial exportador a ser un producto de consumo interno, fuente fecunda de acción político social". Esa acción política-social se refleja mucho en la formación del precio de los productos agrícolas y constituye en esencia un problema de orden político y económico. Económico porque un aumento implica necesariamente la elevación de los salarios urbanos debido a la organización del proletariado, que el sector manufacturero no está dispuesto a aceptar en la medida en que significa una disminución en el margen de su rédito. Por otro lado, el peligro de perder el apoyo político de amplios sectores, necesario para poder controlar los centros de decisión del sistema, obligan a mantener los precios agrícolas en niveles bajos.

Este desnivel entre el precio industrial y el precio agrícola no ha impedido sin embargo, la realización de una alianza con el sector industrial y el sector agrario. Este último ve compensada sus pérdidas a través de los mecanismos tradicionales de acceso al crédito, del sistema impositivo favorable, de las bonificaciones a las exportaciones y de la inalterabilidad relativa de la estructura agraria. Al mismo tiempo prevé la posibilidad de inserción en un sistema de industrialización dinámica que le permite ampliar la hegemonía en el control de la oferta, ya no sólo de productos alimenticios sino de bienes manufacturados y paulatinamente va compartiendo sus actividades y llega a mezclarse, como se podría ver, a través de las negociaciones correspondientes.

DERECHO AGRARIO Y DESARROLLO EN LA AMERICA LATINA

La norma jurídica que ha controlado el desenvolvimiento del sector agrario latinoamericano, y en general del modelo primario exportador, no resiste un análisis aislado de ese contexto. Como lo indica Díaz (4) la norma jurídica aparece en relación a una determinada realidad social que le sirve de base y sobre la cual a su vez aquella opera, y en relación con un determinado sistema de valores que orienta esa normatividad y que pretende, en cada caso, ser su fundamento y razón legitimadora.

Sólo a través de la confrontación permanente con la realidad social y a través de la toma de conciencia de las conexiones entre la legalidad y legitimidad (lo que supone la admisión de la crítica a la propia legalidad), la ciencia jurídica supera su movimiento de aislamiento y de clausura y perfecciona sus propios métodos de derecho, considerándose como instrumento apto para la intensificación del cambio social. Hay que coincidir entonces con Latorre cuando dice: "En realidad cuando se habla de progreso de la ciencia jurídica habrá que pensar especialmente en la forma en que . . . el jurista es capaz de enfrentarse con nuevos problemas y realidades partiendo de un derecho que inevitablemente va quedando retrasado frente a la evolución social, en la medida en que ayudada por su labor crítica y por su pensamiento constructivo hace evolucionar el derecho, ajustándolo a las nuevas circunstancias sociales.

Una ciencia jurídica no progresiva, será precisamente la que no haga ésto, la que permanezca sujeta servilmente al derecho vigente y sorda ante las nuevas exigencias que se manifiesten en la comunidad en que desenvuelve su actividad". Las consideraciones anteriores nos sirven para clarificar que, indudablemente, en el específico contenido técnico el derecho para el cambio debe tener ínsita su autocapacidad de generar modificaciones. Si aun en las más precarias condiciones el desarrollo significa en última instancia un cambio cualitativo, parece claro que el rol del derecho debe estar referido, a su vez, a ese cambio. Como lo señala Morodo (22) "el derecho para su propia mecánica y perseverancia, es decir, para su propia efectividad, deberá adecuarse a la realidad social en cambio, no siendo un obstáculo para la evolución social sino institucionalizando y legitimizando los cambios sociales". Pero junto a ella, dice Díaz (4) "el derecho podrá asimismo fomentar el cambio : podrá no sólo actuar después de la sociedad", aunque se junten después a su ritmo lo cual no es poco (aunque sea más difícil), adelantándose, en cierto modo, a la sociedad, o al menos a ciertos grupos de clases de ésta para favorecer e impulsar así los cambios sociales". La legislación asume entonces, un rol crítico desde el cual se debe generar una función transformadora de la sociedad, lo cual implica, de hecho, una crítica a la sociedad existente. Con esa visión, el jurista deberá entonces asumir un rol de mucha mayor importancia que la de defensor mecanicista de un sistema de legalidad que generalmente no se acerca a la justicia y para ello deberá rehuir el mágico rol interpretativo de lo inextricable que suele ser siempre lo legal, para convertirse en el intérprete formalizador de los cambios que exige la realidad. Pero para ello, el jurista y el derecho van a tener necesidad de recorrer Pos-Facto los caminos de otras disciplinas pertenecientes a las ciencias sociales y convertirse por tal razón en parte integrante de la misma y susceptible por lo tanto, de ser empíricamente mensurable. El derecho, para ser instrumento del desarrollo y herramienta de cambio social, tendrá que refundirse en algo más que una técnica normativa de organización social para pasar a ser una técnica normativa que contribuya a la implementación de un determinado orden que contiene progresivamente los valores propios de una sociedad en cambio, es decir, tiene que

reivindicar para el desarrollo su naturaleza de control social. El término control social, escribe Bottomer, "puede entenderse como una referencia al concepto de formas y de normas con que se resuelven o mitigan las tensiones o conflictos entre individuos y grupos, con la finalidad de mantener la solidaridad de algún grupo más general", es decir, que el derecho en función de las clases populares del campo tiene que resolver los conflictos que antes creaban dos elementos: la propiedad monopolística de los medios de producción y la utilización de dichos medios en función del modelo primario exportador. Hay que recordar, sin embargo, que la sola seguridad-legalidad, es insuficiente y que se abre necesariamente a la seguridad-legitimidad. Ahora bien, toda legalidad es encarnación de una legitimidad, lo mismo que, viceversa, toda legitimidad tiende a realizarse a través de una legalidad. Aquí descansará el quid de la cuestión. No será posible introducir en la legalidad los valores propios de la legitimidad si es que no se moviliza masivamente la conciencia nacional a efectos de provocar en la legitimidad y en la legalidad las aspiraciones institucionalizadoras de las clases populares. De ahí el grave dilema en que se encuentran quienes por abogados y por lo tanto formalistas, ignoran el sentido real de la democracia participativa por encima de la democracia representativa. Al ser esta última el límite y la sustancia de la legalidad, soslaya por la ineficiencia mecanizada de su esencia, el verdadero problema de la participación popular.

El derecho pues, para ser instrumento de modernización y cambio estructural, tiene que estar directamente vinculado a otros instrumentos para el desarrollo agrario que se configure a través de los mecanismos de participación popular en la formulación del sistema normativo.

Las afirmaciones antes expuestas, parecen suficientes para cubrir el espectro total del derecho, pero hay otras que servirán para especificar la naturaleza estratégica del sector agrario, para lograr el desarrollo del continente latinoamericano y por consiguiente, para acentuar tanto la necesidad de modificar el derecho agrario, cuanto la característica transitoria e instrumental que éste tendrá.

Los argumentos más importantes para vincular el desarrollo agrario al desarrollo económico han sido tratados suficientemente por Yudelman (34) y Howards (35), de la manera siguiente: a) la tasa de crecimiento de la población latinoamericana duplicó en la década de los sesenta, la tasa decenal de crecimiento más alta experimentada por el mundo desarrollado en el siglo 20, y en el lapso que media entre 1974 y el año 2,000 se espera que la población de América Latina aumente en casi 400 millones de habitantes. Estas cifras, resultan importantes no para los efectos de provocar el detenimiento del crecimiento poblacional a través de una alteración de las tasas de natalidad, sino para indicar primero que será indispensable modificar la estructura del sistema de producción y la participación relativa de los diferentes sectores que la integran, de manera que la población represente una función positiva en el nivel económico y que el crecimiento demográfico ocasione la necesidad de reformar las formas de organización de la producción y de la distribución de bienes y servicios que se han evaluado insuficiente debido a la presión demográfica, no limitándose entonces, a provocar programas de planificación familiar tendientes a disminuir la estructura del consumo sin alterar la estructura de la producción. b) Globalmente considerado, el sector agrícola constituye la mayor fuente de ocupación de la economía total de América Latina puesto que casi el 45% de su población total vive en

zonas rurales, se dedica en una u otra forma a la producción agrícola y depende de la agricultura para su sustento. c) En 16 de los países del continente la agricultura es la actividad que más contribuye por sí sola al producto bruto interno, y en América Latina en conjunto su contribución es superada sólo por la de la industria. d) Las estructuras del comercio de América Latina con el resto del mundo muestran que las exportaciones agrícolas son las principales fuentes de divisas de América Latina en los mercados mundiales. En el continente, de los 3,500 a 4,000 millones de dólares a que asciende el valor de las exportaciones, las agrícolas representan más de la mitad del valor anual de las exportaciones totales y casi las tres cuartas partes si se excluyen las exportaciones de petróleo. "El desarrollo industrial de América Latina" - dice Yudelman "depende de las divisas que se pueden obtener para hacer frente a las necesidades de importación de bienes de capital y no cabe duda de que la escasez de moneda de reserva para pagar estas importaciones ha retrasado el desarrollo económico del continente". e) La gran población rural constituye un mercado potencial enorme para los productos industriales, pero los bajos ingresos del sector rural restringen la magnitud de este mercado y retardan la fabricación de insumos agrícolas y de bienes de consumo. Se estima que sólo alrededor del 10% de la inversión total anual en toda América Latina se destina al sector agrícola, el cual resulta considerablemente sub-capitalizado. f) El proceso de urbanización de América Latina que rompe la secuencia lógica "industrialización-urbanización" para aparecer como "urbanización-industrialización dependiente" provoca un traslado del desempleo rural a espacios urbanos donde pervive presionado por una demanda de mano de obra totalmente insatisfactoria. La existencia de este círculo vicioso exigirá expandir la ocupación rural y mantener políticas de empleo que intenten mantener en el campo mayores proporciones de población económicamente activa. g) La inelasticidad de la oferta de alimentos agrava las presiones inflacionarias en muchos países de América Latina, por lo que la disminución de los costos de producción de los alimentos deberán obtenerse como parte de un programa general encaminado a aminorar los efectos de la inflación. El aumento de costo de los alimentos y la consiguiente espiral que se establece entre dicho aumento y el de los salarios disminuye la posibilidad de competencia de los productos para el mercado de exportación, en que se requiere un uso intenso de mano de obra. El abaratamiento de los costos de producción depende del aumento de la productividad que a su vez no puede elevarse sin realizar modificaciones básicas en la programación de la inversión, que está por lo demás directamente relacionada con los sistemas de tenencia de la tierra según se indicó con anterioridad. Frente a un panorama como el descrito, surge claramente el desarrollo agrícola como instancia del proceso de desarrollo global y para ello, depende de todo un conjunto de factores institucionales, técnicos y económicos. Estos factores muy en relación, aparecen como condiciones necesarias para el proceso del desarrollo agrícola. Para que el derecho agrario pueda ser la normatividad que conduzca a la plasmación de esas condiciones necesarias, tiene que estar directamente vinculado con su aplicación. Los factores a los que hacen referencia las líneas siguientes, se presentan en un orden lógico, cronológico, que las acredita además en un orden de importancia.

DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA

En primer término el derecho agrario para el desarrollo tiene que lidiar con la Reforma Agraria. Antonio García (12) ha esclarecido la naturaleza finalista de una Reforma Agraria de profundidad y alcances históricos que se configura por "la formación de una nueva estructura social, integrada, abierta, móvil y liberada de las formas coloniales de

la marginalidad campesina, la estratificación étnica de las clases, los estados de inmersión y las relaciones sociales fundamentales en la dependencia personal o en las condiciones características del capitalismo dependiente. La creación de un nuevo empresariado agrícola, transformando esencialmente la condición marginal de colonos, minifundistas, comuneros y pequeños aparceros y arrendatarios de tierras, configurando una nueva economía de empresa y definiendo un nuevo esquema de uso racional, intensivo y planificado de los recursos humanos, físicos, culturales y de inversión tecnológica conforme a la naturaleza del modelo político de desarrollo. La integración a un nuevo tipo de sistema nacional o internacional de mercado, adoptando normas racionales de cuenta y medida, de comercialización y financiamiento de la producción agropecuaria, así como de distribución del ingreso agrícola, conforme a los objetivos de la planificación global y sectorial. La constitución de un sistema político en el que se defina una nueva imagen de la sociedad y del estado, y en el que la democracia nominalista y aparente se transforme en democracia auténtica y con activa participación del pueblo en las diversas estructuras de gestión, conducción y decisión política".

En esa perspectiva el derecho agrario tiene que perfeccionar un estatuto jurídico orientado a dos objetivos alternos, simultáneos, y recurrentes: el de la desaparición definitiva de la estructura de tenencia existente y, el de la construcción, con posterioridad, de una nueva estructura en la que se sienten las bases de una nueva sociedad. Tocante a lo primero el derecho agrario tiene que depurar en primer lugar el concepto de la propiedad rural y los mecanismos a través de los cuales ésta se regule y extinga. Tiene así mismo que establecer claramente los fundamentos y mecanismos que den lugar a la adquisición de tierras para la reforma agraria, estableciendo con precisión que para realizar una acción que realmente responda a una intención de modificar las estructuras y no enmascarar ni una tibia pretensión de tranquilizar conciencias ni un sistema de preterir aspiraciones populares, tiene que hacerse a través de la expropiación. Las regulaciones que sobre el derecho de propiedad rural cree el derecho agrario, pueden ir fácilmente hasta su conceptualización por la mera posesión si es que a través de este medio se logran mitigar las tensiones sociales antes derivadas de la institución de la propiedad romanista y napoleónica.

Tocante al proceso de construcción de una nueva estructura agraria, el derecho agrario para el desarrollo tiene un campo virgen de fertilidad grata para la vocación investigadora del científico social. Toda la temática de las formas asociativas de producción, todos los mecanismos internos de control de las mismas y externos de operación y relacionamiento con el resto del universo jurídico, están aún sin explorarse y, en los casos existentes, la regulación de las mismas se satisface mediante la utilización sucedánea de mecanismos jurídicos pertenecientes al derecho civil o comercial, lo que puede viciar de inicio, la identidad innovadora con la que se pretende dotar a la nueva agricultura reformada. El derecho agrario tiene, en esta misma línea, que normar sobre las relaciones laborales en el campo e investigar para ello las connotaciones que individualizan el tema y que ahora, se hacen expresas merced solamente a la intuición de los ejecutores de las reformas agrarias que carecen en general, de un estatuto teórico en virtud del cual se diferencia adjetiva y sustantivamente el trabajo agrario del trabajo industrial o en el sector servicios.

Por uno u otro camino el derecho agrario tiene que llegar a entroncarse con el nuevo derecho social y generar desde él unconcepto finalista que redifina la propiedad como

social pero que lo haga yendo mucho más allá de la entelequia de la "función social de la propiedad" calificada con toda razón (24) como un "lugar común de la retórica imperial eclesiástica y republicano constitucionalista de la América Latina desde los primeros tiempos" y que la configure fundamentalmente como un instrumento de participación popular a través del cual las clases populares del campo accedan organizadamente, además, a la propiedad de todos los medios de producción.

DERECHO AGRARIO Y ESTIMULOS PRODUCTIVOS

El derecho agrario tiene que regular el uso de los estímulos productivos. La investigación agrícola físico-biológica, la extensión -entendida como proceso de educación extra-escolar y de divulgación de lo investigado; los mecanismos de crédito y comercialización y la realización de las obras de infraestructura agraria tienen que ser parte integrante de una normatividad jurídica que las regule en función de los valores que se quieren instaurar en el campo, y como éste no puede en modo alguno considerarse ajeno al proceso total de desarrollo de la sociedad, que se integre en consecuencia con el proceso de cambio estructural global de la sociedad. Es indispensable para esto, recurrir como fuente eminente a la filosofía del derecho a efectos de que el jurista y la ciencia del derecho lleguen a la aplicación de las normas sin falsearlas ni violarlas pero incorporando progresivamente a su contenido las constantes y nuevas exigencias que vertiginosamente atrae el cambio y que por tanto también constituyen nuevas exigencias de la justicia.

Quedan todavía tres áreas a través de las cuales el derecho agrario se vinculará con el desarrollo agrícola y con el desarrollo general. Uno de ellos es el campo de la organización campesina para la participación popular, otro el del fuero privativo agrario y otro, finalmente, el de la vinculación del derecho con la planificación.

DERECHO AGRARIO Y ORGANIZACION CAMPESINA

Refirámonos a ellos en el orden establecido. El derecho agrario no puede ignorar que la organización campesina es no sólo un elemento de presión para motivar acciones de reforma agraria, sino que es también la coyuntura sustantiva para hacer del proceso reformista una acción de importancia económica y social. La capacitación campesina para la actividad tecnológica y la capacitación campesina para la cultura cívica de solidaridad, resultan indispensables para lograr cualquier proceso de cambio estructural. La acción campesina no es de ninguna manera asimilable a la acción gremialista urbana de tipo populista. La esencia de sus reclamaciones es diferente; los instrumentos de la lucha urbana no son suficientes. Pero sobre todo, la organización campesina para la producción es el "substractum" para introducir al campesino en las secuencias y secuelas del proceso productivo. De ahí que el Derecho agrario deba proveer a esta organización de los medios legales suficientes para legalizarla y legitimarla con sus propias características, esto es, para permitir que ella se genere alrededor de una clase social integrada por un sector de la población rural económicamente activo, de bajos ingresos y bajo status social y político que deriva su subsistencia del sector agrario; que no posee ni controla el conjunto de los medios y estímulos productivos y que en consecuencia no participa equitativamente en la distribución del producto social. El aparato jurídico con el que se dote a la organización campesina, debe incluir dentro del concepto a los desempleados y asalariados rurales, a los minifundistas; a los precaristas, a la mayoría de miembros de comunidades indígenas y en general a los beneficiarios de reformas agra-

rias.

Con el objeto de una delimitación más precisa, el derecho agrario debe configurar la organización campesina como el proceso de formación de nuevas relaciones sociales mediante las cuales los campesinos toman conciencia de su situación, les es permitido controlar los medios productivos y participar equitativamente en el producto social y, por tales medios, se permite su incorporación plena a todos los aspectos de la sociedad.

Tampoco alcanzarán pues a los conceptos antes establecidos, los principios jurídicos que norman generalmente en el derecho civil, las relaciones entre sociedades y con socios de asociaciones y sociedades civiles o comerciales.

DERECHO AGRARIO Y PLANIFICACION

La planificación es sin lugar a dudas uno de los instrumentos más eficientes para la consecución del cambio estructural. La planificación ha definido Celso Furtado (9), puede ser entendida como un esfuerzo de racionalización de la administración pública, en cuyo caso no alcanza a producir reales modificaciones de la estructura económica y política, o puede ser considerada en cambio como una estrategia de reconstrucción social. Si tal cosa ocurre, la planificación aparece como un conjunto de instrumentos que subordinan la voluntad y libertad privadas, al beneficio colectivo, lo cual conduce directamente a la planificación hacia el lindero de lo político, es decir, al lindero del enfrentamiento de los intereses de grupos frente a la decisión gubernamental. La planificación ha sufrido por eso mismo, severas crisis en el continente, al término de las cuales, ello no obstante, se ha mantenido impoluta la idea de su necesidad como instrumento de racionalización. La vinculación planificación-cambio estructural-derecho agrario, conducirá a los abogados también a los linderos de lo político y ello, sin lugar a dudas causará un manifiesto sentido de rechazo. Hay quien afirma que la abogacía no es una profesión sino un estado de conciencia, y hay también quien quiere ver en este estado de conciencia, una gran aptitud para la manipulación de los intereses en conflicto. La inexistencia de un concepto intelectual global que integre el análisis político, el análisis económico y el análisis administrativo, contribuirán a la generación de criterios propios respecto a lo que debe entenderse por eficacia y que a veces son contrapuestos. El derecho agrario para poderse vincular con la planificación, deberá exigir de la formación jurídica, mecanismos a través de los cuales se perciba la eficacia política, la eficacia económica y la eficacia administrativa y en las cuales el vínculo de ponderación sea el derecho agrario. Normalmente, los criterios propios respecto a lo que debe entenderse por eficacia, conducen a una situación de grave incomunicación. Para el planificador puro, dice Mathus (20), lo eficaz es la alternativa más económica para alcanzar su objetivo. Si esa alternativa más económica debilita o pone en peligro a las fuerzas y grupos sociales que bregan por alcanzar el objetivo acordado, ello no es algo que entre en sus consideraciones, aunque el planificador reconozca que tal situación puede comprometer los objetivos finales. El planificador suele medir la eficacia del proceso social suponiendo apriorísticamente que algo es viable si tiene apoyo político y que no lo es si no cuenta con ese apoyo.

El concepto eficacia política aparece así totalmente disociado del de eficacia económica. El político trata de integrar ambos conceptos subordinando la eficacia económica a la eficacia política. No mide la eficacia por la economicidad para alcanzar un

objetivo sino que, aplicando una vez más la dinámica comprensiva del proceso social, elige un camino que le permite afianzar y acrecentar el poder que representa. El derecho agrario deberá obligar a los abogados a ponderar equilibradamente los criterios de eficacia económica y de eficacia política para que no sea cierto que el derecho no es creación del abogado sino de la sociedad y del poder. Para poder vincular derecho y desarrollo, será indispensable vincular planificación y desarrollo, y en la medida en que los abogados puedan ser partícipes de los procesos de planificación, podrán ser a su vez, artífices del desarrollo.

DERECHO AGRARIO Y TRIBUNALES AGRARIOS

Mucho se puede decir sobre este tema. En esta ocasión el "Simposium" se ha realizado para celebrar cinco años de la creación del Tribunal Agrario del Perú y ese hecho habla por sí solo.

Pero resulta de particular importancia que todo aquello que se pudiera decir sobre los tribunales agrarios ha sido ya aplicado en el Perú. Por ello, en mi condición de peruano y de jurista que vive fuera de su país, tengo que dejar a otros que traten el tema. No sólo lo podrán hacer con mayor conocimiento, sino que trasmitirán a los asistentes la rica vivencia de un testimonio cotidiano. Y este es, señores, el pie forzado con el cual puedo concluir patrióticamente emocionado esta comunicación. Todos los temas que he tratado como propios del derecho agrario en su vinculación con el desarrollo, han sido ya tocados en la legislación peruana de los últimos cinco años. Nadie ha elaborado más en el campo de la propiedad y la posesión agrícola que la legislación peruana. Ningún país ha expeditado el proceso agrario de expropiación como en las acciones de Reforma Agraria. Nadie ha contribuído a la formulación teórica y práctica de las formas asociativas de producción como las experiencias de las SAIS y las cooperativas agroindustriales. En ningún cuerpo normativo se ha intentado plasmar la vinculación causalística entre la apropiación privada e injusta del producto social y la propiedad obrera y popular de los medios de producción, como ocurre en la recientísima ley de propiedad social del Perú. Jamás había conocido el continente la integración de un vasto movimiento institucional orientado a producir la participación popular como lo hace el SINAMOS. Nunca latinoamérica había observado un sistema de adecuación permanente de la legislación a las realidades como el que vive no sólo el sector agrario sino también el país entero. Los mecanismos legislativos adoptados por la Revolución Peruana están ya abriendo a los abogados y juristas del Perú la posibilidad de ser intérpretes permanentes y coordinados de las más caras aspiraciones del nuevo sentido que la revolución abre a la nacionalidad.

Y todo ello señores, tiene profundas y directas relaciones en el ámbito de mi conciliación existencial entre el querer y el hacer. Excúseme el tono familiar con el que concluyo esta intervención, pero a él dan lugar las antiguas y fraternas relaciones que con muchos de ustedes sostengo.

La realidad jurídica del Perú presente, en su expresión agraria, legitima -sin lugar a dudas- los mecanismos de remoción de las causas de la secular injusticia del campo y afirma las bases de una integral y original, nacionalista y socialista revolución, en la cual el jurista tiene un rol que cumplir. Y ello permite, mis queridos amigos, que mi vocación de jurista y mi vocación de luchador social, resurjan unidos y glorificados, en mi orgullosa condición de peruano.

BIBLIOGRAFIA

1.- Bendix, Richard, National Building and citizenship. Glencoe Press. N. Y. 1964. p.8

2.- Bourricaud, Francois. Notas sobre la oligarquía peruana. La oligarquía en el Perú. Ed. Diógenes, México. 1970. pp. 13-55.

3.- Dahl, Robert A. et al. Social Science, Research and Business Production an Potential. Free Press, N.Y. 1959. p. 36.

4.- Díaz, Elías, Sociología y Filosofía del Derecho. Taurus. Editorial S. A. Madrid. 1971.

5.- Favre, Henri. El Desarrollo y las Formas del Poder Oligárquico en el Perú. Ponencia presentada al Coloquio sobre Estructuras Agrarias, Sistemas Políticos y Políticas Agrícolas celebrado en Venecia del 15 al 18 de octubre de 1967. En: La Oligarquía en el Perú. Ed. Diógenes, México. 1970. pp. 90-149.

6.- Franco, Alberto, Estado de la Agricultura en la Década de los 70. Documento interno del IICA. Sin fecha.

7.- Freire, Paulo, La Educación como Práctica de la Libertad. Ed. Siglo XXI. 1971. p. 13.

8.- Furtado, Celso, La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana. Ed. Siglo XXI, Mexico. 2ª ed. 1971.

9.- _____, Apuntes sobre Planificación. Mimeografiado. CICAP-OEA. Caracas, Venezuela. Sin fecha.

10.- Fuller Lon, Anatomía del Derecho. Monte Avila Editores. Traducción Luis Castro. Caracas 1969. p. 154.

11.- Galanter, Marc, The Modernization of Law. IICA-CIRA. mimeo. Sin fecha.

12.- García, Antonio. Sociología de la Reforma Agraria en América Latina. Amorrortu Editores. Buenos Aires. 1973.

13.- _____, Hacia una Teoría Latinoamericana de las Ciencias Sociales del Desarrollo. Ed. La Rana y el Aguila. Tunja, Colombia. 1972.

14.- Geny, Francois, Cfr. Legaz y Lacambra, Louis. Filosofía del Derecho. 2ª Ed. Bosch Editores, Barcelona 1961. p. 144.

15.- Gunder, Frank A, Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil. Monthly Review Press, N.Y. and London. 1967.

16.- Inkeles, A. What is Sociology. Foundations of Modern Political and Science Se-

ries. Prentice-Hall, Englewood Clifts, N.J., 1964. p. 6-9.

17.- Kaplan, Marcos, Formación del Estado Nacional en América Latina. Ed. Universitaria, Santiago, Chile. 1969. p. 154 y 157.

18.- Latorre, Angel, Introducción al Derecho. Ed. Ariel, Barcelona 1968. p. 125-126.

19 - Mattelad, Armand., et. al. La ideología de la dominación en una sociedad dependiente. Ed. Signos, Buenos Aires, 1970.

20.- Mathus, Carlos, Apuntes sobre Planificación. mimeografiado. CICAP-OEA, Caracas. Sin fecha

21.- Milliband, Ralph. El Estado en la Sociedad Capitalista. Ed. Siglo XXI., México, 1970.

22.- Morodo, Raúl, Derecho y Realidad sobre la Reforma Constitucional y sus límites en Revista de Ciencias Sociales, 1966. p. 133.

_____, Cfr. Díaz. Op. Cit.

23.- Myrdal, Gunnar, Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica, 3° Ed. México. 1964.

24.- Naciones Unidas, Programa en materia de Reforma Agraria IV Informe, N. Y. 1966. Cfr. Oliart, Francisco. El Legalismo como ideología política en América Latina en Desarrollo Rural en las Américas. Vol. III N° 2, 1971., Bogotá, Colombia.

25.- Ots. Capedqui, J.M. Manual de Historia del Derecho Español en las Indias. Editorial Losada S. A. Buenos Aires. 1945.

26.- Parsons, Talcott, Structure and Process in Modern Society. Free Press, N.Y. 5° Edición. Abril 1967. pp. 59-98.

27.- Sepúlveda, S. El Trigo en el Desarrollo de Chile. CEF. Matteland op. cit.

28.- Smith, R., Historia de la Economía en Europa. Volumen primero. Universidad de Cambridge. Madrid 1948. P. 416.

29.- Rostow, W. W., Las etapas de crecimiento económico. Fondo de Cultura Económica. México. 2° ed. 1963. p. 32.

30.- Sánchez Albornoz, Nicolás, et. al. La población de América Latina. Bosquejo Histórico. Ed. Paidos, Buenos Aires, 1968.

31.- Stavenhagen, Rodolfo, Siete Falacias sobre América Latina. En: América Latina: ¿Reforma o Revolución? Ed. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires. 1970

32.- Vitale, Luis, América Latina ¿Feudal o Capitalista? En: América Latina: Reforma o Revolución?; de James Petras y Maurice Zeitin. Ed. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1970. Trad. de Floreal Mazia. pp. 33 - 41.

33.- Wetfort, Francisco, La crisis del populismo en América Latina. Ed. Siglo XXI, México. 1970.

34.- Yudelman, Montaguieu, El Desarrollo agrícola en América Latina Situación actual y perspectivas. CEMLA-BID, México. 1967.

35.- _____, y Howard, Frederick, El desarrollo agrícola y la integración económica de la América Latina. Fondo de Cultura Económica, México. 1970.

S-C-II-N° 01/16

"FUNDAMENTOS FILOSOFICOS DEL DERECHO AGRARIO PERUANO"

DR. LUIS LANDEO

- PERU -

"FUNDAMENTOS FILOSOFICOS DEL DERECHO AGRARIO PERUANO"

Dr. Luis Landeo, Vocal del
Tribunal Agrario del Perú

LA LUCHA POR LA JUSTICIA

Desde los tiempos más remotos la historia de la humanidad es la historia de una lucha por la justicia.

Del resultado de esa lucha diaria, encarnizada, constante, nueva cada día dependen :

1. La existencia de la sociedad
2. El bienestar de la persona humana
3. La dignidad del hombre

Por eso la lucha; porque la justicia es un presupuesto indispensable, necesario para la vida del hombre en sociedad.

La justicia es uno de los valores trascendentales de la humanidad; es un ideal. Por la búsqueda de ese ideal, con acierto o no, han arrostrado la persecución, el tormento, la muerte, todos los revolucionarios del mundo, todos los luchadores de las causas sociales, todos los mártires de la iconografía revolucionaria de los pueblos.

Este valor de la justicia, este ideal, para hacerse realidad en el mundo necesita ciertas actividades generales de acondicionamiento :

Porque todo el edificio de la justicia que recae sobre el hombre depende casi solamente de él :

De sus creencias
De su formación interior
De su comportamiento
De la forma como se halla organizada, ordenada la sociedad en que vive.

Luego, estas actividades de acondicionamiento son principalmente :

La Religión
La Moral (como fuente de valoración y de comportamiento
La Educación (que es una actividad de preparación)
La Política (como ordenamiento, organización de la sociedad)

SON LOS CAMINOS DE LA JUSTICIA

Frente a ellas se encuentra una disciplina instrumental, por medio de la cual

se regulan todas las relaciones de significación social de los hombres entre sí -ésta es el Derecho.

El Derecho pues, es aquello con lo cual se establece objetivamente, de acuerdo a criterios pre-establecidos, lo justo y lo injusto en todas las actividades de la vida. Por esa razón Platón pensó que para alcanzar la justicia, no sólo había que reformar el sistema de derecho, sino que debía organizarse toda la sociedad en función de ese valor.

Platón demostró en su obra "La República", que el valor de la justicia abarca toda la vida humana en sociedad; que el problema de la justicia es uno de los más complejos, difíciles y trascendentales de la humanidad.

EL ERROR

Posiblemente, el error de muchas posiciones intelectuales, de muchas aspiraciones dentro de nuestra cultura ha sido :

Querer llegar a resolver los problemas de la justicia sólo con la norma instrumental del derecho.

Se ha dado así la paradoja (muy explicable desde nuestro punto de vista)que el derecho -instrumento de la justicia-, se ha puesto, muchas veces, de uno u otro modo, - al servicio de un orden social injusto.

Es explicable también que algunos grandes teóricos del derecho, al contemplar esa situación, al perder completa fe en la justicia, hayan pensado que el derecho no tiene nada que ver con ese valor, con ese ideal, pero es precisamente, al influjo de ese ideal, que esos mismos filósofos han construido su sistema de derecho.

Los moldes de vida cambian. Los ideales de justicia de cada época, de cada cultura, tendrán, tal vez, una forma igual, pero tienen contenidos diferentes. Las creencias, las convicciones valorativas, la formación, la organización social y política, varían en cada cultura, en cada época, así también los ideales de justicia, manteniendo una base semejante, correspondiente a la naturaleza humana, varían sus contenidos y sus orientaciones.

Los ideales de justicia de los pueblos musulmanes difieren de dichos ideales en los pueblos cristianos; los ideales de justicia del mundo pagano fueron distintos de los ideales de nuestro mundo occidental.

ORIGEN Y FORMACION DEL DERECHO

Todos los pueblos, en cada época o en cada cultura, conforme a sus ideales de justicia y a sus condiciones de vida, crearon un sistema de derecho y lo perfeccionaron poco a poco.

El Derecho del mundo antiguo, aquel que nace en llas llanuras del Senaar y se sintetiza fragmentariamente en el Código de Hamurabi, 1,600 años antes de Cristo,

ese derecho, cuyas normas se hallan esculpidas en el granito de las tumbas reales de los faraones, que se depuró más tarde, se profundiza teóricamente y se expresa de modo grácil en las leyes de Solón y de Pisístrato; ese derecho misterioso y milenario que se concreta trabajosamente en la cima de los zigurat babilonios y a la sombra de las pirámides, alcanza más tarde en Roma su perfección y su apogeo.

EL DERECHO ROMANO

Claro, puro, brillante como el idioma en el que escribió Horacio, preciso, profundo, definitivo como una sentencia de Cicerón; tajante, penetrante, impecable, inmisericorde como la espada del Centurión fue el Derecho Romano.

Luminoso en los preceptos sobre obligaciones y contratos, profundo en la doctrina de la posesión, fue duro, implacable en las sanciones; manteniendo una línea de consecuencia desde el derecho quiritario hasta el Digesto de Justiniano, en una continuada elaboración de trece siglos, el derecho romano aparece como la más completa y perfecta expresión de la justicia del mundo antiguo; e imperó sobre ese mundo así como imperaron las legiones victoriosas de los Césares.

Fue sólo su imperio en el mundo antiguo ? Nó.

Así como aquellos navegantes que, en largos años de exilio, construyeron trabajosamente una barca salvadora que los había de llevar sobre el mar, saliendo del abandono y del olvido, así también los hombres del mundo antiguo, no cristiano, realizaron ese admirable, esa maravillosa construcción que ha sido capaz de salvar el alma de una cultura, de sacarla de la muerte y del olvido, llevándola indemne a través de todas las tempestades de la historia. Esa obra formidable es el Derecho Romano.

EXISTENCIA ACTUAL DEL DERECHO ROMANO

El derecho romano existe hoy en el mundo, es la base del Derecho Civil de los pueblos de Occidente; casi todos los países de Europa y América y aún, de otras partes, resuelven muchos de sus problemas de justicia en los tribunales, casi con el mismo espíritu y con la letra del jus honorarium (derecho pretoriano); es nuestro derecho común, el derecho tradicional de la cultura de Occidente.

LA PARADOJA DE UN MUNDO CRISTIANO CON UN DERECHO PAGANO

Pero la cultura occidental es una cultura fundamentalmente cristiana; toda la arquitectura férrea del mundo antiguo, pagano, osciló y se derrumbó en escombros ante el mensaje humanitario de Cristo, así como los muros bíblicos ante la voz de Josué.

Porque el derecho romano, acabado y perfecto, lo fue así dentro de los ideales de justicia del mundo pagano, ese mundo duro, cruel de la ley del Talión, ese mundo en que el hombre podía ser una mercancía, cuya distracción mayor era la matanza de gladiadores, mundo raro, en que el débil, el pobre, el mísero, era despreciable por éso, por ser débil, en que el poderoso y fuerte era, por ese sólo hecho, considerado el mejor, el más bueno; el derecho romano fue una perfecta expre

sión de ese mundo extrano que consideró peligrosa, disociadora y socialmente mortífera, una doctrina en la que se decía: AMA A TU PROJIMO COMO A TI MISMO.

Es así como surge la paradoja de que un mundo cristiano, el mundo de Occidente, sigue desde hace siglos, buscando la justicia por medio de un derecho pagano.

De un derecho que sirvió admirablemente para mantener un orden social en el cual había nobles y plebeyos, en el cual había esclavos, en que la compasión y la caridad eran desconocidas.

Ese derecho es el que ha pasado a Europa y América y con pocas variaciones constituye el derecho tradicional, nuestro derecho común.

Por eso observamos en nuestro derecho común graves implicancias con la esencia de nuestra cultura fundamentalmente cristiana. Veamos algunos casos.

IMPLICANCIAS ENTRE LA CULTURA CRISTIANA Y EL DERECHO COMUN

Conforme a nuestra cultura, a nuestra orientación cristiana, la persona humana es, en el mundo real, lo más alto y digno, aquello que es la razón de todas las actividades de la sociedad y del Estado. De acuerdo con nuestra orientación humanista, el interés preferente de la ordenación jurídica, tanto en lo sustantivo como en lo procesal, sería vigilar, cautelar el bienestar de cada una de las personas que intervienen en un acto jurídico, cualquiera sea el problema referente a las cosas; repugnaría a una justicia verdaderamente cristiana una solución jurídica que sólo tomara en cuenta el interés de una o más personas con prescindencia de las otras en cualquier situación.

Aclaremos ésto con un ejemplo :

La ley común permite al dueño de un predio, en ciertas condiciones, ejercitar determinadas acciones para sacar del inmueble al conductor, esto se cumple de un modo inexorable. Se ha tomado en cuenta el interés del dueño del predio y la situación legal del bien, pero no se ha querido pensar en el destino de la otra persona, de la que es arrojada a la calle con su familia, de la tragedia que significa no tener techo ni pan :

En el Derecho Común se decide, a menudo, sobre la situación de las cosas, independientemente del destino de las personas. En el fondo, se orienta hacias las cosas, a la adquisición, a la conservación, a la garantía, a la transmisión, a la defensa de las cosas.

Es una magnífica estructura con dos mil años de elaboración para proteger la propiedad y, naturalmente, al propietario.

Se puede concluir, sin exagerar, que el Derecho Común, en gran parte, es el derecho del que tiene, lógicamente, el que más tiene será mayormente protegido y, como aquello que es aceptado en el campo del derecho se refleja en otros campos,

no es nada extraño que en Occidente, donde impera nuestro derecho común, el que más tiene, el más poderoso económicamente, aún sólo por ese hecho, tenga también una situación de superioridad en la escala social. Podemos concluir en este aspecto, diciendo que nuestra cultura es humanista, pero nuestro derecho es crematista.

Veamos otro aspecto:

La cultura cristiana es finalista, se orienta hacia las finalidades supremas del ser, conforme a ellas, las actividades fundamentales del hombre no deben alejarse de su verdadera finalidad y esta finalidad no estará nunca en contradicción con sus propios principios, tan diferentes de aquéllos de la cultura pagana.

El derecho común, en cambio, busca la coincidencia del hecho que debe resolverse con la norma, trata de establecer una relación formal entre lo que es y lo que debe ser; muchas veces se agotan así en la confrontación de coincidencias e implicancias de términos, dejando al margen el hecho esencial del problema humano en toda su hondura y en toda su complejidad.

Nuestra cultura cristiana tiene respecto al bien de la persona un sentido finalista, teleológico, pero nuestro derecho común, respecto a lo mismo, es solamente formalista.

De acuerdo con la naturaleza y la orientación de nuestra cultura, debería ser preferente, la defensa, en todos los casos, de los intereses del necesitado, del débil, de aquél que requiere ayuda.

Pero nuestro derecho tradicional establece la más estricta objetivdad, la más cuidadosa igualdad entre las partes, cualquiera sea la desigualdad de su situación, esta es una de aquellas garantías cuidadosamente observadas. Sus fundamentos se hallan en la base de todo el sistema jurídico elaborado desde Grecia y Roma.

El resultado inmediato de esas disposiciones es claro. No es difícil imaginar lo que debe ocurrir cuando en los prados se hallen en libertad de condiciones los leones y los corderos.

Dentro de nuestra orientación cultural cristiana el pequeño bien perdido por un pobre debía tener mayor valor que igual bien perdido por un rico.

No es así en nuestro derecho común; las cosas tienen su significación independientemente de los hombres; el valor de las cosas es amparado y defendido hasta que llega un momento en que las cosas parecen tener mayor valor y significación que los hombres.

Alguien hizo notar alguna vez :

Un hombre vivo como persona, si no posee riquezas, no llama la atención de nadie ni preocupa a nadie, puede morir de hambre, de enfermedad o de accidente, sin que el hecho posible de su muerte concite ningún interés; pero apenas muerto, quedan sus restos, son una cosa, entonces inmediatamente se produce una agitación entre

buen número de funcionarios del Estado: policías, médicos, abogados, jueces; repentinamente ha adquirido importancia y se descubre ahí que aquel que antes vivía era un ciudadano, una persona, pero este descubrimiento se hace tarde, precisamente cuando ya no es una persona sino una cosa.

NUESTRO DERECHO COMUN SOLO ES UN TRASUNTO, UN RESULTADO DEL DERECHO ROMANO, DE UN DERECHO PAGANO.

Como nuestro derecho sólo es en gran parte el mismo derecho, romano, aquel derecho que expresó mejor que ninguno el espíritu de su época, los requerimientos de un orden social ajeno al nuestro y los ideales de justicia de un mundo que debía derrumbarse con el mensaje de amor y caridad que informó nuestra cultura; nuestro derecho no podía ir más lejos que su fuente, su realidad no podía ser más elevada que sus ideales y los más altos ideales de justicia a que llegó el mundo antiguo en cuyo enunciado se halla contenido el llamado Derecho Natural son, como sabemos, expuestas con la admirable precisión latina.

Suum quique Tribuere (dar a cada uno lo suyo)
Naeminem laedere (no hacer daño a nadie)
Honeste vivere (vivir honestamente)

Todo el derecho civil estuvo contenido en la primera fórmula: Dar a cada uno lo que es suyo.

Porque el derecho común tiene esa función, dar a cada uno lo que le pertenece, restituir el equilibrio cuando ha habido abuso, prevenir el fraude, el caso fortuito en provecho del que tiene algo. El derecho común no puede ir más lejos, porque al que nada tiene, no puede, ni quiere darle nada.

Cuan diferentes son los ideales de la justicia cristiana.

Ama a tu prójimo como a tí mismo; quiere decir que se debe buscar el bienestar del prójimo, su estabilidad económica, su tranquilidad de espíritu, su buena posición social, su progreso; los esfuerzos de la sociedad y del Estado no pueden limitarse a defender su propiedad, a juzgarlo cuando delinque o a recordarlo cuando muere, porque el amor no conduce a actitudes meramente contemplativas.

BIENAVENTURADOS LOS QUE TIENEN HAMBRE Y SED DE JUSTICIA, Cristo no se refirió a la justicia de los tribunales romanos que podían ordenar el descuartizamiento del deudor insolvente, ni a la justicia nuestra común, por la cual se pone en la calle a una familia indigente cuando no ha podido pagar el alquiler del predio. Evidentemente, no es a ese tipo de justicia que se refirió Cristo, porque ese tipo de justicia ya existía y para ello no era necesario la bienaventuranza. El lo dijo: si vuestra justicia no vale más que la de los escribas y los fariseos, ustedes no entrarán en el reino de los cielos.

Los ideales de la justicia cristiana son otros :

Que no haya hambre
Que no haya sufrimiento
Que no haya opresión
Que no haya temor
Que no haya luchas
Que no haya dureza inflexible, esa dureza que aparece en la tremenda sentencia del derecho pagano : Lex sed Lex.

Conforme a los ideales de la justicia cristiana los hombres y la sociedad están obligados a buscar el bien de sus semejantes como el suyo propio, a aliviar su dolor y su angustia, a defender al débil, al necesitado, a tener comprensión y equidad.

Los ideales de la justicia cristiana no se limitaron a buscar el esclarecimiento jurídico de los tribunales ni a la aplicación estricta de la ley con olvido de su espíritu, que siempre debe tender al bien del hombre y al amor al prójimo.

Ya lo dijo San Pablo: LA LETRA MATA, EL ESPIRITU VIVIFICA.

Los ideales de la cultura cristiana no se agotan nunca en la letra de la ley, se nutren en el espíritu del mensaje que se elevó hace dos mil años, como un canto maravilloso de esperanza y de paz para unir a los hombres.

Como un río, como un inmenso río que convierte los desiertos del mundo en campos de vida llenos de flores y frutos; que cubre de verdor los flancos de la dura roca, que forma un camino azul, viviente, lleno de estrellas, en medio de la noche y de la muerte; así fue el mensaje que hizo nacer el jardín de la caridad en el desierto gris de los egoísmos y de las ambiciones, que debían llevar la vida, la piedad la comprensión, la equidad, a la dura ley del mundo antiguo tan cruel como la muerte: OJO POR OJO, DIENTE POR DIENTE.

Por qué el derecho occidental, nuestro derecho común, por qué nuestra ley tradicional no recogió ese mensaje ?

Por qué se impusieron la letra y el espíritu del derecho pagano ?

Los 50 libros del Digesto pesaron abrumadoramente sobre los 4 libros del Evangelio ?

Ya conocemos cómo, históricamente, se hizo la recepción del Derecho Romano en las naciones de Occidente; cómo se realizó la elaboración de los grandes códigos que dieron la pauta para los demás códigos del mundo.

Y sabemos también de aquellas inmensas pero lejanas voces de los iluminados Padres de la Iglesia, que hicieron escuchar su mensaje de caridad y sabiduría, en la Ciudad de Dios de San Agustín, en la Summa Teológica de Santo Tomás, pasaron como un relámpago en la larga noche de la Historia, dejando un halo de luz en las cúpulas de las catedrales, en las bibliotecas de los conventos y en las cátedras de las universidades; pero el espíritu y la letra de las instituciones, de los edictos imperiales y de las Novellas de Justiniano quedaron impresos en todas las legislaciones de Occidente.

Porque si nuestro derecho correspondiera a los ideales de la justicia cristiana sería más amplio, más generoso, más humano, no abandonaría indefenso ante los Tribunales, al que no tiene fortuna, ni medios de defenderse;

No se contemplaría de modo impasible el aniquilamiento del débil y el fortalecimiento consiguiente del poderoso; no se contemplaría como algo natural, unas al lado de otras, las grandes fortunas y las grandes, las trágicas miserías; y, sin embargo, ese fue el derecho que imperó en Occidente; que se impuso a lo largo de la historia en ese orden social que se decía cristiano. Así, por eso, se extendió la injusticia en el mundo.

Como un turbión de niebla oscura, hórrida, alimentada por los pantanos de la vida, fue creciendo, fue extendiéndose la injusticia en el mundo.

Una semi-oscuridad, fría, helada como el corazón del avaro, imperó en el orbe. A su sombra brotaron las nefastas plantas de la noche; la desigualdad, el hambre, el vicio, el crimen y no se distinguía casi lo bueno de lo malo.

Pero llegó un momento en que la vida comenzó a hacerse insufrible, entonces los hombres que aún conservaban un poco de valor e ideal intentaron salvar a sus semejantes, por diversos medios, a veces crueles, difíciles, dolorosos; la lucha interna, el odio, la guerra, la muerte, el caos; porque en la desesperación como en la noche no se ve fácilmente el buen camino.

Pero una y otra vez, precisamente los hombres que vivían más cerca a la tierra porque se alimentaban de sus frutos y se cobijaban al amparo de sus árboles, siguiendo los surcos donde florece la semilla, descubrieron oculto, escondido entre las malezas y espinos, el camino, el verdadero camino de la salvación. La senda de la comprensión entre los hombres, de la ayuda, del amor al prójimo, de la caridad, de la compasión.

ERA EL CAMINO DE LA VERDADERA JUSTICIA que surgía aquí y allá, destacando entre los oscuros surcos de la tierra.

ASI SURGIO EL DERECHO AGRARIO: buscando un camino de comprensión y amor entre los surcos fecundos de la tierra

Buscando cómo remediar definitivamente la situación del pobre, del débil, Procurando desterrar el hambre y el dolor, se empezaba a encontrar la justicia. Se empezaba a redescubrir un mundo cubierto artificialmente de sombras, desfigurado por la niebla inmisericorde de los egoísmos, de las ambiciones y de los errores.

ASI EMPEZO EL DERECHO AGRARIO, buscando el bienestar, al amparo de los hombres, entre los surcos de labor donde aquellos dejan poco a poco su vida.

El Derecho Agrario encontró el camino, el buen camino, el de la justicia; no la que dispone pagar ojo por ojo y diente por diente, sino nuestra justicia, que proclama la ayuda al necesitado, al débil, la que surge del mandato cristiano: AMA A TU PROJIMO COMO A TI MISMO.

Este Derecho volvía a las prístinas fuentes de la cultura occidental, porque quizás por única vez se tenía el valor de pensar independientemente del derecho tradicional. Quizás por única vez no se tuvo en cuenta las Pandectas, el Digesto, el Codex Juris Civilis para redactar la forma de la ley, ni se consultó el interés de los poderosos para definir el verdadero objeto de la norma.

El Derecho Agrario, al querer realizar la justicia encontró que la famosa sentencia latina, aquella que resumía el Derecho Natural; Dar a cada uno lo suyo, tenía otra cualidad y otra dimensión, era mucho más profunda, era mucho más humana, interpretada a través del mensaje cristiano y a través de ese otro mensaje de solidaridad que, independientemente del anterior, ha conmovido a todos los pueblos de la tierra.

Dar a cada uno lo suyo en el derecho común significa, simplemente, que hay una relación de pertenencia de un bien, haciendo abstracción de la persona; es la simple adherencia de una cosa a alguien en virtud de nexos previstos y objetivos; por eso, cuando faltan estos nexos, se discute la legitimidad de la adherencia y se restituye el bien a su verdadero dueño. Allí termina el derecho tradicional. Se ha dado a cada uno lo suyo.

PERO DAR A CADA UNO LO SUYO, EN EL DERECHO AGRARIO SIGNIFICA ALGO MUY DIFERENTE.

No se trata sólo del bien, de la cosa, que accidentalmente pertenece a alguien para agotar allí toda la misión de la justicia; se trata de los bienes, de las cosas, que deben pertenecer a una persona, por el sólo hecho de ser persona; de aquello que la sociedad debe al hombre para que éste cumpla su destino en el mundo.

Dar a cada uno lo suyo no consiste sólo en declarar que tal cosa pertenece a alguien, tratándose de la persona humana lo suyo significa respeto, ayuda, comprensión, significa un mínimo de bienestar material, un mínimo de consideración y ofrecimiento de posibilidades de progreso.

Significa dar apoyo preferente al débil, defenderlo de sus adversarios, lograr su recuperación económica y social, para que pueda realizar su papel en la vida.

ESO Y MAS SIGNIFICA DAR LO SUYO A LA PERSONA

Aquí divergen dos puntos de vista trascendentales en la historia humana. El punto de vista de la justicia pagana, limitada, formalista, individualista, que se orienta preferentemente hacia las cosas, hacia los bienes y termina defendiendo al propietario, al rico, al poderoso y el otro, el punto de vista del Derecho Agrario, profundamente social, humanista, que se orienta directamente hacia la persona y por eso defiende al pobre, al débil, que son los que necesitan defensa.

Son dos posiciones casi inconciliables.

Durante siglos se perfeccionó un sistema de seguridades para defender los bienes de los que tienen; y de pronto, surge otro sistema que, utilizando también los

mismos fundamentos que el anterior, quiere dar bienes a los que no los tienen.

Pasa lo mismo con las otras dos sentencias latinas :

Naemi nem laedere, (no hacer daño a nadie)
Honeste vivere

No sólo se hace daño causando el mal, que es lo único que se debía reprimir según el derecho tradicional; se hace daño y tal vez más profundo e irreparable, no haciendo el bien. Hace daño el latifundista que deja incultas sus tierras habiendo hambre a su alrededor; hace daño el conductor de tierras que pudiendo dar, voluntariamente, salarios mejores no lo hace; hacen daño aquello que por falta de previsión, de voluntad, de caridad, permiten que aumente la miseria, el vicio, el crimen.

Y qué quería decir Honeste vivere ? El hombre debía vivir honestamente conforme a las leyes y a las costumbres.

Se puede vivir honestamente cuando la vida humana es objeto de explotación, cuando son arrojados de sus campos y sus chozas millares de campesinos, cuando se les ve morir a balazos sobre los surcos de tierra que defendieron como animales acorralados; cuando se sabe que millares y millares de niños están condenados casi seguramente al vicio, al delito ?. Se puede vivir honestamente cuando se ve marcados desde la cuna a los que deben llenar más tarde las cárceles, los manicomios, los hospitales ?.

Tal vez los Fabios, los Emilios, los Escipiones, pudieron vivir honestamente contemplando las masacres de los cristianos en los circos, las matanzas de los gladiadores, las hordas de esclavos gimiendo en las ergástulas; porque los seres dolientes y míseros allí, en Roma, en el mundo pagano, no valían nada, allí representaban lo malo y despreciable, lo ruín del mundo.

Para nosotros, vivir honestamente es otra cosa. Es cumplir con los deberes que una persona tiene respecto a otras; es dedicar una parte de sus esfuerzos y afanes a la ayuda de los hombres, es compartir en una u otra forma lo que uno tiene con los demás; con los que nada tienen.

Pero, cómo lograr esto ?

Con una educación especial desde las aulas infantiles, con el adoctrinamiento de los mayores en los centros sociales, con el ejemplo de los conductores de la sociedad, con las prédicas incesantes de los taumaturgos ?

SI, CON TODO ESO, pero con algo más, con LEYES; reformando los viejos códigos, donde en ese lenguaje terso, preciso, hablan aún los antiguos patricios romanos de mirada dura como el acero de sus espadas, de sonrisa irónica y fría, de esa sonrisa con la que observaron el aniquilamiento de los esclavos sublevados o escucharon el relato del asesinato de Tiberio Graco en el Capitolio.

LLEVANDO A ESAS FORMULAS PRECISAS, sólidas pero frías como el mármol, el espíritu de comprensión social, de fervor humano que les falta, para que a su in-

flujo, con las mismas palabras, tal vez, casi con los mismos términos con los cuales se favorecía a los poderosos se ayude y se ampare a los débiles.

REVISANDO DESDE SUS FUNDAMENTOS, las doctrinas, las teorías que más profunda y directamente influyen en el destino de las clases menos favorecidas, que determinan la configuración de la estructura social; para descubrir sus orígenes, sus finalidades, para modificarlas y aceptarlas si son útiles o para rechazarlas si son dañinas.

CREANDO NUEVAS NORMAS que en el derecho tradicional no pudieron tener cabida, porque su contenido no habría estado jamás de acuerdo con el espíritu del mundo antiguo, sin amor al prójimo, sin caridad.

CREANDO LOS LINEAMIENTOS DE UN NUEVO ORDEN SOCIAL a base de verdadera justicia, de trabajo, de solidaridad, de ese orden social cristiano que se busca desesperadamente hace dos mil años, en el cual los pobres, los débiles que son la mayoría, no resulten siempre como siervos o esclavos de una minoría selecta en virtud de las leyes, en virtud del derecho que teóricamente se base en la justicia.

Y ESTO ES LO QUE HA REALIZADO EL FUERO AGRARIO.

Permítanme exponerles algunos ejemplos, muy pocos, porque este tema ha de ser objeto de exposiciones especiales.

El Derecho Agrario modifica los artículos 1445º y 1450º del Código Civil y establece que procede el retracto en caso de arrendamiento y que este retracto tiene preferencia.- T.U.C.- art. 128º.- Por qué ?

Porque el arrendatario tiene tanto o más derecho que los propietarios colindantes o los socios porque es más probable que él sea quien trabaje en la tierra, que él sea uno de los explotados.

El Derecho Agrario modifica las dos disposiciones del Código Civil, que permiten la aparcería y, contrariamente, prohibe este tipo de contratos.- T.U.C.-art.129º (f-g).

Porque el aparcero, en nuestro medio, es un campesino ignorante sujeto a explotación cruel, muchas veces en compañía de toda su familia.

El Derecho Agrario modifica los artículos 1223º y siguientes en los cuales se autoriza el sub-arrendamiento.-T.U.C.- 141.

Porque el subarriendo se ha constituído en una institución de lucro, de abuso, en la cual el último subarrendatario es la mayor víctima de la explotación.

El Derecho Agrario estudia la clásica institución de la propiedad privada en el medio rural, aquella propiedad intangible en Roma, amparada por la Religión, la del jus utendi, fruendi, abutendi, en sus primeros tiempos. Encuentra que la tierra se ha convertido en un objeto de lucro, de negocio sórdido; pero profundiza en el problema y ve que en realidad no sólo es la tierra objeto de ese tráfico, sino también los hombres que trabajan en élla, encuentra que es una causa de desquiciamiento y de

injusticias sociales.

Entonces, se decide limitar el derecho de propiedad en provecho de la inmensa cantidad de seres humanos ligados a la tierra por dos lazos trágicos: EL DE LA VIDA Y EL DE LA MUERTE, el del trabajo, la fatiga, el desvelo, la pobreza, que es toda su vida; y el del sufrimiento, la enfermedad, la vejez y la ruina, que es la muerte. ASI SURGE LA AFECTACION DE LA TIERRA EN EL DERECHO AGRARIO.

El Derecho Agrario establece un término de cinco años para la prescripción de las tierras rústicas; de un año para considerar abandonadas las tierras conducidas por campesinos, sin vínculo contractual con el propietario. Establece que los pequeños poseedores de tierras, en ciertas condiciones, se convertirían en propietarios de sus parcelas.

El Derecho Agrario declara que tienen preferencia para ser propietarios de tierras, todos los que son explotados en ellas con el nombre de feudatarios.

El Derecho Agrario prohibe la conducción de tierras a las Sociedades Anónimas o en Comandita, cuyo objeto es hacer comercio, con que ?: Con la tierra, con el sudor de los campesinos, con la desesperación de las familias.

Esto es una pequeñísima muestra de algunas normas que no habían tenido cabida en el Derecho Común.

PERO HAY MAS ;

En el procedimiento común, existe el principio tradicional, casi sagrado de la igualdad de las partes ante la ley. No hay nada más falso que este principio. Las partes nunca están en igualdad de condiciones ante la ley, si uno de los contendientes es pobre y el otro rico.

En el procedimiento tradicional, conforme al sistema dispositivo, el Juez es casi un convidado de piedra. El debe asistir impasible a la controversia y si una de las partes consigue probar la legalidad, quién sabe no la verdad, de su pretensión, el Juez lo aprueba; si uno de los litigantes por temor a la verdad o por cualquier situación de conveniencia, deduce articulaciones sin fin, el expediente aumenta apreciablemente en número de páginas y el proceso demora años, a veces lo continúan los tenaces descendientes de los que iniciaron el juicio. Pero si una de las partes tiene escasos medios económicos, lo más probable es que abandone o transija desfavorablemente o pierda la contienda.

En muchos casos, el Juez puede ver que uno de los litigantes, el más débil, tiene algún derecho que le favorece, el cual no ha sido invocado por el interesado, el Juez no lo toma en cuenta; sabe que hay un hombre que va a perder su fortuna, que va a llegar a la ruina, pero él no puede sustituirse a la parte, porque la ley se lo impide.

En el fondo, con las modalidades de este procedimiento, el favorecido es, casi siempre, el económicamente más fuerte.

- EL DERECHO PROCESAL AGRARIO FAVORECE DECIDIDA Y EXPLICITAMENTE A LOS MIEMBROS MAS DEBILES DE LA SOCIEDAD.

Al campesino se le exime, entre otras cosas, del pago de costas, multas, judiciales, uso de papel sellado, pago de portes de correo, etc.

- No se cobra derechos por diligencias judiciales.
Se crea la institución de la defensa de oficio de los campesinos.
En algunos casos, como en el de las comunidades campesinas, se establece que la carga de la prueba corresponde a la parte que litiga con dichas comunidades.

- SE ESTABLECE EL SISTEMA INQUISITIVO; el Juez tiene la obligación de aplicar, de oficio, las normas legales que tutelan los derechos de los campesinos.

No existe ya convidado de piedra. Desaparece la imagen de la ciega justicia con un arma en una mano y la balanza en la otra, para pesar y golpear en igual forma a todos, sin saber quien tiene el escudo y quien no lo tiene.

Y con esa imagen desaparecen también los juicios interminables, de veinte, treinta años de duración, en los cuales, estérilmente, se agotaron la esperanza y el bienestar de familias enteras.

Desaparecen esas trágicas litis entre entidades todopoderosas con los campesinos humildes, sus vecinos, quienes antes de perder su pedazo de tierra, ya se hallaban arruinados por los gastos judiciales y por el pago de honorarios al Abogado.

Desaparecen esos procesos kafkianos de las comunidades campesinas que no pueden probar sus derechos de propiedad de la tierra en la cual vivieron ininterrumpidamente sus antepasados durante trescientos años.

Sin embargo, no era suficiente modificar la ley sustantiva o la ley procesal, hay algo tan importante como todo eso. Se trata del hombre que debe administrar la justicia. Este es el grave, decisivo, trascendental problema del Juez.

El Juez puede aplicar muchas leyes; pero él tiene un espíritu y ese espíritu tiene una dirección, una orientación nacida de sus convicciones. Un Juez no puede aplicar fácilmente dos leyes cuyos espíritus se contradicen, tanto en su conciencia, como en la realidad exterior.

Esa es la causa de la creación de los Juzgados de Tierras.

- LOS JUECES DE TIERRAS HAN DEBIDO APLICAR LA NUEVA LEY. Cuán poco parece ésto. Sin embargo, en esas pocas palabras se encierra un inmenso drama de contenido histórico, drama cuyos personajes son seres vivientes y cuya filosofía e inspiración tiene dos mil años de antiguedad.

Un drama en cuyo prólogo se habla de un hombre Dios predicando su doctrina de amor al prójimo, doctrina que debía cambiar la faz del mundo; que habla de los torrentes de sangre, de las revoluciones en busca de justicia, que llevan en la púrpu

ra de sus ondas, como flores, algunos nombres inolvidables: Tiberio Graco, Cayo Graco, José Martí, Emiliano Zapata, Atusparia, Tupac Amaru.

Sí, los jueces han aplicado la nueva ley.

Esto significa que esos hombres han tenido que sufrir las presiones, las amenazas, las intrigas de todos aquellos que ganaban siempre ante los tribunales; que en plena revolución, en medio de la tormenta de pasiones, de ambiciones, de odios, de temores, han debido tener fé en su misión y en su ideal, han debido tener firmeza, capacidad de sacrificio; han debido subir hasta las altas montañas, cruzando abismos, desafiando tempestades, para oir al humilde campesino y devolverle COMO A DUEÑO la tierra en que trabajaron él y sus antepasados COMO SIERVOS, para anunciarle a él y a los otros, la buena nueva: Ha llegado la época de la verdadera justicia.

Eso y mucho más han hecho los Jueces de Tierras.

Pero aún ésto no es todo.

No hay problema humano más difícil, más complejo, más delicado, que el de la justicia. Ya lo demostró Platón hace más de dos mil años.

Los movimientos agrarios no dejaron huella profunda a lo largo de la historia, entre otras cosas, porque sólo había jueces o tribunales de tierras que decidían, generalmente, en una sola instancia.

Mientras no haya una entidad suprema de justicia que resuelva en última instancia y cuyos fallos tengan un valor definitorio, no hay nada firme en el campo del Derecho.

Las Ejecutorias del Tribunal Agrario han establecido la cosa juzgada.

Pero, cuál fue el VALOR y la significación de una ejecutoria del Tribunal Agrario en el comienzo del Fuero?.

Significa que en una época de transformación y de inestabilidad hubo quienes supieron encontrar lo firme y lo duradero; y en los momentos de duda, de ansiedad, de temor, hubo quienes supieron mantener su serenidad y su libertad.

Significa que en la inmensa y avasaladora corriente del derecho tradicional, había que sostener el PEQUEÑO esquife del derecho nuevo y remontar con él, hasta alcanzar la verdadera fuente de todo derecho: La justicia.

Había que estudiar caso por caso todos los conflictos de tierras de la República dentro de la letra de las leyes pero con el espíritu humanista del derecho agrario.

Había que tomar en cuenta lo más puro y noble de las doctrinas de los grandes filósofos, de los grandes juristas y de ese precioso acervo, coger sólo lo que por ser universalmente bueno, podría adaptarse a nuestra realidad.

Había que tener previsión, sensibilidad, comprensión.

Había que tener firmeza en la decisión, rectitud de juicio y amplitud de criterio, y, sobre todo, había que tener una inmensa, una profunda emoción social.

Los Magistrados del Tribunal Agrario, tuvieron que luchar con las dificultades tremendas de constituir un nuevo derecho en el campo teórico y doctrinario, sin poder renunciar del todo, al antiguo, tuvieron que vencer todos los inconvenientes, todas las trabas, todas las oposiciones, en lo concerniente a la administración correcta, eficiente y rápida de la justicia, y tuvieron también, que afrontar, algunas veces, la incomprensión, el ataque insidioso, sin perder en lo más mínimo, la ecuanimidad y la rectitud de los magistrados, ni la fe inconmovible del creador de una doctrina.

Su mejor elogio será decir refiriéndose a ellos: Crearon el Derecho Agrario en el Perú.

Si entre los más altos méritos del hombre se halla el de poder ser creador de grandes ideas y el de ser capaz de llevarlos a la práctica, ese mérito corresponde a las dignísimas personalidades que han conformado, desde sus comienzos, el Tribunal Agrario.

Todo ésto se ha hecho en muy poco tiempo, en muy pocos años. Pensemos qué resultados se hubieran obtenido si durante siglos, en todos los pueblos de la cultura occidental se hubieran elaborado, modificado, completado, las normas del Derecho Común, de acuerdo con la verdadera justicia, con aquella que se halla contenido en el mensaje de Cristo.

Si en cada una de las instituciones del Derecho Común se hubiera tomado en cuenta el interés de los desválidos, de los pobres, de los que resultan económica o socialmente más débiles; si se hubiera tomado en cuenta que la vida humana es también, como en todo el mundo animal, una lucha callada pero inexorable y que la justicia en cualquiera de sus manifestaciones no consiste en mirar impasible la contienda ni en consentir el aplastamiento del débil, huérfano de ayuda; si se hubiera tomado en cuenta aquella gran verdad de que la ley es para el bien común, pero si una norma, de un modo u otro beneficia en la realidad sólo a unos pocos en desmedro de la inmensa mayoría, esa ley no responde a su objeto.

ESO HA SIDO LO QUE HA HECHO EL FUERO AGRARIO, se han modificado algunas normas que, literalmente, habían pasado hasta nosotros y con su prestigio de siglos habían permanecido intocables; se han completado otras que solas tenían un resultado indiferente o dañino a las clases menos favorecidas por la fortuna. En otros casos se han elaborado normas especiales absolutamente necesarias para dar coherencia y vigor al nuevo derecho. Tales son, por ejemplo, todo lo concerniente a la propiedad y a la posesión en el aspecto sustantivo y la adopción del sistema inquisitivo en el aspecto procesal.

PERO AUN NO ES ESTO TODO.

Hemos visto cómo el Derecho Agrario surge de un anhelo profundo de renovación, de reestructuración de un orden social, en que no existe el bien común, porque una inmensa mayoría, la mayor parte de la población tiene una situación pareci

da a la de los CLIENTES de las grandes familias romanas, que vive, de lo que queda después del festín de una pequeñísima minoría: de un orden social hecho a base de ritos, de declaraciones, de fórmulas, de instituciones cuyo contenido no corresponde a la realidad, porque aparentemente, todo se hace porque lo quiere la mayoría, sin embargo, los pobres llevan siempre la peor parte, los desvalidos se hacen más desvalidos aún, y esos son, precisamente, los que forman la mayoría de la población. PERO LO GRAVE ES que cuando alguno de estos hombres se ve en la necesidad de reclamar justicia, se aplica entonces la vieja fórmula romana en su letra y en su espíritu: Dar a cada uno lo suyo y como el que reclama es desvalido y es mísero, la justicia para él significa poco o nada.

El Derecho Agrario discute los fundamentos de este orden social que se dice cristiano y occidental, porque en gran parte, no está de acuerdo con su propia filosofía, con su propio espíritu, con su propia doctrina; el derecho imperante en el mundo occidental, no corresponde a los ideales de justicia del mundo cristiano.

Para el Derecho Agrario el ideal o valor de la justicia es un presupuesto necesario para la existencia de una sociedad más humana, digna de ese nombre.

HAY PUES NECESIDAD DE MODIFICAR, completar, transformar las normas del derecho común para que resulten mejor protegidos en todos los aspectos, en todos los campos los miembros más débiles y hasta hoy, desamparados, de la sociedad.

Por esa razón el Derecho Agrario propugna que las reformas que se han hecho hasta hoy en el Derecho Común en favor de los hombres que trabajan en el campo, se hagan en todas las otras órdenes de la vida social, porque es la única forma de hacer estables, irreversibles, las inmensas conquistas que se han logrado en tan poco tiempo; es la única forma de fundar un derecho nuevo, coherente y valedero.

Ha llegado un instante en el que se aprecia con claridad, con nitidez, que el viejo derecho tradicional es insuficiente o inapropiado.

Si entre nosotros, aquellos ilustres juristas que redactaron nuestros códigos, no se hubieran adelantado a su tiempo y con la sabiduría que da la bondad, no hubieran suavizado, humanizado, muchas normas del derecho antiguo, es posible que hubiera sido muy poco lo que hoy no sufriría cambio.

Y si no fuera por el talento, la versación y el alto espíritu de nuestros más altos magistrados de la Nación, que dentro del estrecho y riguroso molde de la ley, han sabido orientar hacia el bien general, los fallos de los juzgadores dentro del derecho común, hace mucho tiempo que la más increíble dureza, el más intransigente legalismo, hubieran imperado en nuestros tribunales de justicia.

* * * *

S-C-III-A-N° 01/06

"REGIMEN LABORAL AGRARIO EN EL PERU"

DR. JOSE SAMANEZ CONCHA.

- PERU -

"REGIMEN LABORAL AGRARIO EN EL PERU"

Dr. José Samanez Concha
(Versión Magnetofónica)

Señor Presidente, distinguidos señores delegados, señoras, señores. El tema de por sí "Régimen Laboral Agrario", es un tema sumamente amplio, diverso y que se liga estrechamente con quizá, uno de los aspectos más dinámicos del Derecho.

El Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario mantienen estrecha relación y esta relación va profundizándose y variando a medida que el proceso de desarrollo sigue y continúa.

Dentro de estas relaciones hay una serie de temas a tratarse; además, dentro de la dinámica de cambios que se va realizando, es difícil llegar a establecer conceptos o posiciones finales o aún permanentes; quizá en un análisis sólo se pueda llegar a algunos conceptos en forma provisional, con referencia a que luego sean revisados, ya sea para ganar en contenido y quedar firmemente o, incluso, para variar.

El Derecho Agrario y el Derecho del Trabajo se refieren al hombre trabajador del campo; coinciden, pues, en este aspecto y ambos buscan la liberación del trabajador campesino, la protección de sus derechos, su realización como persona, su perfeccionamiento y el reperfeccionamiento social. Pero el Derecho del Trabajo, surgió como consecuencia de la implantación o del imperio del régimen liberal, como una protesta o la explotación, al abuso, durante un largo proceso que se inicia con la implantación del régimen liberal y aún antes a través de la denominada Revolución Industrial.

Las relaciones laborales están regidas por el Derecho Civil, por el Derecho Común, fundamentalmente dentro de las normas del contrato de arrendamiento, ya sea arrendamiento de obra, ya sea arrendamiento de servicio.

Entonces, ante la explotación: jornadas agobiadoras, bajos salarios, falta de protección, trabajo de mujeres y menores, en fin, todos estos hechos tan conocidos, surgen las primeras normas laborales. Primero, para proteger el trabajo de las mujeres y los niños; luego, se inicia la normatibilidad laboral dentro de las empresas fabriles para un sector de obreros y también con referencia a trabajadores mineros.

El carácter expansivo del Derecho de Trabajo va abarcando, cada vez más, otros sectores, y entre éstos, llega a comprender al trabajador campesino. Pero hay una característica del Derecho del Trabajo, la de ser un Derecho de clase, es el Derecho de los trabajadores; es un derecho tutelar, protector de los trabajadores y seguirá siéndolo pese a las opiniones que se han vertido en contra.

El Derecho del Trabajo se refiere entonces al trabajador, pero al trabajador asalariado, al trabajador que labora para otros, bajo condiciones de dependencia y a cambio de un salario. Es, como bien lo sostiene una parte de la doctrina alemana, el derecho del trabajador subordinado. Esto tiene que ser visto también de acuerdo con la corriente

que creó el Derecho del Trabajo. Surge éste en la empresa, para el trabajador dependiente de otras personas, en el momento en que todos los medios de producción estaban en manos del patrono y en que el empresario, como lo ha apuntado el profesor de la Cueva, podía decir como Luis XIV "la empresa soy yo". Entonces, la legislación del Trabajo surgió como oposición a ese poder, como consecuencia de la lucha sindical. El Derecho del Trabajo es un derecho más de conquista que de concesión; pero está referido al trabajador asalariado; a éste respecto se discute cuál es el ámbito del derecho del trabajo, ahora que se va expandiendo, incluso abarcando a los sectores profesionales universitarios. Hasta hoy el elemento de dependencia o la subordinación es considerado el factor de medida para deslindar el ámbito del Derecho del Trabajo; mas, y esto sucede en España, se trata de dejar de lado o superar este elemento y tomar como punto de referencia el elemento ajenidad, o sea trabajo por cuenta ajena, para otro; y ese elemento ajenidad, de ser aceptado, llevaría a ubicar al derecho del trabajo, como que se refiere a los que laboran para otras personas, no a quienes laboran para sí.

De otro lado, los tratadistas del derecho del trabajo, entusiasmados por la dinamicidad de este derecho y por su sentido expansivo, llegaron a formular que uno de los fines del derecho del trabajo sería resolver la Cuestión Social, formulación sumamente ambiciosa.

El Derecho del Trabajo coadyuva dentro de su acción importante pero limitada a resolver la Cuestión Social. Pero esta Cuestión Social o los problemas sociales requieren de una serie de otras medidas, que caen en otras disciplinas, entre el Derecho Agrario.

Por otra parte, cuando no se lleva a cabo una Reforma Agraria, o sea cuando no rige plenamente el Derecho Agrario, el Derecho del Trabajo incluso encuentra muchos obstáculos para poder proteger al trabajador campesino, pero con todo, en ese momento, es el Derecho del Trabajo el más dinámico en la práctica, el que lucha, el que crea, el que protege a la parte débil en la relación de trabajo, el que genera nuevas conquistas; pero una vez que se produce la Reforma Agraria, entonces, el Derecho Agrario, es una opinión personal, se adelanta al Derecho del Trabajo, y es el que genera los nuevos derechos, inclusive, los laborales y otros fundamentales referidos a la tenencia y explotación de la tierra.

La Reforma Agraria, es un proceso integral, según la Ley nuestra, es, además, el instrumento de transformación de la estructura agraria, para sustituir los regímenes del latifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra y que contribuye al derallo social y económico de la nación mediante la creación del ordenamiento agrario para garantizar la Justicia Social en el campo y aumentar la producción y productividad del Sector Agrario, elevando y asegurando los ingresos de los campesinos con el fin de que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad, fundamento de su bienestar, garantía de su dignidad y libertad. Un enunciado así, sumamente amplio, rebasa pues lo simplemente laboral; por eso la Reforma Agraria está dentro de la planificación del Estado, como una de las acciones fundamentales del desarrollo.

La Reforma Agraria, pues, genera cambios estructurales profundos, rebasa al Derecho del Trabajo en el campo, se adelanta a éste y en algunos casos lo supedita o lo complementa o se vale de éste. El art. 3° de nuestra Ley, según el Texto Unico Concordado, señala los fines de la Reforma Agraria: regular el derecho de propiedad de la tierra para

que se use en armonía con el interés social, determinar las limitaciones a que está sujeta la propiedad rural; difundir y consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directamente por sus dueños, garantizar la integridad del Derecho de propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de su población, fomentar la organización cooperativa y normar los sistemas comunitarios de la explotación de la tierra, asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales, etc. Aquí se vé todo el amplio campo en donde actúa la Reforma Agraria, transformando las estructuras sociales y económicas del agro y repercutiendo fuerte e inmediatamente en otras importantes áreas sociales , económicas.

De otro lado, la empresa, bajo cualquier régimen, tiene la importancia de ser la base, la célula básica de la producción, es una unidad de producción, de cambio o de servicio.

En la empresa es muy importante su aspecto jurídico laboral. La empresa, con los cambios que se operan, tiene que ser replanteada. Todavía se usa en el campo jurídico-laboral las definiciones de la empresa, como la que considera a ésta como la organización de los factores de la producción concentrados en una persona física o jurídica; a ella le están subordinados el capital y el trabajo. En buena cuenta, se trata de una organización, de un poder de dirección dentro de una jerarquía. La actividad empresarial en consecuencia, presupone, ----------, al subordinante y al subordinado. Dentro de cualquier organización empresarial siempre existirá pues, el subordinante y el subordinado. En la empresa cooperativa o la empresa comunitaria, los órganos administrativos son los subordinantes en representación del grupo propietario de la empresa y el trabajador tendrá que laborar bajo condiciones de subordinación jurídica para que la empresa pueda funcionar y la producción se realice. Sin embargo, en el proceso de transformaciones que se operan, se va formando empresas de otro tipo, ya no las tradicionales en que el dueño del capital era una persona, y los trabajadores simplemente asalariados subordinados. Entonces la legislación, el Derecho mismo, se encuentran con una serie de nuevas situaciones y se enriquece.

El Derecho del Trabajo, tenemos visto, ha comprendido hasta ahora al trabajador subordinado que labora para otro a cambio de un salario. Con referencia a la legislación peruana, se han generado nuevos tipos de empresas productivas o de servicios. En algunas de ellas, por ejemplo las de tipo cooperativo, no rigen las leyes laborales para los socios o los trabajadores que forman parte de la empresa como propietarios; en este caso, la legislación laboral rige solamente para los asalariados que son contratados por estas empresas, según la ley positiva nuestra. Este es un campo de discusiones donde seguramente van a tener que desarrollarse nuevos conceptos a medida que el Derecho del Trabajo avance y se modifique en sus formulaciones iniciales. La empresa, según se ha señalado en la doctrina, carece por sí de personería jurídica, por lo menos la empresa tradicional. El titular de la empresa, la persona física o jurídica o un conjunto de personas son los que ejercen la personería jurídica. Pese a la importancia de la empresa que trasciende, incluso a lo personal de los propietarios, no ha llegado a desarrollarse plenamente una personería propia de la empresa; pero ello se va produciendo en la empresa cooperativa o en las empresas que pertenecen al grupo de trabajadores. Bayón Chacón señala justamente ésto y dice que en estas empresas hay una coincidencia entre empresarios y socios de una parte y de otra los trabajadores, y que por tanto ya

se va dibujando la personería propia de la empresa cooperativa. En el Perú, aparte de las cooperativas, la Empresa de Propiedad Social, recientemente creada, tiene personería propia como empresa por mandato de la Ley; igualmente las empresas públicas de los distintos sectores, como empresas en sí, han adquirido personería jurídica por mandato de la Ley.

Veamos ahora, cuáles son las repercusiones de la Reforma Agraria en el campo del derecho y además la realidad.

En primer lugar, produce una ruptura económica de la realidad, y genera la capidaridad social, permitiendo la dedicación de recursos y energías en provecho de los campesinos y de la sociedad. Se limita los derechos de propiedad; la limitación de la propiedad la hace en intensidad, en extensión, de acuerdo con el interés social. Se produce la liquidación del latifundio, ya sea del latifundio natural, el económico o el social; desaparecen los rezagos feudales y serviles y las condiciones antisociales de explotación del hombre y de la tierra; se produce un fraccionamiento de la tierra o una concentración de la misma, obedeciendo al interés social y a la productivilidad. Una economía cerrada se convierte en una economía abierta de empresas agrodinámicas; la empresaeficiente reemplaza, pues, a la empresa ineficiente;el gran latifundio y la pequeña empresa ineficiente caracterizan al agro antes de la Reforma Agraria; con ésta la empresa comienza a desarrollarse en su plenitud, en toda su capacidad dinámica,bajo otras condiciones sociales y económicas. La agricultura, entonces, deja de ser un refugio de mera subsistencia y puede convertirse en un factor generador y desencadenante del desarrollo industrial. Además, la Reforma Agraria, y me refiero a la peruana, suprime las formas indirectas de tenencia y explotación de la tierra; nuestra ley, por ejemplo, suprime el arrendamiento ya que la tierra es para quien la trabaja; suprime el condominio de la tierra; prohibe que las Sociedades anónimas o encomanditas puedan tener en propiedad la tierra; permite solamente que ésta sea tenida por las personas jurídicas de interés social, por las sociedades de personas; luego, establece un control de la tenencia de la tierra para evitar que se produzca la concentración de la propiedad; al mismo tiempo libera al campesino que se convierte o en pequeño propietario o en socio de una empresa de campesinos, o también tratándose de un asalariado, se le da protección del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; entonces, pues, el Derecho del Trabajo rige para estos asalariados, los beneficios sociales se refieren a estos últimos, salvo por ejemplo en la Empresa de Propiedad Social donde el socio trabajador conserva sus derechos ya que la ley correspondiente o el Decreto Ley recientemente dado otorga al socio de la empresa de Propiedad Social los derechos reconocidos por las leyes laborales.

Hay otro aspecto interesante: es el relativo al Sindicato. El sindicato es una realidad que no puede ser negada por la simple legislación; surge con toda fuerza y se desarrolla desde el siglo pasado, fundamentalmente como contrapartida, como factor en la lucha de los trabajadores, pese a las prohibiciones. La ley Chappelier,el Decreto de Turgot, habían suprimido en Francia la posibilidad de toda organización; el solo intento de reunirse con la intención de formar una directiva permanente estaba penada. La realidad pudo más que la ley y el Sindicato se simpuso; el derecho de sindicalización es recogido por las nuevas corrientes constitucionales, a partir de la de México de 1917 y la Weimar de 1919, como un derecho, incluso especial y algo diferente al de asociación corriente. El Sindicato que ha jugado un rol tan formidable, obedece tam-

bién a esa realidad del patrono y trabajador, de empleador propietario y de trabajador simplemente asalariado. Al transformarse la empresa y al transformarse en los tres campos fundamentales: el de la participación en los beneficios que ya se había desarrollado y que viene del siglo pasado y se reactualiza como un derecho del trabajador, no como una facultad de concesión de la empresa; el de la dirección de la empresa, ya sea la dirección con coparticipación a la dirección total por parte de los trabajadores cuando éstos son propietarios de la empresa como en el caso de las cooperativas; y el de la propiedad donde también hay diversas formas de reformas. En unos casos, una participación parcial en una u otra forma y en otras una participación total del trabajador como en la empresa cooperativa en que el trabajador es propietario de la empresa. En estos últimos casos, surge la pregunta: el sindicato es el mismo? El sindicato debe continuar? o debe suprimirse? o el Sindicato debe adaptarse a la nueva realidad? Volvamos al concepto anterior, que el derecho del trabajo se refiere unicamente al trabajador asalariado, fundamentalmente al trabajador dependiente de otra persona. Es dentro de tal concepción que se legisla al Sindicato y que se desarrolla el Sindicato; pero si cambia la estructura de la empresa, debe existir el Sindicato....? Yo pienso que al respecto la ley peruana ha sido muy sabia. El Sindicado obedece a una realidad, transformación o su desaparición no dependen tanto de la Ley, y el prohibirlo sería inconveniente. En la Ley peruana, el Sindicato puede subsistir en la Cooperativa, en la Empresa de propiedad social; es la realidad la que va a ir produciendo las modificaciones correspondientes, es el proceso social el que dirá la última palabra al respecto.

El Derecho Agrario y el Derecho del Trabajo se tocan, pues, en muchos puntos. En algunos casos se arrebatan materias; sucede poco lo que aconteció cuando la formación del Derecho del Trabajo; éste le arrebató al Derecho Común, en la lucha que hasta ahora subsiste, muchas materias, pero parte de las materias de las leyes de trabajo son tomadas por el Derecho Agrario, por lo menos en cuanto a determinados sujetos al Derecho del Trabajo. Por ejemplo, el trabajador campesino asalariado que pasa a ser pequeño propietario, sale del campo del Derecho del Trabajo.

Al mismo tiempo tenemos la Seguridad Social, ya como una disciplina jurídica independiente; ahora el nuevo Derecho de Seguridad Social tan expansivo, tan dinámico, le va también arrebatando materias al Derecho de Trabajo. Entonces, el proceso de cambios provoca en primer lugar, una restricción del ámbito de aplicación del derecho de trabajo. Hay que preguntarse lo siguiente en el futuro: si se produce ya la transformación completa de la sociedad hacia una sociedad justa dentro de los postulados tan brillantemente enunciados por el Dr. Luis Landeo, entonces el Derecho del Trabajo desaparecerá?; yo creo que no. El Derecho del Trabajo es un derecho muy importante, ha creado muchos institutos, ha generado una corriente socializadora del derecho, si así podemos llamarle. Por todo ello conservará su importancia adaptando o modificando sus instituciones a la nueva realidad. Ello explica que la relación de trabajo varía, varíe en su naturaleza. La subordinación como elemento de la relación de trabajo, será puramente jurídica, se borrarán los rasgos de dependencia económica que en la realidad se dan todavía. Otros elementos, como la profesionalización, adquirirán mayores relieves, mayor contenido humano. Elementos como el pago de salario, la prestación de servicios, la subordinación, la dependencia, la profesionalidad, la exclusividad, etc., van variando. Y algunos de ellos lograrán mayor vigencia que otros. Ahora, por ejemplo, el pago de salarios es elemento esencial y las garantías del derecho del trabajo, dentro de las relaciones tradicionales, variarán, ya que el salario será fijado por la comunidad de trabajadores. En cambio, la la-

bor a efectuarse, la capacitación del trabajador, la empresa en que debe emplearse, adquirirán mayores relieves. Todo ésto tiene que ser materia de investigación, y se irá perfilando a medida que las transformación acontezcan. Por eso creo que no se pueda sentar en este momento, conceptos definidos.

Me he referido, en términos generales a estos aspectos, por cuanto los otros expositores entrarán en mayor detalle y análisis de las normas; y lo he hecho sólo con la intención de bosquejar en unos cuantos trazos las transformaciones que se producen en las relaciones del Derecho Laboral y del Derecho Agrario. Muchas gracias.

SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO

(Del 17/21 Junio de 1974)

"DOCTRINA Y REGIMEN LABORAL AGRARIO EN EL PERU"

S-C-III-B-N°01/08

"DOCTRINA Y REGIMEN LABORAL AGRARIO EN EL PERU"

Dr. Carlos Castañeda La Fontaine,
Vocal del Tribunal Agrario del
Perú

INTRODUCCION

Antes de entrar de lleno al estudio, por supuesto muy suscinto del Régimen Laboral Agrario en el Perú, debo expresar que es este un país eminentemente agrícola; lo fue desde el ayllu prehistórico y durante su época Imperial; trató de separarse de esta ruta en la Colonia y en la República; en el siglo y medio que tiene de duración esta última, he tratado de apartarse de ese camino y aún no lo ha podido lograr.

Nuestra actividad agropecuaria, antes de la Reforma Agraria, se encontraba enmarcada por una estructura de la propiedad, caracterizada de un lado por una alta concentración de la tierra en manos de unos pocos propietarios y, de otro lado, por una inmensa fragmentación de la mayoría de las unidades productivas.

Por efecto de la dación de las leyes de reforma agraria, tanto por la tímida Ley 15037, promulgada el 24 de mayo de 1964, como por el Decreto Ley 17716, en vigencia desde el 24 de junio de 1969, han desaparecido los sistemas antisociales de trabajo y explotación de tierras, es decir, los contratos por los cuales se vinculaba la concesión del uso de la tierra a la prestación de servicios, aunque éstos sean remunerados con dinero. También han sido suprimidas las obligaciones existentes relativas a la prestación de servicios personales en compensación parcial o total del uso dela tierra, quedando toda prestación de servicios personales sujeta a la legislación laboral.

G. Cabanellas hace notar "aunque los trabajadores agrícolas representan más de la mitad de la masa laboriosa del mundo (no obstante el problema del éxodo rural), no comparten los beneficios laborales de los trabajadores de la industria y el comercio, ó les llegan tardíamente o con regateo"; sinembargo, en el Perú, con el objeto de reducir en el mayor grado posible el incumplimiento de las disposiciones sociales tuitivas del trabajador agrícola, el Decreto Ley 17716 de Reforma Agraria antes mencionado, estatuye en su artículo 45°, reglamentado por la Resolución Suprema 184-70-TR, que la existencia en un predio rural de condiciones sociales contrarias a la legislación laboral es causa de la afectación de la tierra, de tal modo que, quien la conduce, debe dar estricto cumplimiento a las disposiciones que cautelan las condiciones justas de trabajo o dejar de ser propietario.

Se reputan condiciones contrarias a la Legislación Laboral: no pagar salarios a los trabajadores: b) no llevar libros de planillas debidamente autorizados conforme a ley; c) pagar salario inferior al salario mínimo legal establecido para la zona: d) la falta de pago injustificada debidamente acreditada de las indemnizaciones que corresponden a los trabajadores conforme a ley: e) el incumplimiento de las disposiciones que regulan el pago de las utilidades: f) vincular la prestación de los servicios personales a la conducción de tierras agrícolas, en aplicación del título XIV del Decreto Ley 17716; g) no proporcionar vivienda a los trabajadores estables dentro de las prescripciones establecidas en la Resolución Suprema de 23 del

marzo de 1923; h) no pagar los sobretiempos correspondientes a los trabajadores que laboren un tiempo menor que el establecido por la jornada legal o contractual; i) no otorgar vacaciones o adeudarlas a los trabajadores por este concepto; j) incumplir la jornada legal de trabajo para las mujeres y los menores; k) no pagar las contribuciones del Seguro Social, en forma que impida el goce de las prestaciones que dicha institución otorga: l) no contar con los servicios médicos en la forma prescrita en la Resolución Suprema de 16 de mayo de 1924, cuando la zona no tenga la cobertura del Seguro Social; m) no pagar salario dominical; n) no pagar oportunamente en el centro de trabajo, y salvo caso de fuerza mayor el salario de los trabajadores: ñ) no otorgar el descanso semanal o la correspondiente compensación; o) no tener salas-cunas ni mantener la escuela elemental gratuita en los casos exigidos por la Ley; y p) el incumplimiento de los pactos o convenios colectivos respecto a las condiciones establecidas en los incisos anteriores que existan en el predio agrícola.

En el artículo 9º de la disposición acotada, se concede plazo de doce meses a partir de la promulgación de ésta, para la construcción de vivienda con cimientos y sobrecimientos, muros que resistan con eficiencia las cargos resultantes del peso de la edificación: pisos de cemento, losetas, madera, etc.; es decir, que reunan todas las condiciones de vivienda sana, amplia e higiénica.

El Contrato de Trabajo.- El trabajo es el empleo de la fuerza y acciones del hombre encaminados a la adquisición de los bienes necesarios para su subsistencia y la de los suyos. Consiste en el ejercicio de facultades intelectuales y manuales por lo que no puede ser considerado como una simple prestación económica; tampoco es una mercancía puesto que atañe al ser humano, es actividad voluntariamente elegida que tiene la esencialidad del hombre, en las que realiza su destino con inteligencia y relativa libertad, por lo que es superior al conjunto de bienes. Naturalmente que en la prestación del trabajo hay un contenido objetivo y material: las contraprestaciones patrimoniales, pero primordialmente existe una vinculación ética entre cuyas notas se encuentran la elección, la lealtad y la subordinación, la cual, se origina en la necesidad humana de trabajar; empero, como muy bien sostiene el doctor José Samanez Concha, esta subordinación debe ser jurídica y no económica, procurando evitarse que dicha dependencia sea utilizada para la sujeción y la explotación del trabajador.

El contrato de trabajo puede ser definido en consecuencia, como el acto jurídico que crea el vínculo obligatorio que enlaza al empleado con el empleador a cambio de una retribución económica.

El Estado regula el contrato de trabajo mediante la legislación respectiva, la que en el Perú favorece por igual al trabajador de la ciudad como al del campo, sin perjuicio de la existencia de disposiciones especiales a favor de este último, en razón de la índole de su labor.

Para mayor claridad de mi exposición he dividido las disposiciones laborales agrarias en dos grupos.

Beneficios Especiales Otorgados a los Trabajadores en los Predios Expropiados, sitos en las zonas de Expansión Urbana, Sub-Urbana o Pre-Urbana.

El Decreto Ley 19484, en su artículo 1°estatuye que los trabajadores agrícolas estables, calificados por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, que presten servicios en un predio rústico que debe ser habilitado como urbano, serán indemnizados dentro del mismo criterio establecido para los feudatarios por el artículo 42°de la Ley de Reforma Agraria (DL. 17716), es decir, tendrán derecho a una indemnización sin perjuicio de recibir los demás beneficios sociales que le acuerda la Ley Agraria.

Para calcular el monto de la indemnización establecida en el artículo 1°del Decreto Ley 19484, se considerará que a cada trabajador le corresponde mil metros cuadrados por cada año de trabajo o fracción mayor de seis meses, con un límite máximo de tres hectáreas y mínimo de media hectarea.

En caso en que quedara en el predio materia de habilitación, un área agrícola remanente, fuera del área de expansión urbana declarada inafectable, se transferirá a los trabajadores que lo soliciten una parcela multifamiliar, a razón de un área equivalente a UNA UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR mínima por cada trabajador, dándosele preferencia a los trabajadores mas antiguos, cuando el área remanente sea insuficiente. Si el valor de la parcela fuera mayor que el monto de las indemnizaciones, los trabajadores abonarán el saldo en su contra, en diez armadas anuales iguales, sin intereses.

En las habilitaciones pre-urbanas, de predios en los que existan trabajadores agrícolas. se entregará al trabajador un lote, por el costo que determinará el Ministerio de Vivienda, dichos lotes tendrán las áreas que se señalan en el artículo 2°de la disposición que comentamos.

Para obtener la aprobación de los proyectos definitivos y autorización de obras de expansión urbana, se requiere haber pagado las indemnizaciones antes indicadas.

Situación de los Trabajadores Agrícolas de Predios Dedicados a la Explotación Agropecuaria intensiva, que están ubicados en zona de expansión urbana.

Cuando por efecto de la programación de la expansión urbana debe habilitarse los predios sitos en las zonas de explotación agropecuaria intensiva por mandato del Decreto Ley 20069, los propietarios o quienes los urbanicen están obligados a reemplazar las extensiones de tierras utilizadas para dicho fin por otros predios en las zonas pre-urbanas o sub-urbanas, dotándolos de todo lo necesario para que continúen la explotación debiendo asegurarse a los trabajadores la permanencia en el empleo.

Tratándose de predios dedicados a la horticultura, fruticultura y floricultura, se dotará a todos los trabajadores agrícolas y a los beneficiarios del Título XV de la Ley de Reforma Agraria de una Unidad Agrícola Familiar Mínima en las zonas pre-urbanas o sub-urbanas y bajo las condiciones que señala el Decreto Ley 19484.

Las unidades agrícolas familiares mínimas podrán ser resultantes de la independización o parcelación de las áreas inafectables.

Garantías al Trabajador Agrario en el Procedimiento de Expropiación

En el procedimiento de Expropiación de predios rústicos se establece en el artículo 1° del Decreto Supremo 0159-74-AG (que legalmente modifica el artículo 56° del Texto Unico Concordado): "QUE EL JUEZ DISPONDRA QUE LA AUTORIDAD DE TRABAJO EFECTUE LA LIQUIDACION DE LOS BENEFICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DENTRO DEL TERMINO DE 15 DIAS, TAL LIQUIDACION SERA PUESTA EN CONOCIMIENTO DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS EMPLEADORES CON OBSERVACION O SIN ELLA - QUE PODRA SER FORMULADA DENTRO DEL TERMINO DE OCHO DIAS, LA AUTORIDAD DE TRABAJO APROBARA LA LIQUIDACION DENTRO DE LOS 15 DIAS SIGUIENTES.

El importe de la consignación de la expropiación será entregado al propietario expropiado siempre que acredite el pago de los beneficios sociales aprobado por la Autoridad de Trabajo y presente el certificado de gravámenes que pruebe que el predio se encuentra libre de toda responsabilidad.

En el caso de que la Autoridad de Trabajo informe al Juez de Tierras que no ha podido practicar la liquidación de los beneficios sociales de los trabajadores dentro del plazo señalado, por no haberle proporcionado el expropiado los libros de planillas y demás documentos pertinentes, el Juez declarará en estado de liquidación la Empresa y nombrará liquidador con las facultades que la Ley Procesal de Quiebras otorga al Síndico.

Prelación del Pago de los Beneficios Sociales de los Trabajadores de los Predios Rústicos Expropiados.

Considerando que es necesario garantizar el pago de los beneficios sociales de los trabajadores de los predios rústicos expropiados con fines de Reforma Agraria y precisar el orden de preferencia de los otros acreedores del expropiado, se dictó el Decreto Ley 20614, que en su artículo 1° establece el siguiente orden de preferencia:

a. El monto efectivo consignado como valor de indemnización por la expropiación de las tierras y demás bienes agrarios, así como con el valor de los productos cosechados o pendientes de cosecha den[illegible] los plazos correspondientes;

b. El valor de los Bonos de la Deuda Agraria consignada como parte de la indemnización. En este caso los bonos serán entregados al adjudicatario del predio, quien podrá aplicar al valor del predio de adjudicación por su valor nominal.

Cuando el adjudicatario sea una empresa, el monto de los beneficios sociales de cada trabajador se considerará como aporte de la misma. Este aporte será restituído al trabajador cuando cese como miembro de la empresa.

-oxi. Responden también por los beneficios sociales de los trabajadores los otros bienes del expropiado, excepto el predio urbano de su propiedad que sirva de casa habitación para él y su familia; así como los bienes muebles que constituyan el menaje de la casa o instrumento de trabajo del expropiado

En el artículo 2º de la mencionada Ley se dispone que la Banca Estatal de Fomento y los demás acreedores del expropiado, solamente podrán hacer efectivo sus créditos sobre los bienes a que se refiere el artículo primero y en el mismo orden, después de cubiertos los beneficios sociales.

Disposiciones que Favorecen a los Trabajadores Agrícolas del Perú

Las disposiciones que favorecen a los trabajadores del Perú con algunas modalidades especiales para los trabajadores agrícolas, son las siguientes:

Participación en las utilidades - Los trabajadores estables de predios cuya extensión exceda al triple de la unidad agrícola familiar y que pertenezcan a personas naturales, percibirán una participación no menor del 20% de la renta neta.

Por el artículo 79º de la Ley de Reforma Agraria se define la unidad agrícola familiar como la superficie de tierras que trabajadas directamente por el agricultor y los miembros de su familia en condiciones técnicas de eficiencia reúna además, los requisitos siguientes:

Absorber un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de ésta. La extensión superficial de las unidades agrícolas familiares será fijada por la Dirección de Reforma Agraria, teniendo en consideración el proporcionar al trabajador y a su familia, un ingreso neto suficiente.

Las sociedades de personas, que son las únicas que pueden ser dueñas de predios agrícolas, distribuirán sus utilidades en forma tal que los socios natos, ó sea los trabajadores, no reciban menos del 50% de la renta neta, correspondiendo a los socios voluntarios las utilidades restantes.

La distribución de las utilidades que correspondan a los socios natos se efectuará en la forma siguiente: la quinta parte para el socio administrador y el saldo se distribuirá entre los socios natos restantes, ó sea los trabajadores estables.

Para los efectos de la distribución de utilidades y la decisión de los órganos sociales se considerarán en las sociedades de personas:

a) Socios voluntarios, que son las personas que han aportado capital a la sociedad y,
b) Socios natos, que son los trabajadores estables del predio, considerándose entre éstos al socio administrador. Cuando éste haya aportado capital, también se le considerará como socio voluntario para los efectos de la participación que le corresponde.

El pago de la participación en las utilidades ante mencionadas se realizará en dinero efectivo, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que vence el plazo para la presentación del balance anual a la Dirección de Contribuciones. Las participaciones no están afectas a impuesto ni a las contribuciones al Fondo de Salud y al Seguro Social.

La participación de las utilidades no es computable para la liquidación de los beneficios sociales.

La renta neta de ~~las empresas agrícolas pertenecientes a las sociedades de personas o a~~

personas naturales, se determinará deduciendo los ingresos brutos siguientes: costo directos, insumos, jornales, castigos y depreciaciones y costos indirectos: beneficios sociales, intereses, gastos de venta y administración y todo gasto necesario para producir la renta en tanto la deducción no esté expresamente prohibida por la Ley y además, el sueldo del socio administrador o la asignación del propietario, según el caso.

No integran la renta anteriormente referida el importe que signifique el mayor valor de los activos fijos tales como instalaciones, viviendas, maquinarias, equipo, plantaciones permanentes y ganado.

El sueldo o la asignación que además de la correspondiente participación en las utilidades, perciba el socio administrador o el propietario individual, será el quíntuplo del sueldo mínimo vital fijado para la Provincia de Lima, cuando el área agrícola del predio exceda del tercio del límite inafectable establecido para la zona, y el décuplo si es superior a dicho tercio.

El sueldo mínimo vital es el que se señala por Resolución Suprema cada dos años para el Departamento de Lima.

Compensación por Tiempo de Servicios a los Trabajadores Permanentes de un Predio Agrícola.

En el Perú, a la indemnización por tiempo de servicios se le denomina compensación por tiempo de servicios. En Bolivia se le llama indemnización; en Colombia, Auxilio de Cesantía; en Chile, Fondo de Retiro o también indemnización por tiempo de servicios; en Ecuador, Fondo de Reserva o Trabajo Capitalizado; y en Venezuela, según el caso, Antiguedad o Cesantía, correspondiendo este último a los despedidos.

Para la liquidación de los beneficios sociales en el Perú se tomará en cuenta el monto real de los sueldos y salarios percibidos por el trabajador: se considera monto real a los sueldos y salarios percibidos por el servidor, que resulten de sumar las cantidades percibidas normalmente por planillas, los bonos alimenticios otorgados a título oneroso o gratuito, las remuneraciones indirectas y las concesiones graciosas determinadas por el valor de plaza a la fecha de la liquidación, sin que sea exigible el requisito de fijeza y permanencia que sí funciona para los servidores no agrícolas.

La liquidación de los beneficios sociales se prácticarán por todo el tiempo de servicios, sea como obrero, sea como empleado, sin tener en cuenta los cambios habidos en la condición del servidor ni tampoco la forma de pago, pero a condición de que el régimen laboral se haya mantenido sin interrupción (Decreto Supremo 73-70-AG).

Se considera bonos alimenticios otorgados a los servidores:

Las raciones crudas compuestas por especies entregadas en forma gratuita.

Para los efectos de la valorización de la ración cruda, se considera como valor de ésta, la suma de los precios de todas las especies entregadas al servidor que fijará a la fecha de la liquidación el Concejo Provincial correspondiente al predio; b) las raciones cocidas otorgadas durante la jornada diaria, en forma gratuita. Esta ración se valorizará a su costo unitario total, comprobado contablemente a la fecha de la liquidación; c) los

productos baratos, baratillos o cualquier otro tipo de entrega de artículos a precios menores que los de plaza.

Para los efectos del cómputo de beneficios sociales se considerarán remuneraciones indirectas los premios, primas, bonificaciones, asignaciones y otras no incluídas en planillas otorgadas al servidor en dinero, por la realización de labores específicas por desempeño de sus funciones.

Se consideran concesiones graciosas aquellas entregas en dinero acordadas por el empleador que no significa remuneración o compensación por servicios, sino liberalidad concedida por la empresa.

Lo dispuesto anteriormente es adicional a los montos ya considerados para el efecto de la liquidación de beneficios sociales de los servidores, por leyes y pactos individuales o colectivos anteriores.

Compensación por Tiempo de Servicios y Vacaciones de los Trabajadores Agrícolas de Temporada

Los trabajadores agrícolas de "temporada", tendrán derecho a percibir un dozavo del monto de treinta salarios por concepto de indemnización proporcional por tiempo de servicios, por cada veintiún días efectivos de labor mínima, continua o discontinua (Resolución Suprema N°117 de 24 de abril de 1964).

Los Pilotos aviadores agrícolas de aerofumigación y los trabajadores agrícolas de "temporada", cuya remuneración sea por unidad de medida, por tarea o a destajo, percibirán por concepto de indemnización proporcional por tiempo de servicios y por compensación vacacional proporcional, por cada veintiún días efectivos de labor mínima continua o discontinua el veinticinco por ciento del monto total de los salarios percibidos en los períodos correspondientes (Resolución N°117 del 24 de abril de 1964).

El artículo 20° del Decreto Supremo 163-69-AP establece a quiénes se considera trabajadores estables, es decir, a los que presten servicios en los predios en las condiciones fijadas en los pactos colectivos de trabajo celebrados conforme a ley; y b) que presten servicios durante más de la mitad de los días laborales, percibiendo cuando menos el salario agrícola mínimo señalado para la región en que está ubicado el predio y que gocen de los demás derechos que establece la legislación laboral.

No siendo posible, dados los límites de este modesto trabajo, hacer un análisis de todas y cada una de las disposiciones sociales que favorecen a los trabajadores del campo, hacemos una enumeración de las principales, que son las siguientes:

A Jornada de Trabajo y descanso.
B Sueldo y Salario Mínimos.
C Salario Dominical.
D Seguro de Vida, en el caso de los empleados.
E Libro de Planillas en las cuales debe aparecer la constancia del pago de las remuneraciones y de otras obligaciones sociales.
F Trabajo de mujeres y menores (Jornadas de trabajo y descanso).

G. Vacaciones.

H. Merecen capítulo aparte las normas que se han dado en llamar en el DERECHO DEL TRABAJO "GARANTIAS DEL TRABAJADOR" y que son las siguientes:

- Libertad de Trabajo: Irrenunciabilidad de los derechos sociales, estabilidad del trabajo, Derecho de la Asociación Sindical: Pago de remuneración a quienes siguen cursos de formación sindical o integran comisiones oficiales; empleados nuevamente contratados; proporción entre trabajadores nacionales y extranjeros; inhabilitación del empleado;
- Exhibición de disposiciones referentes al trabajo y a los beneficios sociales;
- Certificado de trabajo;
- Pago directo de los beneficios sociales;
- Plazo perentorio para pagar beneficios sociales;
- Carácter preferencial de los derechos sociales;
- Tercerías de pago de los beneficios sociales;
- Pago a menores por causa de herencia o seguro de vida;
- Disposiciones de la Ley de Servicio Militar Obligatorio;
- Nulidad de contratos de cuota litis;
- Apertura y clausura de centros de trabajo;
- Pago de salarios en empresas clausuradas por especulación;
- Pago de valor de obras públicas previo abono de salarios;
- Servicio de relaciones industriales;
- Licencia para el desempeño de cargo legislativo o municipal;
- Pago para reclamar derechos y beneficios sociales;
- Estabilidad en el trabajo.

Además de los beneficios antes mencionados en algunos centros de trabajo, dado el número de trabajadores existentes en él, debe funcionar una Escuela Elemental Gratuita, además de servicios Médicos cuando la Zona no tenga cobertura de Seguro Social.

****

S-C-III-C-N° 01/03

" REGIMEN LABORAL AGRARIO EN EL PERU "

Dr. Jorge Santisteban

"REGIMEN LABORAL AGRARIO EN EL PERU"

Dr. Jorge Santisteban
(Versión Magnetofónica)

Voy a ser muy breve dado lo avanzado de la hora.- quisiera tratar 3 temas que tienen estrecha vinculación con lo expuesto por el Dr. José Samanéz Concha, concretamente quisiera señalar las distintas modalidades de relación de trabajo que existen en el agro en el Perú. Si bien un postulado de la Reforma Agraria es que la tierra es para quienes la trabajan, no todos los trabajadores de la tierra son propietarios de ella. Entonces en primer lugar, en el país, tenemos un sector de trabajadores asalariados, que no son propietarios de la tierra; son aquellos que prestan su servicio para los pequeños y medianos propietarios y que tienen los beneficios propios de la legislación laboral común con una particularidad que es un sistema especial de participación en las utilidades, el mismo que depende de la persona que es titular de la tierra; si se trata de una sociedad de personas, estos trabajadores participarán de un 50% de la renta neta, si se trata de una persona individual titular de la tierra, estos trabajadores participarán de un 20% de la renta neta, pero además la misma relación de trabajo, como bien señalo el Dr. Samanez Concha, se ve modificada en aquellos casos de trabajadores que sí participan en la propiedad de la tierra a través de las cooperativas agrarias de producción, en este caso tenemos que son los propios trabajadores, propietarios de la tierra, aquellos que realizan la prestación de servicios. Y desde este punto de vista, se plantea una dificultad que es importante tomar en cuenta. Si nosotros vemos que el trabajador se ha convertido en propietario al pertenecer a una cooperativa, tenemos que interpretar que ya no existe una relación laboral, en consecuencia este trabajador ya no es un sujeto pasivo, en las garantías y protecciones del régimen laboral común, por el contrario, debemos interpretar, que el trabajador cooperativista es un sujeto de derecho en el cual se encuentran yuxtapuestas dos condiciones diferentes: una, la del trabajador subordinado, y otra, la de cooperativista. Si actuamos por la primera posición y decimos que se ha modificado la relación de trabajo del cooperativista, y en consecuencia ya no es un sujeto pasivo de la legislación laboral, tenemos entonces que ni las claúsulas protectivas de la legislación laboral, ni los órganos administrativos ni jurisdiccionales de trabajo tendrán nada que ver con ese trabajador. Pero si interpretamos, como yo interpreto, aunque este es un asunto sujeto a discusión, que en este trabajador se confunden dos situaciones diferentes: una, la del trabajador subordinado y otra la del cooperativismo, entonces podremos decir que al trabajador de una cooperativa sí le es aplicada la legislación laboral común y sí tienen competencia los organismos administrativos jurisdicionales de trabajo.

Porqué yo considero que es la segunda posición la más conveniente? en primer lugar porque pienso que la cooperativa o la empresa cooperativa, aun cuando el propio trabajador sea el co-propietario, tienen las condiciones básicas de relación de trabajo y que existe subordinación, existe subordinación técnica, existe subordinación jurídica en los términos más tradicionales, más conocidos de la legislación, de la doctrina laboral, y,

en consecuencia no se ha modificado la relación laboral de este trabajor. Por otro lado, considero que las normas y garantías que están contenidas en la legislación laboral común, deben ser aplicables para todos los trabajadores, inclusive para aquellos que tengan parte de la propiedad de la producción. No existe, salvo que me equivoque, no encuentro ninguna norma expresa que determine, que la legislación laboral no es aplicable a los trabajadores que están integrados en Cooperativas Agrarias de Producción, es verdad que se ha tratado de crear un Regimen Laboral especial para estos trabajadores, pero no a través de esta norma jurídica sino más bien a través de reglamentos de trabajo, que cada una de estas Cooperativas dicta y que contienen algunas cláusulas diferentes a aquéllas que están contenidas en la legislación laboral común. Y de hecho, conozco casos, en los cuales, trabajadores recurren a la autoridad de trabajo especialmente cuando se refiere a Derecho Laboral mientras que las relaciones de trabajo están vigentes, con el objeto de que se hagan valer las normas de la legislación laboral común. Y, es que hay algunas diferencias entre la legislación de cooperativas y la legislación laboral común, y voy a poner un ejemplo de todo lo que se refiere a las causales de expulsión del socio cooperativista, en comparación con las causales de despido, contemplados en el D. Ley N°18471 de estabilidad en el empleo. Efectivamente, si nosotros comparamos estos dos dispositivos, vamos a encontrar que hay alguna causales por la que un socio puede ser excluído de la Cooperativa, esto significa el despido del trabajador o es que deja de ser socio solamente?

En otras oportunidades, cuando el trabajador comete una falta grave, que sí está contenida en el D. Ley N° 18471 y se le despide, esto significa que este trabajador también debe salir de la cooperativa?. Sobre ésto, señalo que hay un vacío legal, que hay necesidad de establecer claramente cuál es el régimen laboral aplicable a los trabajadores que pertenecen a las cooperativas; además quisiera señalar otros casos, no todos aquellos que trabajan en una cooperativa de producción social son socios en principio la legislación tiende a determinar que todos los que se integren a una cooperativa se conviertan automáticamente en socios, pero hay casos en los cuales se mantienen trabajadores con una relación laboral pura, salarial pura, trabajadores que prestan sus servicios sin integrarse como socios de la cooperativa, en estos casos creo que sí es claro, que los trabajadores están sujetos al régimen laboral común. En segundo lugar quisiera tratar algo sobre la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas dentro del agro, asunto que considero vinculado directamente al derecho laboral desde que el proceso que vive el país, parte del principio de que el trabajo es la fuente primigenia de la riqueza y que el trabajo otorga derechos sobre la gestión, con distintas modalidades, tratándose de distintas ramas de la producción; en lo que se refiere a la actividad agraria hay algunos casos en los cuales el trabajador no participa en la gestión, coincidente con aquellos casos en los cuales el trabajador no participa en la propiedad casi coincidente, porque el trabajador que no participa en la gestión, es el que presta servicios a un propietario individual. En los casos de pequeña o mediana propiedad, hay un segundo nivel de participación en la gestión, que podríamos llamar cogestionario, que es el caso de los trabajadores que prestan servicios para sociedades de personas, trátese también de los niveles de pequeña y mediana propiedad, en ese caso, la legislación respectiva dispone que estos trabajadores que prestan servicios en la sociedad de personas, se integran en la sociedad como socios natos y participan en las Juntas Directivas de la Sociedad a través de representantes en número equivalente al de los socios voluntarios, que son aquellos que aportaron capitales. En este caso se da un sistema de co-participación y co-gestión hay

un tercer nivel que podría llamar autogestionario, en el sentido de que la gestión de la empresa está en manos de representantes elegidos por la Asamblea de Trabajadores, concretamente el caso de las Cooperativas Agrarias de Producción, en las que todos los niveles de administración de las empresas tienen sustento en la elección que hace la colectividad de trabajadores.

En tercer lugar y muy brevemente quisiera hablar sobre el Regimen de Asociación de los trabajadores del agro, la necesidad de la existencia de los sindicatos y la fuerza propia que tienen. Sin embargo en el país, además del derecho de sindicación, se ha dictado una norma, la 19400 que establece un régimen de organización especial para los trabajadores del agro, en el cual se dispone que los trabajadores del campo se unirán en asociaciones de primer grado, dentro de las cuales se incluye a las comunidades campesinas, cooperativas agrarias de producción y de servicio, y en las cuales también se incluye a las asociaciones agrarias, sean estas de conductores directos de la tierra, vale decir del propietario, o, de trabajadores sin tierra, vale decir de los trabajadores del agro asalariados puros o de trabajadores eventuales.

En segundo nivel, se integran estas asociaciones de primer grado en las Ligas Agrarias que a su vez pueden conformar las Federaciones Agrarias y el 50% de las Federaciones Agrarias, pueden conformar lo que se constituiría en la Confederación Nacional Agraria. Cuáles son las finalidades que persiguen estas organizaciones especiales, dentro de las cuales no se ha considerado el Sindicato? Fundamentalmente son organizaciones que en primer lugar, dice el D.L. 19400, tienen por finalidad velar por los intereses y derechos de sus asociados, además asesorar y capacitar a sus afiliados, también cooperar con el Estado en las acciones de desarrollo, y difundir las medidas de los organismos públicos en todo aquello que se refiere al agro, es decir no son organizaciones que sustituyen a los sindicatos, tienen finalidades diferentes. Sus finalidades principalmente son: la contribución al desarrollo socio-económico del agro, sin embargo todas las características de la legislación laboral en el país (en la cual el convenio N° 87 de la OIT, reglamentado mediante el Decreto Supremo de 3 de mayo de 1972, el mismo que en su art. 29° establece que los trabajadores se rigen por un estatuto especial, o tienen las garantías de libertad de sindicación), hay quien ha interpretado que el D.L. 19400 puede ser una forma de desconocer los sindicatos, dentro del mundo agrario. Felizmente todavía no hay una opinión oficial al respecto, y en esto sí, coincido plenamente con el Dr. Samanéz, habrá que dejar que los sindicatos actúen, hay que dejar ver cuál es la experiencia que pueden aportar los sindicatos como organizaciones autónomas de clase dentro del mundo del agro. En estos ámbitos, los sindicatos tienen razón de existir, inclusive dentro de las empresas de propiedad social. Los sindicatos serán la única garantía para fiscalizar el cumplimiento de la legislación aplicable, para fiscalizar el cumplimiento de las funciones de los organismos que manejan la empresa, elegidos por los trabajadores, y el sindicato en definitiva., es siempre un vínculo de solidaridad entre los trabajadores de una empresa o una unidad de producción, con los demás de su misma clase.....

EL CREDITO AGRICOLA

S-C-IV- N° 01/05

Dr. Enrique Torres Llosa

" EL CREDITO AGRICOLA "

Dr. Enrique Torres Llosa,
Asesor de la Presidencia
del Banco de la Nación

Muchas razones justifican que en un proceso de Reforma Agraria, radical como el peruano y en el seno de un Congreso de Derecho Agrario se plantee el problema del crédito agrícola.

En primer lugar, la Reforma Agraria es un proceso de transformación de una estructura agraria asimétrica e injustá y a esta deformación contribuyen, o de ella forma parte, no sólo las relaciones de tenencia de la tierra sino también todas las denominadas relaciones institucionales.

En segundo lugar, el otorgamiento del crédito ha estado tradicionalmente vinculado al ejercicio del derecho de propiedad a tal punto que el sujeto de crédito, por excelencia, sobre todo cuando se ha tratado de créditos de inversión, han sido los propietarios individuales de la tierra y dentro de éstos, no el pequeño agricultor minifundista sino los grandes propietarios latifundistas y particularmente las sociedades mercantiles.

Y, en tercer lugar, en la Reforma Agraria Peruana los términos en que se correspondían unos a otros los factores de producción y su relación con el hombre se han modificado radicalmente.

Todo esto hace necesario que, aunque sea brevemente, reflexionemos acerca del rol que corresponde al crédito en la generación y estructuración de un nuevo orden social agrario.

Algunas consideraciones preliminares deben inspirar estas reflexiones. Lo primero que habría que considerar es que la tierra, en el Perú, ha readquirido su función social originaria de elemento de la producción y de recurso natural que sustenta la actividad agrícola, dejando por tanto de ser fuente de renta. La tierra ha dejado de ser mercancía y no está más en el comercio de los hombres.

En segundo término, tratándose del crédito para la agricultura no puede dejar de considerarse el carácter aleatorio de esta actividad económica. Si en el curso de una campaña agrícola se pierde la cosa que está en proceso de producción con el concurso del crédito, no es justo que el deudor sea quien cargue íntegra y únicamente con la responsabilidad privada de factores fuera de su control. El riesgo de las pérdidas no imputables al deudor debe ser asumido solidariamente con éste por el acreedor.

Pero los dos aspectos que hay que tener en cuenta fundamentalmente son los siguientes:

En un proceso de cambio, que tiene como efecto el acceso masivo de las poblaciones campesinas al trabajo de la tierra, el crédito deja de ser complementario del capital

financiero para convertirse en sustitutorio de éste. Nos estamos refiriendo al crédito en favor del pequeño propietario y de las grandes empresas asociativas. En las condiciones en que se ha trabajado la tierra, tratándose del latifundio tradicional y en buena medida, de las formas latifundiarias transicionales, su transferencia a los campesinos lo ha sido en la mayoría de los casos descapitalizada El crédito es, pues, quien tiene que suplir, por un periodo más o menos amplio, el aporte de capital en la medida en que lo exige el desarrollo de la agricultura. Esto hace que el crédito deje de ser una opción para el que lo requiere o una opción para el que lo otorga y se convierta en un derecho del primero y una obligación para el segundo

El otro aspecto fundamental es el referente a las garantías. Sobre todo, la garantía inmobiliaria.

Conforme al cambio profundo operado en el derecho de propiedad rural en el Perú, este derecho, según lo veremos más ampliamente después - se ha convertido en lo que podríamos llamar un "dominio social condicionado", reconocido y garantizado por el Estado En armonía con este concepto, la tierra ha dejado de ser objeto de apropiación absoluta y disposición irrestricta inter vivos o mortis causa erga ommes. Quien trabaja directamente la tierra y en condiciones de eficiencia económica, técnica y social, tiene derecho a permanecer en ella con el pleno amparo del Estado. Estos son los institutos jusagrario peruanos de " la conducción directa, personal y habitual" y de la "explotación eficiente" que hacen imposible la pérdida del dominio e imposible cualquier desahucio o despojo. Esto significa también que el origen y fundamento de este derecho no es, como pudiera pensarse, un " permiso condicionado" cuya contingencia lo haría ilusorio, sino que en dicho derecho se reconoce al trabajo como causa ontológica que lo funda, dignificándolo como una prolongación de la persona individual y social y tratándose de la primera de su derecho a la vida. La ley peruana garantiza plena y absolutamente el dominio sobre la tierra ejercido bajo esos términos y condiciones. Si se ejerciese de modo distinto, el derecho se extingue y revierte a la sociedad, a través del Estado, no para que éste se apropie de la tierra, sino para su nueva adjudicación conforme a ley.

El derecho de propiedad rural en el Perú, es pues, el derecho al dominio de tierras agrícolas, que puede ser ejercido individual o asociativamente, necesariamente en conducción directa, explotación eficiente y que, bajo esas condiciones, el Estado reconoce, regula, protege y garantiza en los términos y condiciones fijados por la ley.

Esta definición debe ser analizada.

Es un derecho al "dominio" pero no en el sentido clásico de propiedad absoluta sobre la tierra, aparejado con las facultades o atribuciones de usarla, usufructuarla, disponer de ella y gravarla libremente, derecho que equivalía a la apropiación exclusiva y excluyente por un particular, fundado en un ordenamiento legal positivo que consagraba la discriminación monopolista en beneficio de una minoría. Es un derecho al dominio, cuya validez y eficacia jurídica está condicionada por su finalidad que no es otra que el trabajo de la tierra por la persona natural o moral en beneficio de la sociedad. En tal sentido es, como se ha dicho antes, un "dominio social condicionado".

Es un derecho que el Estado reconoce. No es, pues, un derecho que el Estado crea o que de él emana. Siendo un derecho fundado en el trabajo como prolongación de la

persona es, en el más estricto sentido de la palabra, un derecho que se funda en la naturaleza misma de lo humano.

Pero, al mismo tiempo, el Estado lo regula. Pues, por lo expuesto, es un derecho del hombre y de todos los hombres fundado, a su vez, en el derecho de todos al uso de la tierra que, por tanto no puede ser acaparada y muchos menos utilizada en exclusivo beneficio individual. Siendo incompatible con la apropiación monopólica, el Estado regula no sólo el ejercicio de este derecho sino su vigencia y extinción. Las regulaciones básicas se refieren, como lo hemos visto, a su trabajo directo o conducción directa, personal y habitual y a la explotación eficiente en términos económicos, técnicos y sociales.

Bajo tales condiciones el Estado garantiza la firmeza de este derecho. En efecto, pone la fuerza de su respaldo a favor del respeto erga omnes de este dominio en cuanto se cumple bajo aquellas regulaciones. Y no sólo lo garantiza sino que la protege, pues, además de fomentar administrativa y promocionalmente su ejercicio, le ha extendido eficaz protección jurídica a través del fuero agrario que es un fuero privativo, ante el cual, inclusive, como es sabido, se puede cuestionar la acción del poder administrador a través del novísimo Recurso de Amparo.

En el Derecho Agrario Peruano, en consecuencia, no sólo se han establecido limitaciones al derecho de propiedad, como en los procesos reformistas. Muchos menos se ha reducido a establecer limitaciones respecto al "quantum" de la tenencia. El derecho de propiedad tradicional ha sido profundamente cuestionado. Y ha sido sustituído en los términos a que muy brevemente acabo de referirme.

Una transformación de esta naturaleza y profundidad tiene que traer, necesariamente, consecuencia muy importantes en todo el ordenamiento jurídico, además del político, económico y social.

Me referiré muy sucintamente a lo primero.

Trae consecuencias, por ejemplo, en muchas de las instituciones clásicas del Derecho Civil, como la sucesión, la partición, el condominio, el arriendo, etc. y, naturalmente, como es el caso, los antiguos derechos reales de garantía.

Y aquí nos encontramos, otra vez con el problema del crédito. Si el dominio sobre la tierra está garantizado en tanto se la trabaja y nadie, persona individual o persona asociativa, en tanto trabaja la tierra en las condiciones ya señaladas puede ser despojado de ella, qué eficacia puede tener dentro de este contexto la garantía inmobiliaria, concretamente la hipoteca. Absolutamente ninguna. Si la tierra no pertenece ya a nadie en apropiación exclusiva, excluyente o incondicionada: si el título del dominio no es ya la causa originaria del derecho real tradicional, que circunscribía y delimitaba erga omnes una propiedad incondicionalmente transferible y convencionalmente apropiable por un tercero, qué sentido y qué eficacia puede tener un pacto de garantía inmobiliaria que no ha de ser posible ejecutar. La respuesta es nuevamente negativa. La hipoteca no constituye de ningún modo ninguna garantía para el acreedor.

En realidad, la única garantía para el acreedor es el trabajo eficiente de la tie-

rra. Y aquí el derecho al dominio se confunde en uno de sus requisitos con el derecho al crédito.

Al privarse de la posibilidad de que los institutos de créditos puedan exigir garantía hipotecaria se podría pensar que han sido colocados en una condición que dificulta severamente la solidez de sus operaciones. Esto no es exacto. Porque, además de subsistir la prenda agrícola sobre los cultivos y cosechas, que no tiene objeción, si bien se examinan las cosas, la garantía cumple con la función, cualquiera que ella fuere, inclusive la prenda, de cubrir al acreedor de los efectos de operaciones fallidas. Antes se ha mencionado ya el carácter aleatorio de la agricultura. Por tanto, la alta frecuencia de sus riesgos. La previsión hasta donde alcancen las posibilidades del conocimiento humano y, por tanto, la cobertura del riesgo es fundamentalmente técnico. En consecuencia, la garantía en favor del prestamista o entidad que otorgue el crédito tiene que ser exclusivamente de orden técnico y la calificación del solicitante del préstamo tiene que ser, a su vez, en razón de la solvencia moral de la persona. Debe insistirse que de estos requisitos es de los que depende en definitiva el reembolso de un crédito. Porque, aún tratándose, como se ha dicho, de la prenda agrícola, identificándose ésta con el producto, si el crédito no ha sido otorgado técnicamente y los cultivos no se han desarrollado en igual forma, no habrá recuperación posible.

Ahora bien, podría preguntarse en que consistiría la garantía técnica. La respuesta es muy precisa. Indudablemente que ésta no puede viabilizarse sino a través del asesoramiento de profesionales de las ciencias agronómicas, económicas y de administración. En esto se destaca la adjudicación en forma de empresas asociativas que por su magnitud, están o estarán en aptitud, si no desde su inicio, en breve plazo, de contar con cuerpos de asesoramiento propios o de contratarlos, liberando así al Estado de mayor carga en este aspecto. Debe señalarse también que, lo expresado, no constituye una toma de posición en favor del llamado crédito supervisado. Este se ha revelado, en algunas de sus más difundidas modalidades, como muy costoso y, sobre todo, paternalista. Tiende a reemplazar la toma de decisión de los campesinos trasladándola a la entidad asesora y estableciendo, por lo tanto, una nueva relación de dependencia.

En este contexto no puede dejar de señalarse que un crédito agrícola innovado de esta manera en institutos que son fundamentales como es el de la garantía, requiere del concurso de otras instituciones, como lo es el seguro, previsto en nuestra legislación agraria, aún cuando no implementado todavía. Cabe anotar que la modalidad del seguro a adoptar debe ser muy creativa y superar los obstáculos que representa para los cálculos actuariales la falta o insuficiencia de series estadísticas confiables respecto a distintos elementos del clima. El seguro ha de ser la vía que permita la aplicación del principio, que he dejado enunciado, de la solidaridad entre el deudor y el acreedor, pues, estaría concretamente representado en la participación de ambos en el pago de la prima.

Requiere, igualmente, de un logrado sistema de comercialización de los productos agrícolas y de una permanente y eficaz política de precios, pues, en la medida en que ambos se den oportunamente, en esa misma medida estará garantizada la recuperación, como ocurre entre nosotros con la comercialización, por el Estado, de la producción arrocera.

Otros aspectos que también hay que tener en cuenta son los relativos al plan de in-

versiones, la cuantía del crédito y la oportunidad de su otorgamiento. Es evidente que si en dichos aspectos el órgano financiador no actúa con la debida eficiencia, serán irreparables los perjuicios que se causen. Pues, dadas las características propias de la agricultura, la imposibilidad de modificar los ciclos productivos y su irreversibilidad una vez que ellos se han iniciado, si el crédito no se otorga conforme a un plan de inversiones debidamente estructurado, por montos que sean acordes a las necesidades reales y de acuerdo a un programa de entrega que considere estrictamente la puntualidad de éstas, los daños serán, como se ha dicho, irreparables, en desmedro del deudor. En tales casos, debe considerarse la responsabilidad de la institución financiera y de los funcionarios encargados de su administración.

Otros aspectos de carácter jurídico referidos al crédito agrícola podrían ser examinados, pero he querido concretarme a aquellos que, en razón de los alcances de la Reforma Agraria, han resultado sustancialmente modificados.

S-C-V-A-N° 01/04

ORGANISMOS JURISDICCIONALES Y SISTEMAS PROCESALES AGRARIOS

Dr. ROMAN JOSE DUQUE CORREDOR

ORGANISMOS JURISDICCIONALES Y SISTEMAS PROCESALES AGRARIOS

Dr. ROMAN JOSE DUQUE CORREDOR

Soy el primero, que debo hacer una exposición conforme está acordado a las nueve horas, sin embargo, por una cuestión de honestidad científica, debo señalar que como venezolano no puedo presentar experiencias prácticas y vividas de jurisdicción agraria; por eso pienso que nada mejor que a continuación de mi exposición el doctor García Montúfar, si presenta una experiencia en esta materia, como es la del fuero privativo agrario peruano. Simplemente me voy a limitar a introducir el tema.

La jurisdicción agraria es, para muchos de nosotros de vocación agrarista, una aspiración y un deseo, en este sentido, esta reunión la considero de suprema importancia para nuestro conocimiento y la prosecución de nuestras luchas porque acá vamos a oir hombres que concibieron, como nosotros, la jurisdicción agraria y que la están manejando bajo aquel simbolismo que destacaba el comienzo y que debe orientar y presidir nuestra reunión, voy a señalar unas cuantas ideas de una manera muy breve.

En primer lugar, cuáles serían los fundamentos para crear una jurisdicción agraria. Pienso que debe destacarse, en primer término, el avance del derecho agrario, de la legislación en general en latinoamérica, porque es una verdad indiscutible, es innegable que la legislación agraria representa, dentro del derecho latinoamericano, quizá el signo más patente de la transformación de la ciencia jurídica. Incluso del derecho de trabajo, salvo lo que oyéramos esta mañana en relación al régimen jurídico laboral del Perú, ha sufrido quizá una paz breve, supongo, pero se ha quedado en el mejoramiento de la relación de trabajo y no ha pasado, quizás, a otras etapas de reforma. Pero, en todo caso, el derecho agrario representa en estos momentos, esa tarea de cambio social en manos del jurista y que el Estado no debe desconocer ese avance y esa misión.

En segundo lugar, la necesidad de complementar las leyes de reforma agraria con una organización judicial que facilite la aplicación de dichas leyes, es otro fundamento que debemos tener en cuenta cuando propugnamos la creación de jurisdicción o jurisdicciones agrarias. El ejemplo claro del país sede, del país anfitrión, nos demuestra que sin una jurisdicción agraria la reforma agraria es una reforma incompleta.

En tercer lugar, el reconocimiento del derecho de la asistencia jurídica es también otro fundamento que preside ese pensamiento y esa aspiración de crear e instalar jurisdicción agraria, en los países donde se realizan cambios a través del derecho agrario.

Algunas constituciones, consagran el derecho de la asistencia jurídica, como por ejemplo, la constitución chilena; otras, de una manera tibia o indirecta como la nuestra, pero en todo caso la asistencia jurídica a [illegible] manera de [illegible], constituye un derecho social con valor como el derecho a la sindicalización, a la

huelga, al trabajo, etc.

En cuarto lugar, también constituye un fundamento para la creación de la jurisdicción agraria la necesidad de especializar la justicia, sobre todo en la rama del derecho social. Este criterio de técnica jurídica ha sido sentido de una manera decisiva en el derecho del trabajo y yo creo que en el derecho agrario estamos atravezando un proceso parecido. Es necesario especializar la justicia en esta rama, también especial, como es el derecho agrario. Si estos nuevos fundamentos nos llevan necesariamente a concluir que es posible crear una jurisdicción agraria, sin embargo debemos preguntarnos y qué objetivos debemos perseguir con la creación de jurisdicciones especiales en materia agraria. Pienso que, en primer orden, no debemos olvidar que como abogados nos corresponde encuadrar los procesos de reforma agraria dentro de marcos jurídicos de legalidad apropiados; sin ello, nada hacemos con esbozar, proclamar y defender procesos de reforma agraria. En segundo orden, a través de la jurisdicción agraria, el Estado tiene la oportunidad de brindar la asistencia jurídica gratuita, fundamentalmente al campesino: y esto, será otro de los objetivos concretos que debemos perseguir cuando propugnamos la creación de la jurisdicción. En tercer orden, y coordinado con esto, la jurisdicción agraria propugna facilitar la defensa de los derechos de los campesinos ante los juzgados y tribunales. En cuarto orden desde un punto de vista ya netamente procesal, la jurisdicción agraria persigue el establecimiento de procedimientos judiciales rápidos y seguros para sustanciación de los asuntos agrarios.

Dentro de estos objetivos y fundamentos que señalaba, quiero destacar, específicamente, cuestiones que atienden a los medios de garantizar, plena y veridicamente, los derechos y beneficios consagrados por leyes agrarias, porque es precisamente a través del proceso como se elaboran categorías jurídicas propias, se consigue la certeza en la aplicación de las leyes y, a través del proceso, señores, también logramos la celeridad de la administración de la justicia.

El objetivo claro y terminante de la jurisdicción agraria de latinoamérica, debe ser éste: el de lograr un proceso que permita garantizar plenamente los derechos y beneficios consagrados por las leyes agrarias: además, debo señalar igualmente que la preocupación por crear una doctrina judicial propia del derecho agrario a base, fundamentalmente, de la jurisprudencia de los tribunales, es otra de las preocupaciones de quienes propugnamos la jurisdicción agrario. Ayer, decía, el amigo Francisco Oliart, que el derecho debe tener una autocapacidad para modificarse y creo que, precisamente, es a través del derecho procesal que es el derecho vivo, donde se logra y se plasma esta autocapacidad y, fundamentalmente, a través de las sentencias. Igualmente, es una verdad irrebatible que la promoción o el interés por el estudio y desarrollo de las instituciones y de los asuntos jurídicos agrarios no se logra sin una justicia, también especializada y no es raro decirlo porque todos los países atravezamos por el mismo mal. Las jurisdicciones especiales permiten capacitar adecuadamente a los jueces, y no creo que con esto esté cometiendo un sacrilegio, muchas veces a los jueces a quienes les corresponde, según el aforismo conocer todo el derecho, conocen una parte de él y cuando se les obliga a conocer esa parte para interpretarla mejor, estamos capacitando a esos hombres que aplican el derecho. Por eso, a través de la jurisdicción agraria, creo que lograremos superar este obstáculo humano que muchas veces ha detenido el proceso social, porque el derecho no ha sabido interpretarlo. Igualmente, es necesario señalar que la jurisdiccion agraria permite destacar el contenido jurídico de la reforma agraria. Es cierto que es un proceso esencialmente económico y social pero que tiene

un contenido jurídico y es a través de la aplicación de la ley, mediante jueces especializados a través de un procedimiento especializado donde se resalta y muchas veces se salvaguarda ese contenido jurídico que podría, en el campo estrictamente administrativo, político o social, perderse. Y finalmente, creo que la jurisdicción agraria tiene el cometido de proteger la tierra y los recursos naturales de un país, si se dota a los jueces de facultades que les permita intervenir para salvaguardarlos, cuando en un litigio se vean afectadas que puedan manifestarse a través de medidas pre-cautelativas, por ejemplo, que permiten, dentro de un proceso ordinario de derecho común, la intervención de oficio, dentro de la jurisdicción agraria puede lograrse esa protección de los recursos naturales renovables, dotando a los jueces, repito, de las facultades necesarias. En todo caso, esta motivación y esta fundamentación nos debe llevar a señalar igualmente la existencia de principios propios que rigen el proceso agrario y fundamentalmente la justicia agraria. A mi manera de ver, si establecemos un elenco de ellos sin agotar tales principios, estimo como propios del proceso agrario los siguientes: en primer lugar, el principio inquisitivo, porque los jueces dentro de la jurisdicción agraria tendrán poderes necesarios y suficientes para dirigir los procesos y, en todo caso, porque no debemos olvidar que en nuestra materia existe un principio de orden público, económico que va a regir las facultades de los jueces, en el sentido de permitirles dirigir el proceso para salvaguardar ese orden público económico. En segundo lugar, el principio de la sencillez, dentro del cual se destaca el de la moralidad y el de la ausencia de solemnidad, es de formas sacramentales; porque no debemos olvidar que el sujeto, que en primer y último lugar va a beneficiar la jurisdicción agraria, no tiene capacidad suficiente para adaptarse a procedimientos complicados o a mecanismos de formas también complicadas. En tercer lugar, el principio de la inmediación para integrar al juez a la relación procesal entre el demandado y el demandante, y donde tendremos que enfrentar el problema de la sede de los tribunales y de los lugares de los actos procesales para que el juez esté, si es posible, presente en todo para que dirija y corrija aquellos defectos donde están involucrados el orden público económico agrario, fundamentalmente. Igualmente, el principio de la concentración, a fin de reducir plazos innecesarios y fases inútiles, evitando pronunciamientos previos que demoren las decisiones fundamentales del proceso. En este sentido, los jueces también deben estar dotados de facultades necesarias para que, en beneficio de otro principio, al cual me voy a referir de inmediato, puedan acortar los plazos sin perjuicio de aquellos que la ley considere innecesario. Por último, el principio de celeridad, que obliga a los jueces y tribunales a aplicar rápida y oportunamente la ley. Señores ésta, en el fondo, no es más que la presentación de un tema, porque como les decía al comienzo, no puedo presentar como iniciativa una cuestión sobre jurisdicción agraria en mi país. Sin embargo, también como les decía al comienzo, que un sentido de honestidad me llevaba a aclarar lo que acabo de exponer, también debo señalar que en el año 1969 un grupo de agraristas nos preocupamos en elaborar un proyecto de ley, que fue denominado proyecto de ley orgánica de tribunal en procedimientos agrarios, estimulado, promovido, concretamente en aquellas oportunidades por el doctor Víctor Giménez Londinez, y posteriormente por el doctor Antonio Marchand, cuando presidieron ambos en épocas diferentes dentro de un mismo período el Instituto Agrario Nacional; y si alguna experiencia podríamos aportar a sus deliberaciones, no puede ser otra que una explicación que se nos pueda requerir sobre tal proyecto.

No debo decir más en relación a este tema y a mi exposición, que califique al

comienzo de una simple presentación, sino simplemente finalizarla con un ferviente deseo. Espero, señores delegados, que al lado de los Túpac Amarus que tengan en cada uno de vuestros países, podamos colocar igualmente la balanza de la justicia.

Muchas gracias.

ORGANISMOS JURISDICCIONALES Y SISTEMAS PROCESALES AGRARIOS

S-C-V-B-N°01/16

" ORGANISMOS JURISDICCIONALES Y SISTEMAS PROCESALES AGRARIOS"

Dr. Guillermo García Montúfar
Vocal del
Tribunal Agrario del Perú

El tema que expondré a continuación lo he dividido en tres partes: La Primera que trata del organismo jurisdiccional, la segunda, de los principios que informan nuestro sistema procesal agrario y la tercera que se refiere a los procedimientos agrarios subdividida en procedimiento común y procedimientos especiales.

Con la finalidad de aligerar la exposición prescindiré, en lo posible, de las referencias legislativas que sí constan al detalle en el texto escrito.

PRIMERA PARTE

Organismo Jurisdiccional

El Fuero Agrario es el organismo jurisdiccional autónomo en materia agraria, sus relaciones con el Poder Ejecutivo se mantienen a través del Ministerio de Agricultura (Disposición Especial, Decreto Ley N° 19608 de 21 de Noviembre de 1972).

El Fuero Privativo Agrario se compone de 2 instancias : Tribunal Agrario y Jueces de Tierras. Esta estructura de 2 instancias ha constituido un acierto porque contribuye a que se haga realidad el principio de celeridad en la administración de justicia y ello sirve para consolidar el proceso de Reforma Agraria. El éxito queda comprobado además por la inexistencia de crítica, nadie reclama regresar al sistema de 3 instancias y es que el fallo justo no requiere tres niveles, vale decir, que una sola revisión es suficiente y que las 3 instancias se traducen en una demora indebida de la tramitación pues la revisión adicional, por lo general, nada aporta a la solución de la litis.

El Tribunal Agrario resuelve en instancia definitva las controversias sobre cuestiones agrarias (Art. 153° del Texto Unico Concordado del Decreto Ley N° 17716, ampliatorias y conexas o T. U. C. como lo denominaremos en adelante aprobado por Decreto Supremo N° 265-70-AG del 18 de Agosto de 1970).

Sus resoluciones son inapelables y producen los efectos de la cosa juzgada (Art. 154° TUC). Funciona en la Capital de la República (Art. 156° TUC) y sus miembros gozan de los derechos, preminencia y beneficios que la ley otorga a los miembros de la Corte Suprema (Art. 5° Decreto Ley N° 20554 del 12 de marzo de 1974).

Respecto a este último punto interesa anotar que se hizo necesario ratificar puntualizando, la categoría o rango de los vocales del Tribunal Agrario, aun cuando ya se había definido (Art. 156° TUC), por cuanto sectores reaccionarios venían declarando que los

vocales del Tribunal no tenían el mismo rango que los miembros de la Corte Suprema con el objeto evidente de que fuera posible la revisión ulterior de los fallos del Tribunal por dicha Corte, lo que traía consigo la revisión del proceso mismo de la Reforma Agraria.

Los vocales del Tribunal Agrario son elegidos por un período de 6 años y pueden ser reelegidos (Art. 158° TUC) o sea que si bien la elección es a plazo determinado existe la posibilidad de sucesivas reelecciones.

Para ser vocal se requiere ser peruano de nacimiento, abogado con más de 15 años de ejercicio profesional, gozar de reconocida solvencia moral, no ser propietario de predios rústicos, ni por sí, ni por su cónyuge e hijos y no tener parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad que sean dueños de tierras que excedan del triple de la Unidad Agrícola Familiar (Art. 157° TUC) .

Los vocales llevan pendiente del cuello como insignia y cinta distintiva de su cargo, una cinta bicolor de 2 franjas rojo y blanco de 5 centímetros de ancho de la que pende una medalla de oro en forma elíptica de 5 contímetros en su diámetro mayor con la figura a medio relieve de la justicia (Art. 2° Decreto Ley N° 18919 de 3 de Agosto de 1971).

Los vocales son 6 (Art. 5° Decreto Ley N° 20554) que representa un aumento de 3 respecto al número original (Art. 156° TUC), justificado porque el Tribunal Agrario conoce anualmente más de 4,000 causas; era en realidad imposible que 3 magistrados atendieran con celeridad volumen tan grande de expedientes.

Ahora bien, la Sala para las Audiencias se constituye con 3 vocales de manera que el aumento de vocales indicado no significa la formulación de dos Salas, continúa el Tribunal con una sola Sala que la integran indistintamente los seis vocales. Esta medida responde de un lado a exigencias de orden práctico: primera, que no sufra el funcionamiento del organismo por razones de enfermedad, impedimento o vacaciones de los vocales; no olvidemos que durante 6 meses, 30 días de vacaciones de cada vocal, el Tribunal funciona con 5 vocales y uno de ellos debe atender además las labores de la Presidencia; y, segunda, que los vocales no integrantes de la Sala, puedan dedicar el tiempo de las Audiencias Públicas a estudiar las causas que no se han resuelto sobre Tabla sino que han quedado al voto . La medida responde, de otro lado, a la necesidad sustantiva de mantener uniformidad en los criterios de interpretación de la Ley de Reforma Agraria de cuya buena o mala aplicación depende el éxito o fracaso del proceso; la existencia de 2 salas facilita la expedición de resoluciones opuestas y la calificación subsiguiente a las Salas de reaccionaria y revolucionaria.

No está demás aclarar que el indicado aumento de vocales es relativo porque se ha convertido al Fiscal del Tribunal (Art. 156° TUC) en vocal (Disposición Especial, Decreto Ley N° 19608 de 21 de Noviembre de 1972). El Fiscal debía emitir dictamen en las causas que tuviera interés el Estado, Comunidades campesinas y menores (Art. 167° TUC), su labor era la de ilustrar al Tribunal. En el terreno de los hechos fue aplastado por el número de causas y en lugar de acelerarse la solución de los expedientes se dificultaba a punto tal que eran resueltas antes las que no requerían el trámite de Fiscalía; por ello, atendiendo al principio de celeridad en la administración de justicia y al hecho que el Fiscal podía actuar como vocal en las causas que no le correspondía dictaminar (Art. 161° TUC), se le convirtió en vocal con beneficio de la justicia agraria y sin

afectar los intereses del Estado tutelados por los Procuradores Generales de la República cuyas funciones han sido precisadas para atender a cabalidad a su representado (Decreto Ley N° 17357 de 25 de Marzo de 1969) ni tampoco los intereses de las Comunidades Campesinas y menores tutelados por la Oficina de Defensa Gratuita de Campesinos (Art. 154° TUC Decreto Ley N° 19600 - D. S. N° 576/73-AG de 16 de mayo de 1973).

Las resoluciones del Tribunal Agrario se expiden en votación nominativa y obligatoria (Art. 162° TUC), con 3 votos conformes que equivale a la unanimidad de los integrantes de la Sala. Un voto disconforme causa discordia y en consecuencia debe llamarse al vocal menos antiguo para dirimirla (Art. 5° Decreto Ley N° 20554). Se acoge así la crítica de quienes sostenían que la regla anterior de resoluciones expedidas con 2 votos conformes (Art. 161° TUC) hacía del voto singular una opinión discrepante sin utilidad alguna. Es innegable que la regla de 3 votos conformes ocasiona demora en el trámite de los expedientes en que se ha producido la discordia, mas como se trata de decisiones finales es preferible sacrificar la celeridad en beneficio de la certeza del fallo. De paso haré notar que el aumento del número de vocales facilita la solución de las discordias.

El Tribunal está presidido por un vocal que eligen los demás vocales para un período de 2 años, pudiendo ser reelegido (Art. 159° TUC).

Los expedientes que recibe el Tribunal en apelación de sentencia, permanecen en Secretaría durante 8 días a fin de que se instruyan los abogados y presenten sus informes escritos y/o soliciten la palabra para informar oralmente a la vista de la causa. Si la apelación es de otra clase de resolución, en aplicación supletoria del derecho común permanecen en Secretaría 3 días.

Las partes tienen el derecho de ofrecer y presentar pruebas ante el Tribunal pero es facultad de éste aceptarlas. En este sentido el Tribunal tiene también la facultad de ordenar de oficio la actuación de pruebas o solicitar informes técnicos (Art. 167° TUC - Art. 1130°C. de P. C.).

Las quejas o contiendas de competencia se resuelven sin trámite alguno (Art. 1141° C. de P. C.) salvo que se solicite informar oralmente a la vista de la causa.

La primera instancia está representada por los Jueces de Tierras, cuyo número ha sido aumentando paulatinamente hasta llegar a 56 jueces en el afán de reducir el ámbito jurisdiccional de cada Juzgado, que en muchos casos continúa siendo extenso, razón por la cual el Juez no puede impulsar con la prontitud deseada el trámite de los expedientes, particularmente en lo que respecta a la Audiencia de Pruebas que con frecuencia debe realizarse en el mismo predio en litigio o en la Capital de la Provincia donde ubica el predio, o sea que el personal del Juzgado debe trasladarse al lugar utilizando, según sea el caso, todos los medios de locomoción: automóvil, caballo o mula y a pie, en recorridos que llevan varios días. Al Tribunal Agrario corresponde la facultad de modificar el ámbito jurisdiccional de los Juzgados (Art. 164° TUC).

Para ser Juez de Tierras se requiere ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, abogado con no menos de 3 años de actividad profesional y no ser propietario de predio rústico, ni tener parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad que sean dueños de tierras (Art. 164° TUC).

Los vocales del Tribunal Agrario y Jueces de Tierras son elegidos por el Consejo Nacional de Justicia (Art. 10° Decreto Ley N° 18985 de 12 de Octubre de 1971) a propuesta del Poder Ejecutivo en lista con no más de 6 profesionales (Decreto Ley N° 18859 de 18 de Mayo de 1971). El nombramiento se materializa a través del Poder Ejecutivo (Decreto Supremo N° 009-72-PM de 19 de Abril de 1972). Ahora bien, al producirse el nombramiento de un Juez de Tierras es de incumbencia del Tribunal designar el Juzgado en que prestará funciones (Art. 164° TUC). El Tribunal Agrario tiene la facultad de proponer al Consejo Nacional de Justicia la elección de Jueces Ad-Hoc con el objeto de atender casos especiales o para que contribuyan a descongestionar los Juzgados con gran número de causas. La elección puede recaer en cualquier abogado, vale decir, que no se exige el requisito de 3 años de ejercicio profesional y aunque la norma no lo consigna debe entenderse que los restantes requisitos como ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, y no ser él ni sus parientes dentro del segundo grado propietarios de tierras, son requisitos exigibles para ejercer la judicatura Ad-Hoc (Decreto Ley N° 19330 de 25 de Abril de 1972, Art. 164° TUC). Así mismo, corresponde al Tribunal Agrario la atribución de nombrar cada año los Jueces Suplentes quienes actúan por razón de enfermedad, licencia o impedimento de los Titulares o también cuando se ausenten para llevar a cabo la diligencia de Audiencia de Pruebas. En este último caso el Juez Suplente que asume el cargo no necesita dictar auto de prevención, que sí se requiere para los otros casos (Arts. 161 y 165° TUC).

SEGUNDA PARTE

Principios que Informan el Sistema Procesal Agrario Peruano

Constituye necesaria introducción a esta parte comentar las reglas sobre competencia con el Fuero Común cuya dirimencia, en caso de conflicto, es encargada al Fuero Agrario. Acertado criterio que evita se distorsione o paralice el Proceso de Reforma Agraria con la aplicación de mecanismos judiciales obsoletos y la participación de puntos de vista contrarevolucionarios. Por ello, se ha establecido con claridad que los conflictos de competencia entre los Jueces de Tierras y Jueces del Fuero Común los dirime el Fuero Agrario (Art. 155° TUC).

Así, si el demandante pretende que el predio sublitis es urbano y el demandado le atribuye la condición de bien rústico, el procedimiento ante el Juez Común, se suspende y se remite el expediente al Fuero Agrario para su calificación. En realidad con esta figura se da la declinatoria de jurisdicción por lo que en aplicación supletoria del derecho común el demandado estaría facultado también para presentarse ante su propio Juez a fin de que promoviera contienda de competencia. Recibido el expediente por el Juez de Tierras o el Tribunal Agrario, según sea el caso, solicita informe a la autoridad de Reforma Agraria o a otra entidad como el Ministerio de Vivienda, actúa las pruebas que considere pertinentes como la inspección ocular y califica el predio dirimiendo la competencia. Estas disposiciones se aplican a toda contienda de competencia en que el demandado sostenga que la materia de la controversia es agraria, tal por ejemplo las acciones personales originadas por obligaciones agrarias. Pudiera pensarse que dichas disposiciones favorecen al litigante de mala fé pues habría encontrado una forma de dilatar el juicio, mas la ley sanciona esta maniobra imponiendo una multa de mil a diez mil soles al demandado si la calificación del objeto del litigio le es adversa (Inc. VII Art. 165° TUC).

En el caso de haberse planteado la acción ante el Fuero Agrario y sea el demandado quien considere que el Juez competente es el del Fuero Común, se juzga constituye una excepción de incompetencia que será resuelta con la sentencia. Sin embargo, algunos opinan que esta solución es injusta en algunos casos, pues demora innecesariamente la resolución del conflicto de competencia, ocasionando a los litigantes gastos innecesarios pues si se declara fundada la excepción de incompetencia obliga a seguir un nuevo litigio, a su juicio no hay impedimento legal para que se admita, tramite y resuelva la declinatoria de jurisdicción.

El Decreto Ley Nº 19643, de 5 de diciembre de 1972, en su Art. 8º declara que las acciones judiciales derivadas de préstamos, garantía, aval y compra-venta de productos agrícolas realizados directamente por personas naturales o jurídicas dedicadas a la comercialización de productos con los agricultores, son de competencia del Fuero Agrario.

Por vía jurisprudencial se ha establecido, interpretación del Art. 153º del TUC que las diligencias preparatorias y procedimientos no contenciosos de inventarios, seguridad de herencia y administración de bienes comunes que se refieren a bienes agrarios, son de conocimiento del Fuero Agrario. Las primeras tienen por objeto preparar una acción, su importancia es innegable, verbigracia una inspección ocular, luego su conocimiento debe corresponder al Fuero Agrario porque a través de ellas alcanzará en su oportunidad una visión cabal del litigio. Los restantes procedimientos han sido utilizados con relativa frecuencia como instrumentos para despojar a los poseedores de manera tal que debe conocerlos el Juez Agrario en tanto afecten bienes agrarios y únicamente respecto a éstos.

Un análisis cuidadoso del proceso agrario peruano conduce a concluir que ha sido incorporado el principio inquisitivo que impone al Juez la obligación de desarrollar amplia actividad a fin de esclarecer la verdad de los hechos, por tanto no limita su función a estudiar las pruebas presentadas por las partes sino que despliega su iniciativa. Este principio inquisitivo rige a plenitud en los procedimientos donde son partes los campesinos, de ahí que incluso las normas legales que tutelan los derechos de los campesinos deban aplicarse de oficio (Art. 154º del TUC) dando lugar a los fallos extra petita o ultra petitio. Facultad muy importante que los Jueces han de utilizar con prudencia teniendo en mente que su objetivo es el esclarecimiento de la verdad y no sustituirse a la defensa del campesino. En realidad no es posible formular reglas al respecto sino tan sólo recomendar criterio cabal y recta intención para distinguir en cada situación la función tuitiva del Fuero Agrario del patrocinio legal que corresponde a la Oficina de Defensa Gratuita de Campesinos.

Me pregunto si procedería invocar la función tuitiva para el caso que un campesino demandado conductor directo de la tierra, por defecto en su defensa, no dedujera la excepción de prescripción a pesar de haber transcurrido el plazo de ley recordando que el Código Civil en su Art. 1154º prohibe al Juez fundar sus fallos en la prescripción si no ha sido alegada y que es principio de la Ley de Reforma Agraria dar la tierra a quien la trabaja.

En relación con la función tuitiva y como una expresión más del amparo que se brinda a los campesinos, destaca su derecho a la defensa gratuita (Art. 154º TUC) que se efectiviza a través de la Oficina de Defensa Gratuita de Campesinos, integrada por su Director, con sede en Lima y los Defensores de oficio en los Juzgados de Tierras, personal adscrito al Ministerio de Agricultura. Pienso que la Defensa Campesina debe formar parte de la organización judicial agraria por razón de sus funciones y no del Ministerio de Agricultu

ra una repartición administrativa,que cuenta con sus propios abogados para el cumplimiento de sus fines. Además de la defensa gratuita los campesinos, cooperativas y comunidades campesinas gozan de la exención del uso del papel sellado, pago de porte de correo, costas y multas judiciales (párrafo 10, Art. 165° TUC).

En cuanto al impulso procesal, propiamente dicho, es predominantemente de oficio u oficial porque interpuesta la demanda,el Juez pone en movimiento el proceso hasta la Audiencia de Pruebas y luego de efectuada expide sentencia sin que tenga que esperar el pedido de las partes para ordenar cada acto procesal de manera tal que el proceso agrario se divide en etapas que precluyen y dan lugar a la siguiente, tales como demanda, contestación, Audiencia de Pruebas y, luego de realizada ésta,la sentencia. Es con relación a la Audiencia de Pruebas que se manifiesta un hecho distorsionante al cual me referiré más adelante. A mayor abundamiento procede declarar de oficio el abandono o caducidad y la deserción, un año para el abandono en Primera Instancia y 5 meses para el recurso de apelación en el Tribunal (Art. 166° TUC).

Conviene acotar que en la práctica algunos Jueces suelen olvidar lo anteriormente expuesto asumiendo la actitud neutral tradicional que descansa en la actividad de las partes para la presentación de pruebas o impulso del proceso, responsabilidad que se atenúa, forzoso es admitirlo, por el excesivo trabajo que no les da tiempo a preocuparse de cada uno de los expedientes y sólo dedican su atención a aquellos en que las partes participan activamente.

Otro principio que informa nuestro sistema procesal agrario es el de la concentración para lograr la celeridad, reunir en pocos actos la actividad del Juez y de las partes, lo cual además impide la proliferación de incidentes. Así por ejemplo en el procedimiento común agrario la demanda comprende el ofrecimiento de la prueba, la contestación comprende lo mismo más excepciones y reconvención y luego la Audiencia de Pruebas de carácter oral a realizarse en un solo acto o si no es posible en los días subsiguientes, debiendo resolverse en el mismo acto cualquier cuestión incidental que se produzca sin apelación. La sentencia se pronuncia sobre todo lo que ha sido objeto del debate. Unicamente la sentencia es apelable. Resulta pues la Audiencia de Pruebas la etapa más importante del juicio,en ella prácticamente se decide la suerte de las partes y como vemos se efectúa en un solo acto.

El Juez agrario en su condición de representante del Estado debe dirigir la relación jurídica procesal; para ello tiene que estar próximo al litigio, en contacto permanente con las partes, interviniendo directamente en la actuación de las pruebas a fin de esclarecer los hechos controvertidos, en una palabra el proceso agrario recoge el principio de inmediación, a punto tal que los Jueces agrarios además de llevar a cabo personalmente la Audiencia de Pruebas recibiendo las confesiones y declaraciones testimoniales, no pueden comisionar a otros Jueces la verificación de la diligencia de inspección ocular sino hacerla en persona. Por lo expuesto está claro que predomina en el proceso agrario el principio de oralidad.

En conexión con lo anterior cabe añadir que los Jueces de Tierras y Secretarios de Juzgados están prohibidos de cobrar derechos por las diligencias que realicen en o fuera del Juzgado,a pequeña o gran distancia (párrafo 10, Art. 165° TUC). Disposición moralizadora que nivela a las partes y frena la influencia de la parte que posee mayor capacidad económica.

Creo pertinente referirme en esta parte a unas reglas que si bien no constituyen "principios" tienen carácter general en cuanto se aplican a cualquier procedimiento agrario. En primer lugar, aquel dispositivo que se opone al formalismo, sobre la nulidad del procedimiento por omisión de requisitos previstos en la ley, la que podrá ser deducida sólo por la parte a quien perjudicaría el requisito omitido (Art. 166° TUC). Importa más el asunto en debate, la cuestión sustantiva, que el aspecto procesal. De este modo, se anula el recurso tinterillesco y la solución perezosa del Juez que escogería el camino fácil de la nulidad.

En segundo lugar, si bien por vía de la jurisprudencia el Fuero Común ha establecido que deben ser citados con la demanda todas las personas que tienen interés en el juicio aun que no hayan sido expresamente demandadas. (A. J. 1915, Pág. 134), el proceso agrario lo incluye como texto legal ordenando se cite a todos aquellos cuyo interés aparezca en el texto de la demanda (párrafo quinto, Art. 165° TUC). No corresponde por tanto citar con la demanda a aquellos cuyo interés aparezca a posteriori pues de admitirse su personería tendrían que retrotraerse las etapas del juicio con perjuicio de la celeridad en la administración de justicia. La disposición sobre citación a los que tienen interés en el pleito beneficia especialmente a las Comunidades pues es frecuente que se planteen juicios de interdictos, mejor derecho a la posesión y otros sobre tierras comunales, por lo que es imperativo citarlas con la demanda.

En tercer lugar, en los casos de fallecimiento de una de las partes o de menores, actúa como defensor de herencia o representante de los menores el abogado de oficio, lo que facilita el trámite de la causa, exigiéndose, por razones obvias de control, que la sentencia, si no se ha apelado, sea consultada al Tribunal Agrario (párrafo 8, Art. 165° TUC).

En cuarto lugar, el proceso agrario ha excluído la figura de la rebeldía pues se considera que representa una formalidad sin sentido. Si se quiere sancionar al negligente es suficiente con el hecho de que pierda las oportunidades procesales en virtud de la preclusión de las etapas del proceso sin que sea necesario calificarlo y además exigirle el pago de una multa para que se ponga a derecho.

En quinto lugar, las demandas sobre bienes inmuebles deben recaudarse con el recibo de pago del impuesto al patrimonio no empresarial correspondiente al trimestre inmediatamente anterior a la fecha en que se interpone la demanda. Están sujetos a esta obligación sólo los propietarios de tierras rústicas que no las poseen o conducen directamente, pues los propietarios conductores directos de sus tierras abonan el impuesto al patrimonio empresarial (Art. 32° Decreto Ley N° 19654) cuyo control se ejerce en diferente forma.

Por último, en todo aquello que no esté previsto en la Legislación Agraria se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común (Quinta Disposición Transitoria TUC) siempre, claro está, que no se oponga a los principios y objetivos de la Reforma Agraria.

TERCERA PARTE

Procedimientos Agrarios

Título I Procedimiento Común (Art. 165° TUC)

Este procedimiento se desarrolla del modo siguiente :

a. Demanda, con la cual deben ofrecerse las pruebas, vale decir, que se fusionan en un solo acto la demanda y el ofrecimiento de pruebas, lo que no es óbice para que puedan presentarse en cualquier estado de la causa instrumentos (aplicación supletoria del Art. 409º del C. de P. C.). Ahora bien, en el caso de documentos privados si no se ofrecieron con la demanda no podría solicitarse el reconocimiento y eventual cotejo pues la oportunidad procesal precluyó y por consiguiente su mérito queda sujeto a lo que determine el prudente arbitrio del Juez (Art. 433º C. de P. C.). Algunos litigantes entienden que el carácter de prueba privilegiada atribuída a los instrumentos los faculta a ofrecer prueba escrita que no poseen, tal como expedientes que es necesario solicitar a otras entidades oficiales. En realidad no se justifica que pasada la oportunidad de la demanda o su contestación se ofrezca prueba instrumental en las condiciones indicadas. En todo caso si el Juez advierte que es imprescindible para resolver la solicitará de oficio. En la práctica algunos jueces admiten en cualquier estado dichos ofrecimientos de prueba con lo que propician una corruptela que retarda la expedición del fallo.

De otro lado, si en la demanda se ofrece la prueba de confesión y testimonial han de acompañarse los textos de los pliegos interrogatorios, de modo que si no se cumple con este requisito no podrán actuarse, aun cuando hayan presentado los pliegos antes de la Audiencia de Pruebas. Sobre este particular se ha dudado en el caso de la prueba testimonial pues a diferencia de la confesión (sétimo párrafo, Art. 165º TUC) , no existe dispositivo explícito que regule su actuación y, en consecuencia, cabría aducir que es lícito presentar el pliego a posteriori (aplicación supletoria del Art. 467º C. de P. C.). Pero si recordamos el principio de concentración que informa la disposición en estudio tendríamos que el ofrecimiento de las pruebas confesional y testimonial traería consigo la obligación de acompañar en ese mismo acto los pliegos respectivos. Esta es la interpretación que armoniza con el principio mencionado y por consiguiente no habría porque recurrir al derecho común para el caso de la prueba testimonial.

Tiene personería para pleitear por sí ante el Fuero Agrario los menores de 18 años en razón de que la ley los considera como postulantes a ser beneficiarios de la Reforma Agraria (Art. 84º TUC). Finalmente la notificación de la demanda que es en principio personal, se concreta mediante el auxilio de la Autoridad Policial que se halla distribuída en todo el territorio, siguiéndose por lo demás las reglas del derecho común.

b. Contestación a la demanda, dentro del quinto día con ofrecimiento de pruebas y en el mismo recurso se deducirán las excepciones e interpondrá reconvención si conviene al derecho del demandado, lo que da lugar a que se corra traslado al actor por 3 días. En este caso la ley agraria ha omitido consignar el derecho que indiscutiblemente tiene el actor de deducir excepciones contra la reconvención y ofrecer pruebas por lo que en aplicación supletoria del Art. 330º del C. de P. C. se aceptan corriéndose traslado de estas excepciones al demandado por un plazo similar al fijado por la ley agraria de 3 días y no los 6 días que señala el Código adjetivo para mantener la uniformidad del procedimiento. Queda así cerrado el círculo de esta etapa.

c. Audiencia de Pruebas, se cita una vez contestada la demanda o vencidos los términos sin haberse absuelto los trámites indicados, para dentro del sexto día, bajo apercibimiento de llevarse a cabo con la parte que concurra. Es oral y en ella se actúan to-

das las pruebas. La oposición a la actuación de una prueba se tramita y resuelve en el mismo acto, no se admite apelación. Si la Audiencia de Pruebas no concluye en el día señalado, continuará en los siguientes, sin necesidad de nueva citación. Algunas veces se ha fraccionado la Audiencia en fechas descontinuadas, pero este hecho, que infringe la ley, no acarrearía nulidad, salvo que afecte el derecho de defensa de una de las partes, por su carácter formal. La diligencia de inspección ocular puede realizarse en fecha distinta desde que no siempre la Audiencia de Pruebas es en el predio sublitis. La ley indica que dentro de los 10 días siguientes a la Audiencia de Pruebas, pero en la práctica no se cumple este plazo. De otro lado, el Juez puede realizar la inspección ocular de oficio y sin citación de las partes, importante atribución que los Jueces debían ejercer frecuentemente en particular en los interdictos por cuanto los hechos denunciados que afectan la posesión deben comprobarse de modo inmediato; empero, precisa tener en cuenta que en muchos casos le es imposible al Juez llegar por sí solo al lugar, ya que necesita ser orientado por las partes.

La ley dispone que si la Audiencia de Pruebas se frustra por inasistencia de ambas partes, el Juez impondrá, a quien solicite nueva fecha, una multa que puede oscilar de S/- 100 a 1,000.- y en tanto no sea pagada no se proveerá el recurso. Esta disposición se opone al principio de impulso procesal de oficio, pues si las partes no concurren a la Audiencia el procedimiento queda paralizado, no hay preclusión y el Juez no puede impulsar de oficio el proceso. Constituye una concesión al principio de impulso de parte, que, pienso, tuvo como motivación la conducta de los abogados, acostumbrados a actuar de acuerdo a dicho principio, y en tal circunstancia la aplicación rigorista del impulso oficial perjudicaría más que beneficiaría al campesino, y de otro lado las características de la realidad agraria del País, donde los campesinos para acudir al Juzgado han de recorrer enormes distancias y que durante las épocas de siembra y cosecha no es posible se muevan de sus predios. Era, pues, necesario atemperar este principio a mitad del proceso, en la etapa más importante la probatoria, dejando a las partes la facultad de impulsarlo; en realidad, aun cuando la ley no denomina la actitud de no concurrir las partes a la Audiencia de Pruebas, constituye un caso de rebeldía, pues para ponerse a derecho se paga una multa.

De todos modos el transcurrir del tiempo producirá el abandono que como he dicho puede declararse de oficio. La diferencia con la rebeldía común es que se configura con la inconcurrencia de ambas partes, ambos son rebeldes, pues si concurre una de ellas, demandante o demandado, la Audiencia se realiza y la etapa precluye dando paso a la sentencia que se expide sin solicitud de las partes.

El Juez tiene la facultad de reducir la prueba testimonial a 2 testigos por parte a fin de impedir se ofrezca un número excesivo de testigos. La verdad es que esta prueba tiene escasa eficacia probatoria.

d. Sentencia. Realizada la Audiencia de Pruebas y dentro de los 5 días el Juez fallará. Sensiblemente el plazo no siempre se cumple, explicable por la gran cantidad de causas que atiende el Juez. El plazo sirve para evaluar la demora del Juez sentenciante y determinar si hubo o no retardo en la administración de justicia. El plazo para apelar de la sentencia es de 5 días.

Antes de dar por concluído este título citaré algunas reglas que se han dado para la

mejor tramitación de cierta clase de juicios. Así en los juicios de división y partición se notifica con la demanda a los condóminos que residen en la Provincia donde se encuentra el bien y éstos serán considerados representantes legales de los restantes; si ninguno de los demandados reside en el lugar se sigue el juicio con el abogado de oficio. La razón es evitar la dilación y en este caso el hecho de no vivir en el predio demuestra que no se posee. Si la masa a dividirse comprende bienes no agrarios, primero se hará la división de los bienes agrarios y luego se remitirá el expediente al Fuero Común para que se tramite la división de los bienes no agrarios. El trámite, es por tanto sucesivo, no puede darse simultáneamente por cuanto el Fuero Común tiene que tomar en cuenta el justiprecio de los bienes agrarios para la compensación si fuere del caso (párrafo a. y b. inc. II, Art. 165ºTUC).

El embargo de bienes agrarios ordenados por Jueces del Fuero Común determina que el expediente respectivo (principal e incidentes) pase a conocimiento del Fuero Agrario cualquiera que sea el estado del juicio, aun en ejecución de sentencia (inc. III, Art. 165ºTUC).

Por vía jurisprudencial se ha establecido que en el caso de levantarse el embargo continúa conociendo el Fuero Agrario, con el objeto de evitar el continuo desplazamiento del expediente y porque se entiende que el Fuero Agrario ha radicado jurisdicción. Por ejemplo, los expedientes de alimentos que motivan un embargo que luego se levanta, el Fuero Agrario continúa conociendo del juicio de alimentos.

Las sentencias expedidas en los juicios de interdictos no dan lugar a juicio contradictorio que admite el Art. 1083º del C. de P.C. en razón de que dicho juicio se tramita en el Fuero Agrario conforme al procedimiento común y por tanto no se justifica duplicar el procedimiento, lo que no sucede en el Fuero Común, pues los interdictos tienen un trámite sumario y por ello se permite lo que se llama un debate más amplio dentro del juicio ordinario, que las más de las veces no aporta mayores luces.

Los propietarios de tierras rústicas que proyectan habilitarlas como urbanas para obtener la aprobación de los proyectos definitivos y la autorización de ejecución de las obras de habilitación, tienen que acreditar el pago de las indemnizaciones que correspondan a los feudatarios, pequeños arrendatarios y trabajadores agrícolas estables sin perjuicio en este último caso de los beneficios sociales a que tienen derecho. Las indemnizaciones son fijadas por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Una vez aprobados los proyectos definitivos, autorizadas las obras de habilitación y canceladas las mencionadas indemnizaciones, se podrá seguir el respectivo juicio de desocupación contra los feudatarios, pequeños arrendatarios y trabajadores estables. (Art. 42ºTUC, Decreto Ley Nº19424 - D.S. Nº003/72-VI).

En el caso de habilitaciones preurbanas, por los propietarios, el ocupante (feudatario, pequeño arrendatario o trabajador estable), tiene derecho a que se le adjudique un lote por el valor de costo que determinará el Ministerio de Vivienda, compensándose con la indemnización que le corresponde hasta donde alcanzare una y otra: si queda saldo a cargo del propietario lo abonará al contado, si a cargo del ocupante lo abonará en 10 armadas anuales, sin intereses (Art. 42ºTUC- Decreto Ley Nº19424 - D.S. Nº054/70-VI). En el caso de habilitarse como urbanos predios dedicados a la horticultura, fruticultura y otras formas de explotación agrícola intensiva, se dotará a los tra-

bajadores agrícolas y beneficiarios de Reforma Agraria de hasta una Unidad Agrícola Familiar Mínima en las zonas preurbanas ó suburbanas en las condiciones ya indicadas, si optan por este régimen, en lugar de la indemnización en efectivo.

En el caso de terrenos resultantes de parcelación, lotización o habilitación aprobada por la autoridad competente en materia de vivienda y urbanismo, que estuvieren dedicados a la explotación agrícola por más de un año bajo cualquier forma de conducción indirecta sin que los propietarios hubieran iniciado acción judicial no caducará su derecho, podrán plantear demanda de desocupación que se tramita conforme al procedimiento común, con la obligación de pagar al ocupante una indemnización que comprende el valor de las tierras fijado según el Arancel para las tierras rústicas más cercanos y el valor de las mejoras útiles y necesarias que hubiere introducido en razón de la explotación agrícola (Decreto Ley N° 20069).

Por ley N° 8990 de 19 de octubre de 1939 se creó la Cámara Algodonera del Perú con personería jurídica, sus miembros eran los productores de algodón inscritos en ella, los corredores e intermediarios que comerciaban en algodón desmotado y los que compraran algodón desmotado para explotarlo. Su Directorio estaba formado por catorce Directores: cuatro representaban a los exportadores, tres a los productores, dos al Gobierno, dos a los corredores, uno nombrado por el Banco Agrícola hoy Banco de Fomento Agropecuario, uno nombrado por la Cámara de Comercio de Lima y uno nombrado por la Sociedad Nacional Agraria. Los miembros de la Cámara gozaban del derecho a presentarse ante ella para que resolviera cualquier diferencia con terceros, aun cuando estos no fueran miembros, respecto a pactos, actos, contratos, procedimientos y toda clase de actividades relacionadas con el comercio de algodón desmotado. Si el Directorio de la Cámara consideraba que la petición importaba la interpretación, ejecución o incumplimiento de un contrato, declaraba abierto un juicio arbitral, lo tramitaba y resolvía.

La Segunda Disposición Complementaria del Decreto Ley N° 19608 ya citado, ha dispuesto que las funciones arbitrales y jurisdiccionales de la Cámara Algodonera sean asumidas por el Fuero Agrario que naturalmente aplicará el procedimiento común para la solución de esta clase de controversias.

Las parcelas cuya superficie agrícola útil no exceda de 5 hectáreas de tierras bajo riego ó 10 hectáreas de tierras de cultivo de secano ó 30 hectáreas de tierras de pastos naturales se adjudican a título gratuito a los feudatarios, pequeños arrendatarios y subarrendatarios; una modificación importante al régimen anterior que establecía la adjudicación onerosa. A este efecto los campesinos pueden presentarse directamente ante los Jueces de Tierras, quien con conocimiento de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y siguiendo el procedimiento común ordenará, si procede la petición, se otorgue el título de propiedad (Decreto Ley N°19977 de 3 de Abril de 1973).

TITULO II

Procedimientos Especiales

A. Juicio de Comunidades Campesinas. (Art. 123 TUC)

Este procedimiento a pesar de su especialidad y tratarse de comunidades, resulta de

trámite más dilatado que el común, debido a que es de fecha anterior al Decreto Ley N° 17716. Se aplica a los juicios entre Comunidades o comuneros y entre éstos y terceros no comuneros.

Este procedimiento se descompone en la forma siguiente:

1. Demanda con ofrecimiento simultáneo de pruebas.

2. Contestación a la demanda, dentro del plazo de 10 días (5 días más que en el procedimiento común) con ofrecimiento simultáneo de pruebas. Por vía jurisprudencial se ha establecido (aplicación supletoria del procedimiento agrario común y normas del C. de P. C.) el derecho del demandado a deducir excepciones e interponer reconvención de las que corre traslado al actor para que lo absuelva en un plazo de 3 días, pudiendo éste a su vez deducir excepciones y ofrecer prueba contra la reconvención, lo que motiva nuevo traslado que ha de absolverse en el plazo de 3 días.

3. Inspección ocular, que se lleva a cabo una vez absuelto el trámite de contestación a la demanda o en rebeldía del demandado, lo cual implica declararlo rebelde pero sin la exigencia de purgar la rebeldía para ponerse a derecho. Constituye un residuo de la legislación anterior al Decreto Ley N° 17716 que no funciona a plenitud con el agregado de que el Juez declara la rebeldía a pedido de parte o de oficio o sea que las etapas de este proceso precluyen y continúa la siguiente. Concluída la diligencia el Juez propone a las partes concilien sus puntos de vista. Si hay conciliación se sienta un Acta y los acuerdos a que se ha llegado son exigibles en vía de ejecución de sentencia. Si la conciliación es parcial se sienta igualmente un Acta que consigne los puntos en que están de acuerdo las partes y se formará cuaderno separado. Los puntos en desacuerdo serán materia de resolución judicial o sea continuará el juicio para dicho efecto. Conviene recordar que siendo parte o partes en el juicio Comunidades Campesinas, su facultad de conciliar es limitada pues por imperativo constitucional no pueden transferir o ceder sus tierras (Art. 209°) aun en el caso de no haberse definido su derecho de propiedad.

4. El Juez abre la causa a prueba por un término que él fija pero que no puede exceder los 30 días improrrogables o sea que si fija un plazo menor a los 30 días podrá prorrogarlo hasta el límite indicado. Las partes pueden ofrecer nuevas pruebas dentro de los 3 días posteriores a la apertura de la estación probatoria. Esta etapa del proceso evidentemente demora su terminación pues dispersa la actuación de la prueba; sin embargo, los jueces en actitud encomiable suelen fijar períodos breves para la etapa probatoria y hacen una sola citación para la actuación de las pruebas a la manera de una Audiencia de Pruebas con el objeto de imprimir celeridad al procedimiento.

La jurisprudencia ha consagrado que en los juicios de Comunidades Campesinas la posesión equivale al título debido a que los títulos en que apoyan su derecho de propiedad, cuando existen, son notoriamente deficientes. Por ello, en esta clase de procesos la carga de la prueba se invierte y corresponde al particular demandado probar que las tierras en litis han adquirido la condición de particulares antes del 18 de enero de 1920, en que se declaró inenajenables e imprescriptibles las tierras de Comunidades Campesinas.

5. Vencido el término de prueba los autos se ponen de manifiesto en la Secretaría del

Juzgado para que las partes preparen sus alegatos y los presenten dentro de los 7 días siguientes. Trámite innecesario porque las partes están en aptitud de presentar alegatos cuando lo consideren conveniente y de hecho lo hacen sin que sea necesario establecer un trámite especial .

6. La sentencia se expide dentro de los 30 días posteriores a la providencia de autos con citación para sentencia, otra formalidad que carece de sentido y cuya única utilidad es la de servir de pretexto procesal al Juez para demorar su fallo.

La sentencia es apelable dentro de los 3 días, único término que resulta menor al del procedimiento agrario común.

B. Expropiación .- Este procedimiento ha sufrido importantes cambios (Disposición Especial - Decreto Ley N° 19608 - Decreto Supremo N° 0159/74-AG de 20 de febrero de 1974) .

1. Una vez agotada la vía administrativa en el procedimiento de afectación con la notificación al afectado del Decreto Supremo que aprueba el plano definitivo de afectación (Art. 50° TUC) la D.G.R.A. y A.R. solicita ante el Juez de Tierras, iniciado el procedimiento de expropiación judicial, la posesión de los bienes expropiados, bajo inventario, y acompaña a su solicitud la constancia de que ha depositado a la orden del Juez el monto indemnizatorio, así como la valorización y el informe técnico sobre el estado de los cultivos y fecha probable de cosecha. Anteriormente se otorgaba al expropiado un plazo de 15 días para que cumpliera con lo resuelto en la vía administrativa y una vez vencido se pedía al Juez la posesión de las tierras expropiadas (Arts. 52° y 53° TUC).

2. Luego el Juez, sin notificar al expropiado, ministra posesión a favor de la D.G.R.A. y A.R., fija los plazos para el recojo de las cosechas pendientes y/o retiro del ganado y ordena a la Autoridad de Trabajo efectúe la liquidación de los beneficios sociales de los trabajadores dentro del término de 15 días. Esta liquidación se comunica al empleador y los trabajadores para que formulen observaciones en el término de 8 días; con observaciones o sin ellas la Autoridad de Trabajo aprueba la liquidación dentro de los 15 días siguientes .

3. Cumplido el trámite el Juez notifica al expropiado dándole a conocer la valorización, monto de la indemnización y forma de pago, quien puede formular observaciones, dentro de los 15 días, acompañando peritaje de parte; la falta de éste determina el rechazo de las observaciones. Si se trata de error material el Juez resuelve de plano, de lo contrario, corre traslado de las observaciones a la expropiante por 15 días.

4. Vencido el término con la absolución de las observaciones o sin ellas, el Juez resuelve fijando el monto de la indemnización o si lo cree conveniente antes de resolver puede designar un perito para ilustrar su criterio. La resolución es apelable dentro de los 5 días.

En el régimen legal anterior las observaciones se formulaban dentro de 3 días con peritaje de parte, el Juez a su vez fijaba un plazo de 3 días para que las partes designaran un perito cada una y de común acuerdo un perito dirimente; si las partes no lo

hacían, los designaba el Juez. Los peritos debían presentar sus dictámenes en 15 días.

Presentado el peritaje dirimencial el Juez resolvía en 3 días y concluía el juicio de expropiación pues no procedía recurso de apelación (Arts. 54° y 55° TUC). La acción que tenían el expropiado y expropiante, era la de impugnación, para lo cual gozaban de un plazo de 3 meses (Art. 60° TUC).

Resulta evidente que ha mejorado el procedimiento de expropiación, los plazos se reducen sensiblemente sin sacrificar el derecho de defensa, no se limita facultad de formular observaciones, el debate sobre criterios de valorización y monto de la indemnización puede ser muy amplio y se desarrolla ante el Juez y el Tribunal. Rápidamente se llega a la conclusión del juicio de expropiación y no hay lugar a nuevo juicio que significaba desembolso de dinero especialmene en pago de honorarios a los peritos. Hoy tenemos concentrado en un procedimiento lo que antes eran 2 procedimientos.

El procedimiento de expropiación termina formalmente al ordenar el Juez se inscriba el predio expropiado libre de toda carga o gravamen a favor de la D.G.R.A. y A.R. pasándose los partes respectivos a los Registros Públicos con la inserción de la memoria descriptiva y planos, que constituye título suficiente para su inscripción.

Ninguna acción judicial puede obstruir, detener o paralizar el procedimiento de expropiación. Los poseedores del predio expropiado, distintos del propietario, que por razón del contrato de arrendamiento a plazo fijo o por haber realizado mejoras en el bien o por cualquier otro concepto, estimasen tener algún derecho sobre el monto de la indemnización, pueden en cuerda separada, iniciar acción ante el Juez que conoce de la expropiación.

Es oportuno anotar que debe acumularse ante el Juez de Tierras las acciones judiciales que la Banca Estatal y otros acreedores sigan contra el expropiado sin que esto signifique la acumulación de procesos al modo del C. de P. C. sino simplemente concentración de juicios ante un mismo Juez. Asimismo, las acciones de restitución de pago indebido que inicia la D.G.R.A. y A.R., en caso de reintegro de beneficios sociales, aprobados por la Autoridad de Trabajo, se siguen ante el Juez de Tierras, incluso en caso de quiebra del expropiado y no ante el Fuero Privativo de Trabajo. (Art. 10° Decreto Ley N° 20069).

Las compensaciones e indemnizaciones por beneficios sociales de los trabajadores de predios rústicos expropiados con fines de Reforma Agraria serán pagadas preferentemente y por su orden con el monto del efectivo consignado como valor de indemnización de las tierras y el valor de los productos cosechados o pendientes de cosechar y luego el valor de los bonos de la Deuda Agraria. En este caso los Bonos serán entregados al adjudicatario del predio quien podrá aplicarlos a la amortización del predio de adjudicación por su valor nominal. Si el adjudicatario es una Empresa, el monto de los beneficios sociales de cada trabajador se considera como aporte. Y finalmente responde el valor de los otros bienes del expropiado, excepto el predio urbano de su propiedad que le sirva de casa habitación, así como los bienes muebles que constituyen el menaje de la casa o instrumento de trabajo. Los Bonos de la Deuda Agraria son endosados a los trabajadores por el Juez de Tierras. (Decreto Ley N° 20614 de 21 de Mayo de 1974).

C. Recurso de amparo.- Una de las cuestiones más controvertidas en el proceso de Reforma Agraria se refiere al exceso o desviación del poder administrativo, en otras palabras, el derecho de los particulares a impugnar la causal de afectación o abandono. El Decreto Ley N° 18833 de 13 de Abril de 1971 en cierto modo admitió este tipo de acción aunque limitada a los casos de impugnación por vicios de nulidad. El decreto Ley N° 20554 la acepta sin cortapisas al establecer el recurso de amparo. No se trata de cuestionar la resolución administrativa por vicio de orden procesal sino de atacarla por razones de fondo, el expropiado impugna la causal de afectación o abandono invocada por la autoridad. Para ello, en el término de 15 días de notificado con el Decreto Supremo de afectación o de abandono, se presenta ante el Tribunal Agrario. Interpuesto el recurso de amparo se pone en conocimiento del Poder Ejecutivo por intermedio de la D.G.R.A. y A.R. dentro de 2 días de recibido. Esta notificación tiene por objeto paralizar el procedimiento de expropiación hasta tanto se resuelva el recurso de amparo. La D.G.R.A. y A.R. remite al Tribunal expediente administrativo, en 5 días. Luego las partes podrán solicitar se les cite para informar oralmente a la vista de la causa, la que se realiza dentro de los 8 días siguientes, sin aceptar aplazamiento por ningún motivo. El Tribunal Agrario resuelve dentro de los 6 días siguientes.

La falta de pago a los trabajadores durante 2 semanas consecutivas es causal de denegatoria del recurso de amparo.

D. Deslinde (Inc. I, Art. 165° TUC)

1. En la demanda se expresará si el deslinde es parcial o total, se consignará los nombres de los dueños y poseedores directos de los predios colindantes y se acompañará un plano o croquis del perímetro a que se refiere la acción en el que se precise la línea que pide el actor.

2. El Juez cita a inspección ocular para el décimo día de notificadas las partes y concurre con un perito para que precise gráficamente en el plano las pretensiones de las partes. El Jues deja constancia de los puntos en que existe acuerdo y líneas que son materia de objeción por las partes, las que se determinan en el pleno; asímismo recibe prueba instrumental.

3. Verificada la inspección ocular expide sentencia.

A diferencia del procedimiento en el Fuero Común, luego de la inspección ocular no se inicia un procedimiento ordinario sino se expide sentencia.

E. Tercería excluyente de dominio (inc. V, Art. 165° TUC).

La demanda de tercería causa la acumulación ante el Juez del juicio que motivó el embargo. Si la tercería se apoya en prueba instrumental se corre traslado al ejecutante y ejecutado por 10 días. Vencido el plazo con contestación o sin ella, se ordena levantar el embargo si el instrumento califica la propiedad. En caso contrario o si se alegase la nulidad o falsedad del instrumento, se seguirá el procedimiento común agrario. En este procedimiento no se admite reconvención.

F. Títulos Supletorios .- (Inc. VI, Art. 156° TUC).

La solicitud es con ofrecimiento de pruebas, aunque la ley no lo dice se presume que ésta sea la oportunidad teniendo en cuenta el criterio del legislador al elaborar los procedimientos descritos. Debe ir acompañada además de un plano en que se determine la ubicación, área y linderos del predio y los nombres de los propietarios o poseedores de los predios vecinos. El Juez mandará poner en conocimiento de la autoridad de Reforma Agraria y de los colindantes la solicitud, ordenará su reconocimiento y la publicación de un resumen por el término de 3 días en el Diario en que se publican los avisos judiciales del lugar. Hechas las publicaciones, si no hay oposición, el Juez ordenará la actuación de la prueba que merituará para determinar si el solicitante ha acreditado poseer el predio. Su resolución declara que lo actuado es título supletorio y manda se inscriba en el Registro de la Propiedad Inmueble. La oposición puede formularse hasta antes de dictar resolución, en cuyo caso se tramita como contestación a la demanda y se sigue el procedimiento común. Se aplica también el procedimiento común en el caso de inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad Inmueble, vale decir, cuando se persigue la declaración de propiedad por prescripción o cuando se quiere esto último y el predio no está inscrito.

El poseedor de tierras rústicas cuya superficie no exceda de 15 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego en la Costa o 5 hectáreas en la Sierra y Ceja de Selva, que las trabaje personalmente con ayuda de su familia, sin requerir el empleo de mano de obra extraña, salvo en determinados períodos de la campaña agrícola, constituyendo este trabajo su actividad básica, tiene derecho a presentarse ante el Juez de Tierras si no tiene título de propiedad para que se declare su dominio. Acompaña a su solicitud la resolución que declara inafectable el predio y el plano otorgado por la Oficina General de Catastro Rural del Ministerio de Agricultura. El Juez ordenará publicar por el término de 3 días un resumen de la solicitud en el diario local donde se hacen las publicaciones judiciales y/o colocar carteles en el local del Concejo o Agencia Municipal del lugar donde se encuentre el predio por igual término. Vencido el término expedirá resolución que es título suficiente para la inscripción gratuita en los Registros Públicos. Cabe formular oposición dentro de los 15 días siguientes a la última publicación pero tiene que ser recaudada con el título de propiedad inscrito en los Registros Públicos, sin cuyo requisito será rechazada de plano, bajo responsabilidad. La oposición se tramita conforme al procedimiento común agrario. Si se declara fundada la oposición el Juez trascribirá a la D. G. R. A. y A. R. la resolución que da lugar a que se expida el Decreto Supremo de expropiación (Art. 4° Decreto Ley N° 20136 de 4 de Setiembre de 1973).

Para concluir esta descripción del sistema procesal agrario agregaré que los créditos provenientes de habilitaciones a los agricultores para la explotación o mejora de un predio rústico o de saldo del precio de compra-venta de un predio rústico, se hacen efectivos ante los Jueces de Tierras, sujetándose al procedimiento del juicio ejecutivo del Fuero Común (Decreto Supremo N° 0159/74-AG que ha sido reestructurado por Decreto Ley N° 20236 de 4 de diciembre de 1973.

S-C-VI-N° 01/11

"SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO"

DR. CESAR POLACK ROMERO.

- PERU -

SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO

Dr. César Polack Romero,
Vocal de la Corte Suprema
de la República.

ORIGEN, EVOLUCION Y CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Desde los inicios de la vida en sociedad, surgió la necesidad de proporcionar auxilio a las personas o grupos económicamente débiles. Esta ayuda se concretó originalmente a través de instituciones de caridad, beneficiencia o asistencia pública. Tales formas de ayuda constituyen el antecedente histórico de la Seguridad Social. Este auxilio resultaba insuficiente en cuanto estaba a cargo de particulares o entidades privadas y aun cuando en parte lo asumió el Estado, pues, quedaba circunscrito a la capacidad económica de éste, y, además, resultaba ineficiente, pues se limitaba a un simple auxilio ante ciertas contingencias, sin comprender la prevención y la rehabilitación.

Es a partir del año 1883, que se inicia en Alemania lo que se puede denominar una política social, con las leyes que establecieron los seguros contra enfermedad, contra accidentes de los obreros de la industria y contra la invalidez y vejez. Con estas leyes se crea el sistema de previsión de los Seguros Sociales.

Este sistema vino a constituir un importante avance en el campo de la seguridad, pues organizado por el Estado con carácter obligatorio, contó con adecuada financiación al establecerla en forma triple: aportes del Estado, de los empleadores y de los trabajadores, lo que permitió superar las limitaciones económicas de las anteriores formas de auxilio.

La ventaja de los Seguros Sociales resultó innegable y a medida de su desarrollo han venido desplazando a los seguros particulares, limitados en cuanto a una auténtica finalidad social, por cuanto tienen conforme el esquema de la empresa privada una motivación de lucro, lo que origina insuficiencia en cuanto a su extensión, pues las posibilidades de cubrir las cotizaciones, escapan al sector de los económicamente débiles.

Actualmente los Seguros Sociales, organizados y regulados por el Estado, alcanzan finalidades de prevención, recuperación y compensación.

Para cumplir estos objetivos la moderna concepción de los Seguros Sociales exige unidad, es decir, que constituyan un régimen integral que abarque todos los riesgos; carácter general, o sea incluir a la totalidad de quienes perciben su ingreso a través del trabajo, en cualquiera de sus formas; y carácter familiar, por cuanto el seguro no debe comprender únicamente al asegurado, sino a la familia que depende del trabajador y constituye la célula social.

Mas, la evolución no se ha detenido en los Seguros Sociales.

Al hacerse conciencia de que el régimen de la previsión social era una obligación del Estado, surgió el convencimiento de que constituía un derecho inherente a los trabajadores. Es así como aparece el concepto integral de Seguridad Social, que bajo un presupuesto expansivo y dinámico, se informa como un sistema tendiente a obtener la revalorización del hombre, el bienestar colectivo y la paz social y rebasando el sector de los trabajadores, persigue la concreción de una justicia social, que mediante un mejoramiento de las condiciones generales, proporcione un mayor bienestar para todos.

Como lo señala De la Cueva "la Seguridad Social es la idea de la previsión social y, consecuentemente, del Derecho del Trabajo, proyectada a la humanidad. En su esencia, es la idea de la justicia social que se abre paso". "La seguridad social recoge la idea, para desbordar a la previsión social. Es el destino del Derecho del Trabajo, que se universaliza".

Como consecuencia de su proceso expansivo la Seguridad Social, que tuvo su primera manifestación con la creación de los seguros sociales, ha logrado notable desarrollo, no sólo en cuanto a las contingencias que contempla, sino en cuanto a los sujetos que ampara, en virtud de un más acentuado sentido de solidaridad social y actualmente, si bien sus normas y principios coinciden en algunos puntos con los propios del Derecho del Trabajo, exceden generalmente al campo de éste, mereciendo por lo tanto un estudio aparte, aun prescindiendo de las manifestaciones ulteriores que la Seguridad Social encuentra en otros campos del Derecho y en el de la política social. (1).

En lo relativo a los Seguros Sociales, la siguiente cita de Sanchez Piña precisa la figura:

> El seguro Social es una especie de Seguridad Social y la más perfecta; pero no es la Seguridad Social toda. La Seguridad Social es el género, el Seguro Social es la especie".

De lo expuesto se desprende que existe, con carácter autónomo, el Derecho de Seguridad Social. Derecho que no tiene un contenido fijo, pues abarca aspectos cada vez más amplios, ya que "no es el mero existir lo que la Seguridad Social debe garantizar, sino el existir de determinada manera, el existir de acuerdo con la justicia social, el lograr que nadie viva en condiciones inferiores a las mínimas que en cada país puedan fijarse con arreglo a su cultura, sus costumbres, sus medios económicos y sus concepciones sociales".

Reviste, además connotaciones propias. Así, es solidario, pues como tiende al amparo del todo social, los aportes económicos que recibe, por el principio de redistribución de la riqueza, deben estar destinados a la protección de quienes se encuentren en estado de necesidad. Integral, ya que persigue proporcionar todo lo necesario con finalidades de prevención, recuperación y compensación. Tiene carácter universal, esto es que busca alcanzar a toda la población. Finalmente tenemos la de su

(1) 2 Congreso Iberoamericano de Derecho de Trabajo y Seguridad Social. Lima-Perú. 1967.

unidad, que se refiere a la jurídica y administrativa, concretamente referida a la responsabilidad en la gestión de la Seguridad Social.

Vemos entonces que el Derecho de Seguridad Social constituye un régimen integral de protección y significa, por sus alcances actuales y proyecciones futuras, un elemento fundamental dentro de una política de desarrollo económico-social.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO

La Situación en las Zonas Rurales

En el Perú grandes grupos carecen de la protección de la seguridad social. Esta situación, no obstante mejoras recientes, se agudiza en el caso de la población rural. Ello es consecuencia de un insuficiente desarrollo agropecuario que señala la necesidad de orientar esfuerzos para mejorar los índices de producción, así como elevar las condiciones económicas y sociales de esta población.

Dirijamos una mirada a nuestra realidad rural.

La masa campesina del país, que en total asciende aproximadamente al 52.6 % de nuestra población (1), se asienta en un territorio en el que la presencia de la Cordillera de los Andes determina caracteres ecológicos muy distintos y hasta opuestos, lo que ha llevado a diferenciar nuestras tres grandes regiones geográficas, en las cuales la población ubicadas en ellas asume modalidades propias del medio.

El Perú dispone de 2'029,520 Ha. cultivadas, lo que representa aproximadamente el 1.6 % del total de la superficie del país. Esta superficie agrícola activa se distribuye de la siguiente manera: 647,345 Ha. en la Costa; 1'071,565 Ha. en la Sierra y 310,610 Ha. en la Selva. (2).

No obstante, el territorio nacional ofrece apreciables posibilidades desde el punto de vista de su capacidad de uso, esto es su aptitud natural para la producción o dicho más concretamente: el potencial agropecuario de la tierra en el Perú.

1.	Tierras apropiadas para cultivos intensivos y, permanentes y silvicultura.	46'696,382 Ha.	36.4 %
2.	Tierras marginales aptas sólo para pastoreo extensivo y silvicultura.	32'748,565 Ha.	25.7 %
3.	Tierras no aptas para fines agropecuarios ni silvicultura.	48'576,985 Ha.	37.9 %
	TOTAL :	128'021,932 Ha.	100.0 (3)

(1) y (2) Atlas Histórico Geográfico y de Paisajes Peruanos. Instituto Nacional de Planificación.
(3) (Ver página siguiente).

Tenemos entonces que la población rural predomina sobre la urbana; que la tierra cultivada es insufiente para dar ocupación y proporcionar medios de vida adecuados a la población campesina, pero que existe un potencial agropecuario de la tierra susceptible de ser aprovechado a fin de corregir el desbalance mencionado.

En relación con la realidad campesina, se tiene, además :

1. Que la población rural se encuentra distribuída, salvo algunos lugares de la Costa, en centros urbanos de reducida población y mayormente en núcleos de muy escaso volumen, que conforman pequeños pueblos, o en forma semi-aislada. Esta situación corresponde al mayor volumen de la población rural.

2. Este aislamiento se acentúa por las caracteristicas geográficas del país, a lo que se agrega una insuficiente red de comunicaciones.

3. La capacidad de ingreso y de trabajo de la población rural está muy por debajo de otros sectores de la población, como el de los trabajadores industriales, mineros, etc.

4. Sobre el mayor porcentaje de la población campesina incide un alto índice de analfabetismo o en todo caso de deficiente educación. Este factor negativo contribuye a una ausencia de conocimientos en relación con los principios de higiene y salubridad.

5. El trabajo en el campo tiene especiales características, con diferencias sustanciales de otras actividades laborales.

6. La actividad agrícola está expuesta a contingencias que escapan al control del hombre, como sequías, alteraciones climáticas y catástrofes naturales, tan frecuentes en nuestro medio, que al acurrir afectan extensas zonas de nuestro territorio y a la población que la ocupa.

---

(3) El primer rubro se refiere a las tierras que se consideran, en mayor o menor grado, apropiadas para cultivos agropecuarios intensivos (arables) y ocupan la parte central y las cabeceras de los valles irrigables de la Costa, terrazas aluviales, no innundables en los márgenes de los ríos de la Región Selvática y algunos valles de baja altura, comprende, también, ciertas planicies de la región desértica una vez irrigadas. Las comprendidas en segundo término, no son apropiadas para cultivos intensivos, pero sí aparentes para cultivos agronómicos permanentes, pastoreo y forestales y ubican en las grandes mesetas alto-andinas, la Selva Alta y la Llanura Amazónica. Luego vienen las tierras que siendo inadecuadas para cultivos agronómicos, quedan relegadas fundamentalmente para explotación de recursos forestales en las regiones selváticas, pastoreo extensivo de ganado lanar en las zonas alto-andinas y pastoreo temporal en ciertas areas de la región de la Costa, localizas a lo largo de esta región (lomas), depresiones de la tierra y laderas boscosas de la Selva Alta (flanco Oriental Andino). Finalmente, las que caen dentro de los márgenes económicamente prohibitivos para cultivos agronómicos, pastoreo y aun para explotación del recurso forestal, que aparace en todo lugar de la Costa, Sierra y Selva. (Atlas Histórico Geográfico y de Paisajes Peruanos. Instituto Nacional de Planificación).

Veamos a continuación lo relativo a la Legislación sobre Seguridad Social en el Perú :

En lo pertinente a los Seguros Sociales, resultaría excesivo relacionar y explicar las normas al respecto, en consecuencia, en términos de referencia para los efectos de esta exposición, señalaremos que con la Ley 8433, de 12 de agosto de 1936, se estableció con carácter obligatorio, el Seguro Social para los trabajadores obreros. Este seguro, que ha sido modificado por diversas disposiciones, cubre los riesgos de enfermedad-maternidad, con las siguientes prestaciones: asistencia médica general y especial; asistencia hospitalaria; servicio de farmacia y subsidios en dinero.

En lo relativo a los empleados, el Decreto Ley 10902, de 19 de noviembre de 1948, creó el Seguro Social Obligatorio del empleado, para la protección de los que prestaban servicios a la empresa privada y al Estado, amparando los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, con exclusión de aquellos comprendidos en las disposiciones sobre jubilación, cesantía y montepío de los empleados estatales y de otros regímenes de previsión social vigentes sobre la misma materia.

En materia de Seguros Sociales la política del Gobierno tiende a la unificación. Así los Decretos Leyes 18830, de 13 de abril de 1971; el 19990, de 24 de abril de 1973, modificado por el 20604, de 7 de mayo de 1974 y el 20212 de 6 de noviembre de 1973, tienden a este fin. Mediante ellos se ha creado el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social y la institución pública denominada SEGURO SOCIAL DEL PERU, que asumen los sistemas de pensiones y las prestaciones asistenciales.

No obstante esta política de unificación, debemos señalar que la extensión de la Seguridad Social en el campo se encuentra limitada; ello es consecuencia de los diversos factores que mencionaré adelante.

Ahora con mayor detalle, examinaremos las Disposiciones sobre Seguridad Social en la Legislación de la Reforma Agraria.

La Reforma Agraria ha sido definida como un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria, que modificando los regímenes de la propiedad agraria, contribuye al desarrollo social y económico del país, mediante un ordenamiento que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción del Sector Agropecuario de modo que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad. Esta definición se complementa con la declaración de que la Reforma Agraria es un instrumento transformador que forma parte de la Política Nacional de Desarrollo, íntimamente relacionada con las acciones planificadas del Estado en otros campos esenciales, para la promoción de las poblaciones rurales del país, como la organización de una Escuela Rural efectiva, la asistencia técnica generalizada, los mecanismos de crédito, las investigaciones agropecuarias, la expansión del Sistema nacional de salud y otras acciones. (Arts. 1 y 2 del D.L. N° 17716 - Ley de Reforma Agraria).

Se encuentra en lo citado, aparte de lo concerniente a la propiedad, tenencia y explotación de la tierra, un significativo contenido relativo a la Seguridad Social.

Esto por lo siguiente: Hemos señalado cómo el concepto de la Seguridad Social ha evolucionado hasta el actual, que no es por cierto el final del camino, hasta abarcar no sólo los riesgos del trabajo, sino que bajo el presupuesto de una justicia social que tiene su fundamento en la naturaleza misma de la persona humana y en su derecho a una existencia digna, persigue proporcionar adecuados niveles de vida. Estos conceptos y finalidades están latentes en la Reforma Agraria.

Analicemos las disposiciones que con contenido de Seguridad Social, encontramos en la Ley de Reforma Agraria.

Siguiendo el orden del articulado, tenemos el inciso g) del art. 3, que establece que se debe normar el régimen de trabajo rural y de seguridad social, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de las labores agrícolas.

O sea que en concordancia con la definición y concepto de la Reforma Agraria se determina que la legislación de la materia deberá abordar específicamente aspectos relativos a la Seguridad Social en el campo y ello se hará teniendo en cuenta las peculiaridades propias de la actividad agraria, lo que significa también, a mi juicio, no sólo las pertinentes al género, sino dentro de éste considerar las variaciones o modalidades que son consecuencia de nuestros múltiples factores de diversificación.

Es esta una disposición imperativa que ordena se proceda a una normatividad al respecto.

Tenemos a continuación lo relativo al establecimiento del Seguro Agropecuario, para cubrir los riesgos de sequía, heladas y otras calamidades, a que se contrae el inciso j) del mismo artículo.

También esta norma tiene contenido de Seguridad Social, puesto que al producirse estas contingencias, tan frecuentes en el país y para el caso basta citar como ejemplo más reciente el represamiento del río Mantaro en Huaccoto, se producen situaciones de aflicción referidas a trabajadores agrícolas, sin hablar de los riesgos propios a la actividad agrícola, como las sequías, heladas y otros.

En lo relativo al Seguro Agropecuario, el Art. 96° de la Ley de Reforma Agraria establece que el Estado lo organizará, para garantizar a los agricultores el monto de las inversiones efectuadas en las explotaciones agropecuarias, cuando éstas se pierdan parcial o totalmente.

Según este artículo el seguro se circunscribe al riesgo: pérdida del monto de las inversiones. Más ocurrre que éste es sólo un aspecto o consecuencia de la calamidad, pues aún resarcido, quedan el trabajador agrícola y sus familiares, en una situación de desmedro económico, durante el lapso que transcurre hasta que se restablezca la producción que necesariamente lo colocará en apremiante situación.

En tal virtud, estimo recomendable que al organizarse este seguro se estudie la posibilidad de ampliar su contenido al riesgo descrito.

Existen, también, disposiciones orientadas a la Seguridad Social en el D.L N° 18299, relativo a la aplicación del remanente bruto de las Sociedades Agrícolas de Interés Social y las Cooperativas Agrícolas de Producción. Los incisos b) y c) del Art. 3°, que disponen que el saldo de dicho remanente, deducidos el impuesto a la renta de las personas jurídicas y la anualidad correspondiente a la amortización del

precio de los bienes adjudicados, que se denomina remanente neto, será distribuído, entre otros rubros, en no menos del 5% para el Fondo de Educación y en no menos del 10% para el Fondo de Previsión Social. Estos fondos están definidos en el Decreto Supremo N°240-69-AP, de 4 de noviembre de 1969. Así el Art. 29° consigna que el Fondo de Educación se destinará para proporcionar al socio un adecuado nivel de formación, que haga posible su efectiva participación en las actividades de la cooperativa y que el 1% de este Fondo se destinará a la integración de la Educación Cooperativa a nivel regional y nacional, a través de los organismos cooperativos de grado superior. En cuanto al Fondo de Previsión Social, el Art. 30° establece que tiene por objeto el sostenimiento de los servicios de asistencia y previsión que la cooperativa establezca, desplazando las condiciones de seguridad individual hacia formas de seguridad cooperativa.

Igualmente, la Resolución Suprema N°462-70-ED, de 19 de junio de 1970, que en relación con la obligación de las empresas agrícolas de sostener jardines de la infancia y escuelas de educación primaria gratuitas para los hijos de los trabajadores y además cursos para adultos analfabetos, dispone que los Comités Especiales de Administración de los Complejos Agro-Industriales y Negociaciones Agrícolas, constituídos en aplicación de la Ley de Reforma Agraria y en tanto se constituyan las respectivas cooperativas, están obligados a cumplir con las disposiciones legales para el sostenimiento de las Escuelas Fiscalizadas en los respectivos complejos y negociaciones asegurando su normal funcionamiento.

Las disposiciones relacionadas corresponden a aquellas dictadas dentro de la legislación de la Reforma Agraria, con el objeto de extender el ámbito de la Seguridad Social al trabajador rural.

Pero existen otras dirigidas a sancionar a quienes incumplan entre otras, que caen propiamente dentro del campo del Derecho del Trabajo, disposiciones relativas a la Seguridad Social. Así la Resolución Suprema N°184-70-TR, de 30 de julio de 1970, reglamentaria del inciso b) del Art. 45° de la Ley de Reforma Agraria, que se refiere a la existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral en las relaciones de trabajo.

En este sentido el Art. 8° de la mencionada Resolución Suprema reputa como tales condiciones contrarias, situaciones que tienen relación con la Seguridad Social. Dentro de éllas el inciso g) que se refiere al no proporcionar viviendas a los trabajadores estables; el inciso k) relativo al no abono de las contribuciones del Seguro Social, en forma que se impida el goce de las correspondientes prestaciones; el inciso l) para los casos en que no existan los servicios médicos, cuando la zona no tenga cobertura del Seguro Social y el inciso o) cuando no se cumpla con la existencia de salas-cunas, ni se mantenga la escuela elemental gratuita, en los casos establecidos por la ley.

Estas condiciones contrarias, así como otras que menciona el dispositivo y que se contraen a aspectos netamente laborales, como las relativas a pagos de salarios y de sobre-tiempo, incumplimiento de la jornada legal de trabajo para mujeres y menores, etc., origina que se pueda reducir el mínimo inafectable o acordarse la afectación total de un predio, ubicado dentro o fuera de la Zona de Reforma Agraria.

Vemos entonces cómo dentro del régimen legal agrario y en relación con la Seguridad Social existen disposiciones de distinta naturaleza. Unas, destinadas a proporcionarla, otras, que tienen por objeto sancionar (reducción o pérdida del predio agrícola) a quienes la incumplan.

Debemos agregar la existencia de normas de una tercera naturaleza, como son las encaminadas a corregir situaciones en las cuales un aspecto vinculado a la Seguridad Social, como el de la vivienda, se adecúe a formas compatibles con el derecho de los trabajadores y sus familiares a una vivienda decorosa.

En este sentido se tiene el Art. 9° de la Resolución Suprema N° 184-70-TR mencionada, que establece especificaciones para las viviendas del personal permanente, como las relativas a cimientos y sobre-cimientos y construcción de muros; protección de los interiores del frío, calor, ruidos provocados por instrumentos mecánicos y otras condiciones que atenten contra la salud; orientación de puertas y ventanas de manera que se permita adecuadas condiciones de circulación, iluminación y ventilación; aprovisionamiento de agua potable; existencia de servicio de desagüe y letrinas que puedan mantenerse en condiciones sanitarias; así como sistemas de eliminación de basura y proporcionalidad de las habitaciones con el número de personas que habitan en la vivienda.

Para terminar vamos a exponer algunas ideas relativas a la extensión de la Seguridad Social a los trabajadores de las zonas rurales.

Ello guarda correspondencia con el espíritu que informa este Simposio Interamericano, en el que si bien resulta importante el recuento de la labor realizada y el intercambio de experiencias, debe propender en lo posible a plantear modificaciones en los diversos aspectos a tocar, a efecto de que el proceso de transformación de las sociedades rurales que se viene realizando en nuestros países, obtenga a través de la evolución de las instituciones y de nuevos cauces, aquello que es nuestro propósito común: un desarrollo integral en términos de una auténtica y legítima justicia social.

Dentro de este presupuesto la extensión de la Seguridad Social en el campo de hecho constituye un elemento de especial importancia y no puede estar desligado de la Reforma Agraria.

Es una realidad entre nuestros países que al establecerse los sistemas de Seguridad Social, éstos no cubren todo el territorio, ni la totalidad de los riesgos. Ello es consecuencia fundamentalmente de limitaciones derivadas de factores económicos. Ciertamente a éstas se agregan problemas de otra índole, unos derivados de factores naturales, lo que ocurre especialmente en el Perú cuya geografía divide y aísla el territorio y origina profundas diferencias en su población, lo que se acrecienta tratándose de los pobladores rurales; dificultades en el aspecto administrativo, lo que entorpece el flujo de los trámites y conspira contra la formulación de planes integrales, así como los defectos propios de nuestra estructura social que se traduce, no sólo en una falta de profesionales, sino en la idiosingracia de nuestros pobladores campesinos, cuya escasa cultura y ausencia de conocimientos de los principios de higiene y salubridad, acentúa los índices negativos de salud.

En la medida en que un país contempla la necesidad de ampliar el ámbito de la Seguridad Social se plantea, como primera medida, la elaboración de las fórmulas más adecuadas para ello.

Es evidente que estas ampliaciones deben responder a un adecuado planeamiento y en lo relativo a nuestro tema este planeamiento no puede estar desvinculado de la política agraria. Así se ha entendido y por ello la Ley consigna que la Reforma Agraria debe, entre otros objetivos, normar el régimen de trabajo y de la Seguridad Social rural.

En este sentido la extensión del Seguro Social en el campo forma parte de nuestros programas encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población rural y aumentar los índices de productividad en el campo; para ello deben abordarse los estudios e investigaciones que señalen procedimientos concretos.

Si la población rural del Perú, predomina sobre la urbana, es evidente que una política en tal sentido constituirá, en razón del volumen de los sujetos sobre los que actúe, un importante medio de mejoramiento del país, pues ello concretará una de las connotaciones propias de la Seguridad Social que es su carácter universal.

Como se ha expuesto la población rural adolece de un bajo índice de ingreso; ello plantea uno de los problemas más difíciles en relación con los seguros sociales y constituyen una de las causas más importantes de su desequilibrio económico.

En consecuencia deberá destinarse a este efecto un aporte de ingreso público general, por cuanto una consecuencia inmediata de los programas de extensión de los Seguros Sociales respecto de quienes no han venido gozando de él, en especial en lo relativo a las prestaciones de salud, origina un desbalance financiero que requiere que el Estado colabore al sostenimiento de los egresos que demanda la Seguridad Social. Para este efecto debe programarse un aporte del Estado que garantice su efectividad, y que debe destinarse específicamente hacia los sectores agrícolas insuficientes económicamente, así como a otros sectores marginados.

Como un medio de resolver en parte este problema financiero debe estudiarse la posibilidad de que las reservas de las Instituciones de la Seguridad Social se destinen a financiar actividades productivas. En este sentido y tratándose del Sector Agrario una coordinación con la Reforma Agraria, que propicie la inversión en industrias de transformación y de otra naturaleza en el campo, puede resultar altamente positiva, pues se lograría un cuádruple resultado: La creación de nuevas fuentes de trabajo, tan necesarias para la población rural; la ganancia que perciban los trabajadores permitirá a éstos cubrir sus cotizaciones a las instituciones de Seguridad Social, mejorando así el desbalance financiero; se posibilitará la extensión de los servicios de la Seguridad Social en el campo y se obtendrá para las instituciones una adecuada rentabilidad.

En todo caso se hace necesario con miras a un mejor planeamiento de las acciones, la unificación de las instituciones de Seguridad Social y así lo ha establecido el Gobierno, pero estimamos que esta unificación no debe concretarse únicamente a los Seguros Sociales, sino que debe extenderse ya sea como absorción o bajo la for-

ma de una supervigilancia y adecuada orientación, respecto de otras entidades que existen en el país, muchas de ellas de carácter privado.

Debe también tomarse muy en cuenta las dificultades que presenta nuestro territorio, tanto por sus características geográficas, como por su insuficiente red de comunicaciones, lo que constituye otro factor que contribuye a la dificultad del proceso. Una adecuada política de Seguridad Social señala la necesidad de colocar la asistencia médica en las zonas donde habitan los beneficiarios. Ello resulta para nosotros sumamente problemático; en este sentido es conveniente establecer líneas de asistencia hospitalaria y médica, que se implementen desde hospitales regionales que extiendan su radio de acción en forma escalonada, a través de otros centros de atención de menor envergadura hasta postas sanitarias y finalmente elementos móviles, con los que se pueda llegar a los lugares más apartados.

Esta línea de asistencia hospitalaria debe ser integrada con los servicios e instalaciones que se establezcan con el Fondo de Previsión Social que hemos mencionado al comentar el Decreto Ley 18299.

Como quiera que a través del sistema de los Seguros Sociales se presta auxilio a diversas contingencias y no es posible que una extensión inmediata proporcione la totalidad de las mismas a la población rural, se hace conveniente atender, en primer término, las prestaciones que cubran dentro de los riesgos fisiológicos los relativos a la salud, por cuanto en la población campesina se da un alto índice de enfermedades.

Dentro de los factores que contribuyen negativamente a la extensión de la Seguridad Social en el campo, hemos mencionado la falta de profesionales médicos. Esta situación es especialmente aguda en el país; se contribuirá a mejorar la situación con un programa que imparta, entre los trabajadores del sexo masculino o femenino más aptos y según su educación, cursos prácticos de primeros auxilios. Este programa debe realizarse progresivamente y ser orientado de forma que estos conocimientos se vayan expandiendo entre los trabajadores de las zonas rurales.

Por otro lado, si la legislación de la Reforma Agraria debe normar la Seguridad Social en el ámbito rural, resulta conveniente se expida un Reglamento que señale las mínimas condiciones de Seguridad Social, en el cual deben tratarse los aspectos de vivienda, escuelas y su funcionamiento, instalaciones de recreación, servicios de asistencia social y médica, etc.

Un estatuto de esta naturaleza existe dentro de la Legislación Minera y él puede servir de ejemplo, salvando naturalmente, las diferencias no sólo relativas a las características propias de la actividad, sino lo pertinente a la condición de los que laboran en la actividad agrícola.

Lo consignado no constituye por cierto todo aquello que puede realizarse a fin de extender la Seguridad Social en el campo, ni ello es susceptible de consignarse en una disertación como la presente. Esto es consecuencia de que el Derecho de Seguridad Social no tiene un contenido fijo y comprende cada vez mayores aspectos.

Podría resumirse la tarea como una acción que dirigida a la población rural persiga la mejora de sus condiciones de vida y la integre a la cultura, de suerte que esta inmensa masa sea puesta en aptitud de asumir el rol que le corresponde como ciudadanos de un país que busca por este y otros caminos su légitima autonomía.

* * * * *

PANELES

S-P-III-B-N° 01/15

"EL REGIMEN JURIDICO PARA EL APRO - VECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES"

Dr. JOAQUIN VANIN TELLO.

- COLOMBIA -

EL REGIMEN JURIDICO PARA EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Dr. Joaquín Vanin Tello

I EL PROBLEMA

Alejados los problemas de una confrontación bélica a escala mundial, convertidas en puentes de entendimiento las imprecisas fronteras de la guerra fría, conjurada, en fin, la amenaza de un enfrentamiento del hombre con el hombre, ha tomado una más viva fulguración en la conciencia universal la existencia de otro peligro que se engendró desde la aparición misma del ser humano sobre la tierra y que ha venido extendiéndose y agudizándose a medida que aquél avanza en el espacio y en el tiempo, a medida que crece su número, aumenta su presión sobre las fuentes naturales de sustento, descubre nuevos sistemas y técnicas de producción, de comunicación y de transporte e inventa medios y elementos para su comodidad y desarrollo: lucha del hombre impulsado por su necesidad y afán de predominio, con la naturaleza cada vez más inerme frente a la acometida de un rival armado de incontenible capacidad destructora.

Mas, la alarma del hombre es egoísta. La induce la comprobación de que su acción nociva sobre la naturaleza se le está devolviendo con un boomerang que amenaza destruirlo.

El hombre en su marcha histórica por el mundo va envolviéndose en un juego de antinomias: Crear es destruir, adaptarse al medio es transformarlo para adaptarlo a su necesidad y a su comodidad, civilizar es cambiar la naturaleza, desarrollarse es arruinar las propias fuentes y condiciones del desarrollo. Lo que debiera ser simbiosis con su ambiente se se convierte en un impacto que desde luego no beneficia a éste sino que lo degrada.

Así el hombre en su actividad de nutrición, de acomodación, de disfrute, de creación, ha venido creando también los elementos para la destrucción, si no de su ser físico, de su esencial condición humana.

Su acción destructora sobre la naturaleza es vasta y múltiple: destroza los bosques, aniquila la flora silvestre, contamina el aire, lo mismo que el agua y el suelo, que también agota, extermina la fauna, degrada el paisaje, rompe el equilibrio ecológico, altera ecosistemas, y al paso que pretende hacer avanzar las fronteras agrícolas sobre la selva, crea espacio para la expansión del desierto.

Las ciudades convertidas en bosques de concreto armado y selvas de ladrillo, son víctimas de la contaminación atmosférica producida por los gases y partículas sólidas lanzadas por las fábricas, los vehículos automotores, las propias residencias; viven atormentadas por los ruidos y ls vibraciones, afectadas por la insuficiencia de zonas verdes, que son espacios oxigenantes, sitios ornamentales, áreas de encuentro recreativo del hombre con la naturaleza.

El paisaje se desfigura, se afea, se degrada por la destrucción de bosques ornamentales, por las lacras de las excavaciones, los parches de los afiches, el enturbiamiento de los ríos, los depósitos de basura, las manchas de petróleo en las proximidades de las playas marítimas, y a veces se empaña con el humo de las chimeneas.

Es decir un conjunto de factores alterantes de su armonía natural, de su configuración, de su belleza, que degradan al soberbio escenario montado por la naturaleza para gozo estético del hombre. Y se rompe el equilibrio ecológico por la destrucción de los elementos de un ecosistema, la alteración de sus relaciones de mutua dependencia, en virtud de la introducción de factores de perturbación, como las explotaciones agropecuarias y mineras, las obras de infraestructuras, etc.

Afana al hombre consumir y gozar hasta de lo superfluo. Pero la sociedad del consumo es asimismo la sociedad del desperdicio: y la sociedad del lujo es igualmente la sociedad de la basura.

Consumiendo y desperdiciando se envuelve en un círculo vicioso que amenaza sofocarlo. Porque el desperdicio se alimenta del consumo y, a su vez, crea la necesidad de más consumo. Los sistemas de propaganda, a través de los medios masivos de comunicación, constituyen una apremiante incitación a consumir y desperdiciar.

Se estimula el desperdicio porque el lucro necesita mayor producción y la producción más mercado y el mercado más consumo. Para ello hay que reducir el tiempo de uso de los productos de la industria.

Parecería entonces que la destrucción de los recursos naturales renovables y el deterioro del medio ambiente es solo problema de los países más desarrollados y que en los demás es obra de las clases sociales de mayor consumo. Pero la verdad es que tanto la riqueza como la pobreza, aunque en distinta medida, son arrasadoras y contaminates: la una por la presión hacia un mayor consumo y por su enorme producción de desperdicios; la otra por su indiscriminada utilización de especies en cualquier ciclo de su desarrollo y por la difusión de los derechos de su ambiente antihigiénico.

Depredadores de los recursos naturales renovables y degradantes del medio ambiente son también, aunque en distinto grado, el desarrollo y el atraso: el uno porque se alimenta masivamente de las fuentes productivas naturales y produce gases, detritus industriales, sustancias tóxicas o nocivas para la salud humana y la vida animal y vegetal. El otro porque no tiene sino la naturaleza para subsistir, usa mal el agua, la contamina con sus excreciones, realiza quemas en sus parcelas, con lo cual ensucia el aire y deteriora el suelo, que también afecta por malas prácticas de explotación y desliza la capa vegetal de las pendientes con sus cultivos o sus cabras.

Colabora al desastre, en los países subdesarrolados, el régimen de tenencia de la tierra que al engendrar el minifundio, establece las condiciones para un sistema de explotación del suelo hasta el agotamiento, sobre todo en las laderas, donde aquél preferentemente se asienta.

Depreda y degrada, pues, el rico y el pobre, el hombre civilizado y el rústico, el desar-

rrollo y el subdesarrollo; quien caza o pesca para alimentarse y quien lo hace por deporte; el que corta árboles para establecer pequeños cultivos o construir su vivienda, o convertirlos en carbón, que quien tala el bosque para exportar madera o para adelantar grandes explotaciones agropecuarias como también quien arroja al agua los desechos de su miseria y quien lanza a ella los detritos de su industria.

En síntesis, el agotamiento de los recursos naturales renovables y la degradación del ambiente son obra tanto de la explosión demográfica, la urbanización, la industrialización, la explotación agropecuaria, la tecnología, el desarrollo, en suma; como también de la miseria, la ignorancia, el exagerado individualismo, el afán de lucro, la falta de una disciplina social.

La acción y la responsabilidad son tanto del individuo como de la comunidad, de las empresas y el Estado.

El cuadro de la degradación y de la devastación de la naturaleza, trazado a grandes rasgos, constituye motivo para no pocas preocupaciones y muchos interrogantes acerca del porvenir del hombre:

a. Agotamiento y envenenamiento de las aguas por sustancias tóxicas, radioactivas, detergentes, plaguicidas, pesticidas, bacterias, etc. todo en daño de la salud del hombre, de la vida acuática, de la flora y la fauna ribereñas, el ganado, los cultivos, etc. y en perjuicio de sus condiciones para diversos usos: para aprovechamiento humano directo, el riego, la generación de energía, la navegación, etc. Por otro lado, el agua desbordada puede convertirse, por mal manejo de las cuencas hidrográficas, en elemento de destrucción de animales, cultivos, obras, industrias, viviendas y una amenaza para la vida del hombre.

b. Erosión de los suelos, pérdida de su fertilidad, de su aptitud para la explotación agrícola, creciente proclividad hacia el desierto.

c. Deterioro del bosque en sus funciones productoras, protectoras y recreativas, o agotamiento del mismo, todo lo cual equivale al rompimiento del eje del equilibrio natural.

d. Exterminio de la fauna silvestre y de la acuática, especialmente de la primera, acosada por la caza deportiva, que produce para botar, que convierte los animales en desperdicio, pues su único objetivo es matar.

e. Contaminación del aire por gases, vapores, sustancias sólidas.

En torno al cuadro anterior hay todo un ciclo destructor y alterante, que sería prolijo describir, merced a la acción devastadora del hombre que, por una parte, no restaura, y por la otra, elimina las condiciones para una regeneración natural.

El problema trasciende las fronteras de los diversos países. Muchas de las actividades que se realizan en unos producen efectos desfavorables en otros a través del medio natural, especialmente de las aguas que pueden ir contaminadas o en reducido caudal, o producir inundaciones, todo ello en perjuicio de la riqueza ictiológica, de las posibi-

lidades de riego, de la navegación y los otros usos a que están destinadas. Existe igualmente un interés común de los distintos países en el manejo de otros recursos naturales renovables existentes en zonas fronterizas, como los bosques y la fauna. Finalmente, muchos países subdesarrollados soportan el escamoteo internacional de sus riquezas naturales, especialmente de la fauna acuática y silvestre, que unas son obtenidas fraudulentamente por barcos extranjeros, en aguas marítimas jurisdiccionales, y otras salen por la vía del contrabando, o de la legal a precios irrisorios, que no compensan, desde luego, el valor de la riqueza destruída.

Está comprometida pues, por la propia acción del hombre, si no su supervivencia, ya que, como se ha dicho, es posible que se adapte a las condiciones de un medio degradado, degradándose el mismo, pero sí las posibilidades de un progreso indefinido. De la calidad del ambiente depende esencialmente la calidad de la vida humana, y el mejoramiento de ésta presupone en buena parte el mejoramiento de aquél.

El problema desde el punto de vista de la subsistencia y del desarrollo se presenta con graves pronósticos para los países subdesarrollados, pues aún viven de manera principal o exclusiva de los recursos naturales renovables y no han alcanzado el estado que les permitiría vivir y progresar en un medio empobrecido. En ellos ciertamente los problemas de la contaminación del aire son incipientes y están circunscritos a algunas ciudades y, por lo tanto, las medidas que tomen asumen un eminente, pero indispensable, carácter preventivo. Mas tiene evidente generalidad los problemas relativos a la contaminación de las aguas, su mal manejo, el empobrecimiento o la destrucción de los suelos, que reducen las posibilidades de su aprovechamiento agrícola; el exterminio de la fauna silvestre, el arrasamiento de los bosques. El manejo desatinado de éstos, de las aguas y los suelos compromete a muchos de esos países en programas que implican grandes costos y un gran esfuerzo social, particularmente en obras de riego, regulación de cauces, defensas contra las inundaciones y todos aquellos enderezados a resvestir a la condición de tierra productiva lo que el hombre en forma improvidente transformó en desierto.

Hay indudablemente fallas en la legislación, no suficientemente previsiva ni comprensiva de los distintos factores de la conducta y de la acción humana, destructoras de los recursos y alterantes del medio. No siempre ha existido una visión de conjunto de los recursos naturales renovables en sus múltiples correlaciones e interacciones a través del concepto unitario del medio ambiente, sino que se les ha dado tratamiento legislativo aislado.

El ejemplo de Colombia ilustra lo que se ha dicho respecto de la deficiente visión legislativa, por lo sectorizado en cuanto al manejo de los recursos naturales y del medio ambiente en general: normas a más de anticuadas, disgregadas, que tratan separadamente los problemas del agua, de los suelos, de la fauna terrestre, de la fauna acuática, sin una concepción de conjunto, sin obedecer a objetivos y principios generales comunes, ni a criterios uniformes de interpretación, y sin que los sistemas de protección con base en la conservación de bosques subsanen las deficiencias.

Las soluciones tienen que ser en ocasiones obviamente incoherentes, a pesar de la unidad orgánica de la administración de los recursos, porque los sectores de normas no siempre armonizan.

Falta un total correlación jurídica que en lugar de distorsionar la realidad reproduzca la correlación natural de los diferentes recursos que integran el medio ambiente.

Han existido también fallas de planeación por cuanto generalmente no se tiene en cuenta en los planes de desarrollo los efectos desfavorables que su ejecución pueden producir en los recursos naturales renovables y en el medio ambiente en general, para eliminarlos o disminuirlos. También por lo general se omite la consideración de los aspectos de conservación y desarrollo de tales recursos. No proceden estudios ecológicos a la ejecución de las políticas de desarrollo, que además se realizan en forma unilateral, sin que exista una adecuada coordinación de actividades entre las distintas entidades que usan un recurso o producen impacto en él . Por ejemplo, entre las que adelantan programas de colonización, que afectan los recursos naturales renovables, especialmente bosques , suelos y aquellas encargadas de su conservación ; y aún en la propia esfera de la administración de tales recursos tampoco se concilian por lo general los permisos de aprovechamiento de unos (bosques, por ejemplo) con la necesidad de conservación de otros (fauna, flora silvestre, aguas, suelos).

El cuadro de problemas que se ha diseñado sobre el modelo de la realidad colombiana se ajusta en muchos de sus rasgos a la situación de no pocos de los países latinoamericanos, donde existen las mismas situaciones de imprevisión legislativa, enfoque unilateral de la planeación, ausencia de coordinación de las actividades que se refieren a los recursos naturales renovables, manejo desatinado e improvidente de los mismos.

II LAS SOLUCIONES

Lo expresado en el capítulo anterior implica que se deben buscar fórmulas para un manejo racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en general; para conseguir una utilización conveniente de esos recursos e impedir que la acción humana sobre el aire, el suelo, el agua, la flora, la fauna llegue a niveles tales que causen graves trastornos en el equilibrio ecológico, produzca la destrucción de dichos elementos en forma irreparable, y amenace la salud, el bienestar, las posibilidades de sustento, de desarrollo y disfrute del hombre.

No se pretende impedir que éste utilice los recursos naturales renovables, que deben estar siempre a su servicio, sino establecer las condiciones para una disponibilidad y un aprovechamiento indefinidos en el tiempo. Además salvo los casos en que hay necesidad de proteger una unidad o un conjunto, no se trata de conservar el individuo sino la especie. Una legislación sobre la materia no es un catálogo de prohibiciones absolutas, que tendrá que haberlas estrictamenente necesarias, sino norma condicionante de la utilización de los recursos para hacerla compatible con las necesidades de su conservación y mejoramiento.

No existe el desacertado propósito de impedir las explotaciones agropecuarias o mineras, la colocación de afiches, la caza o la pesca; ni de suprimir el transporte automotor, ni de prohibir que se aproveche el bosque; sino la necesidad de armonizar todas esas actividades con las políticas de preservación del medio ambiente, de regularlas, orientarlas ecológicamente, poner freno a la devastación, impedir la contaminación ; no el desarrollo. No se propone poner cortapizas a la industrialización, que debe

intensificarse sino conseguir que el hombre no arrase las propias bases y condiciones de su supervivencia, que no vuelva el medio humano intolerable, que no vicie el aire, ni contamine el agua, que no esterilice el suelo, y que en su afán de progresar y disfrutar no extermine toda manifestación de vida distinta de la suya propia, porque se está auto - destruyendo al menos en sus valores esenciales.

No se puede considerar como meta humanamente deseable dotar al hombre de las comodidades que ofrecía técnica y la civilización, en su vida doméstica, en sus formas de producción, en el transporte, en los medios de comunicación, si se le vicia el aire, se le quita el paisaje, se le contamina el agua, se le deshumaniza para adoptarlo a las condiciones de un mundo sin la naturaleza que el mismo destruyó.

La propuesta de suspender el desarrollo conduciría más que a estabilizar, a aumentar la miseria en los pueblos que hoy la padecen y antes que congelar acrecería los desequilibrios existentes en el marco de la comunidad de las naciones, pues los países altamente desarrollados, por la dinámica del progreso alcanzado, continuarían navegando en el proceso de su desarrollo. En cambio, para los países subdesarrollados implicaría un proceso de reversión por el crecimiento de su población y la multiplicación consiguiente de sus problemas, sin medios adecuados para resolverlos, con lo cual aumentaría la miseria en el interior de sus fronteras y se vigorizarían sus vínculos de dependencia internacional, se acentuaría su calidad tributaria de los pueblos ricos: se produciría además, una mayor insistencia en la actividad exterminadora de los recursos naturales que sería la única fuente de subsistencia y el único modo de salir al mercado internacional, a venderlos a bajos precios a quienes directa o indirectamente los han explotado siempre.

La cuestión del manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en general se inserta en diversas esferas, como son las de tipo científico, técnico, económico, social, educativo, institucional, jurídico. De tan variada índole deben ser entonces las respuestas a los interrogantes que plantea el problema de la utilización y conservación de tales recursos y de la preservación del medio ambiente.

No hay duda de que la humanidad ha puesto antenas para escuchar su propio clamor, y que se ha contestado en mayor o menor medida en el campo científico, en el técnico, etc.

III LA SOLUCION JURIDICA

Aflora entonces la pregunta inquietante de si el Derecho ha dado su respuesta en la medida que se requiere y cabe inquirir si los juristas continúan ausentes de los problemas del desarrollo, si prevalece todavía el criterio de que aquéllos se pueden resolver por la técnica sin el Derecho y éste sigue siendo considerado como una forma de impedir o estorbar su solución. Es decir, si no se tiene el Derecho en el concepto que le corresponde como instrumento formal del desarrollo, como expresión normativa de la política del Estado al respecto: la conversión en norma de conducta, socialmente obligatoria, de los criterios técnicos sobre manejo de los problemas que acarrea el desarrollo.

Surge, pues, el interrogante de si el Derecho ha respondido a esa necesidad que se revela como nueva y apremiante, a pesar de su antiguedad, si se ha adaptado a ella y al compás de ella ha evolucionado; si se han creado mecanismos jurídicos eficaces que

conviertan en norma legal, a través de un proceso de conceptualización y estructuración jurídicas, las reglas técnicas y los requerimientos de una conducta humana acorde con la necesidad de hacer un uso racional de los recursos naturales renovables, de conservar el equilibrio ecológico y preservar el medio ambiente, o si todo ello está aún esperando una nueva versión del Derecho.

Tenemos que en muy pocas partes el Derecho haya tomado rumbos certeros hacia su actualización.

En lo que toca a nuestros países, consideramos que aquellos que no lo hayan hecho, deben acometer sin demora la labor de revisar su legislación con el objeto de establecer si ella responde adecuadamente, en forma global y armónica, a la necesidad de un manejo racional de los problemas de preservación del medio ambiente y sus recursos. De no ser así, la tarea inaplazable es de ajuste de los textos legales a esa necesidad apremiante.

Este ajuste legislativo tiene que hacerse sobre la base de una indagación de lo real para no colocar la norma a contrapelo de los hechos naturales, económicos y sociales, que en contra de una ley concebida en un plano puramente ideal se insubordinarían, hasta desquiciar el marco ajeno a su propia realidad.

Además, el Derecho debe ofrecer un cuadro completo de soluciones normativas a los problemas de utilización y conservación de los recursos naturales renovables y de preservación del medio ambiente. Desde luego que aún en un cuerpo único cabe tratar separadamente cuestiones específicas derivadas de la naturaleza especial de cada recurso. Pero cada parte tiene que estar integrada con las otras en un sistema general de normas concebida en forma unitaria en su estructura y a través del factor aglutinante de sus objetivos comunes, sus principios generales y, consecuencialmente, sus criterios uniformes de interpretación y aplicación.

La exigencia de un marco legal, general y comprensivo, tiene respuesta cabal a través de una completa sistematización de la materia, que llegue hasta la codificación, con la cual se supera la visión sectorizada de las leyes particulares sobre cada recurso, para mirar globamente los problemas de su conservación y utilización -- y de los efectos del desarrollo en el contexto natural del medio ambiente, en sus múltiples elementos y relaciones, a fin de que sobre esa base quede constituido un contexto jurídico integral.

Las normas relativas al medio ambiente y sus recursos deben reproducir conceptualmente el mismo equilibrio de la naturaleza, la conjunción armónica de elementos y la trama de relaciones e influjos de un ecosistema.

Otra condición de una codificación sobre la materia, y sobre cualquier otra, es la de evitar el casuismo esterilizante a través de normas comprensivas, suficientemente elásticas, que abarquen dentro de sus moldes generales todo su campo de aplicación. Es preciso, además, que no respondan a factores circunstanciales sino que tengan sentido provisivo, con una fecunda proyección en el tiempo.

La tendencia proyectiva del Código tiene que preservarlo de una prematura absoles -

cencia.

Más, si la calidad de permanente que deben tener las normas de un Código, es requisito indispensable, la expresión hay que tomarla en sentido relativo, pues se quiere asegurar la vigencia indefinida de la norma, pero no fosilizar el derecho. El Código reune y organiza un conjunto de normas que se refieren a una determinada rama jurídica, pero la sistematización no comporta una rémora para que puedan seguir evolucionando, puesto que con él no quedan congeladas las situaciones que le dieron origen. Tiene que ser susceptible de modificaciones, de adaptaciones, en cuanto los hechos hayan sufrido tal evolución que el derecho sistematizado y organizado en él haya envejecido . La ordenación de las normas en un Código no debe provocar una parálisis general de ese sector de la legislación sino una evolución total y sistemática .

A. CONTENIDOS GENERALES

Un Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección Ambiental debe comprender en forma orgánica y sistematizada las siguientes disposiciones e instituciones :

a. Principios y reglas generales

b. Normas sobre manejo de los mencionados recursos, a saber:

1. Aguas; 2. Suelos; 3. Flora, incluyendo áreas forestales, bosques y flora silvestre; 4. fauna silvestre; 5. Recursos hidrobiológicos, que comprenden fauna y flora acuáticas.

c. Areas de manejo integral :
1. Sistema de parques nacionales que comprende, entre otros, el parque nacional natural ; 2. Cuencas hidrográficas; 3. Distritos de Conservación de Suelos.

d. Normas sobre protección del medio ambiente.

e. Normas procedimentales : 1. Procedimientos administrativo ; 2. Procedimiento Policivo.

El Código ha de dotar a los Organismos que tenga a su cargo la ejecución de la política del Estado en la materia, de un poder de policía en el más alto sentido de la palabra, que comprenda un conjunto amplio de facultades, a fin de que puedan ejercer eficazmente sus funciones en cuanto al manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. Esas facultades deben comprender:

a. Poder de reglamentación. Corresponde a la autoridad, reglamentar en detalle y en nivel de jerarquía, las actividades dirigidas al aprovechamiento de los recursos naturales renovables o que interfieran en ellos o en el medio ambiente en general, especialmente para imponer condiciones a su ejercicio (requisitos que se deben llenar en el aprovechamiento de un recurso, prácticas de conservación de suelos, tratamiento de sustancias contaminantes antes de descargarlas en el aire, en el agua o en el suelo, etc.).

b. Poder permisivo, en el sentido de que el Organismo respectivo pueda autorizar la realización de determinados actos, como el aprovechamiento de un recurso.

c. Poder de ordenamiento, por cuanto la autoridad tiene que estar en capacidad de obligar a los particulares a realizar actos encaminados a conseguir la utilización racionales de los recursos naturales renovables y la preservación de los mismos y del medio ambiente, o a abstenerse de ejecutarlos si son o pueden ser perjudiciales o nocivos para la naturaleza.

d. Poder de sanción. La autoridad puede imponer diversas sanciones, como multas, arrestos, decomiso, caducidad de la concesión, suspensión o cancelación del permiso, negativa de ciertos beneficios a quienes causen daños a los recursos naturales renovables y al medio ambiente, o en general violen las disposiciones contenidas en el Código o en sus reglamentos o desobedezcan las órdenes que ella dé, dentro del marco legal de sus atribuciones.

Precisa ciertamente que el Código consagre como principios generales que la comunidad y cada uno de sus miembros tienen derecho a disfrutar de los recursos naturales renovables y de un medio ambiente sano, propicio a la vida y al desarrollo . Pero asimismo debe quedar en claro la obligación de la una y de los otros de observar la conducta y aplicar los medios que se requieran para conservar el medio ambiente y sus recursos. La conducta que se exige de la comunidad y sus miembros se refiere tanto a obligaciones de índole positiva como de carácter negativo. Estas últimas implican que existe un régimen de prohibiciones para ciertos actos considerados como altamente perjudiciales para la naturaleza y sus recursos, como pescar con explosivos y sustancias venenosas, arrojar al ambiente sustancias susceptibles de causar contaminación, sin previo tratamiento.

Igualmente, los conceptos anteriores comportan una idea de responsabilidad en el uso del derecho y en el cumplimiento de las obligaciones. A este sistema de obligaciones y responsabilidades no se sustrae el Estado mismo, ni las entidades emergentes de él.

Es de carácter universal en el sentido de que cubre a toda la población legalmente capaz, a las entidades públicas y privadas.

El Código debe prever un sistema eficaz de control y vigilancia.

La primera se ejerce directamente sobre los recursos para evitar su uso indebido, los actos perjudiciales. La segunda se cumple especialmente respecto de las actividades de los permisionarios, a través del registro, la solicitud de estadísticas y demás informaciones, la inspección de libros, instalaciones, vehículos, instrumentos, etc. Tales actos están enderezados a hacer efectivas las medidas de prevención, reparación y sanción.

Las medidas preventivas y reparadoras deben aparecer de relieve en el Código, las primeras tienen que cocupar un lugar preeminente con relación a las represivas y reparadoras, que no pueden cumplir sino una función de índole subsidiaria y supletoria puesto que coadyuvan a la eficacia de las medidas preventivas con la amenaza de su aplicación y producen efecto en cuanto éstas no lo hayan tenido, o solo parcialmente hayan logrado su objetivo.

Las medidas preventivas, a más de la importancia que en general tienen como tendencia y función esenciales de buena legislación y buen gobierno, adquieran en este caso un valor

inestimable, ya que los daños que se producen a los recursos naturales renovables, son por lo general reparables a muy largo plazo y en no pocas ocasiones, resultan incuestionablemente irreparables. De ahí la importancia del factor educativo en el Código. Este debe tener sentido didáctico en muchas de sus normas y dar bases para que se establezcan sistemas de educación jurídica de la población sobre el comportamiento que le ordene la ley frente al ambiente y sus recursos, no solo cuando utiliza éstos sino cuando realiza actividades que pueden tener efectos nocivos en la naturaleza. La colaboración de la población, para que sea espontánea y eficiente, debe nacer más de la convicción que tengan los asociados sobre la conveniencia y utilidad de las normas y de las medidas conservativas, que de la amenaza de la sanción que llegue después de que se produjo el daño.

Las medidas reparativas tienen efecto ya mediante la enmienda del efecto dañino, la restauración del recurso, la construcción o destrucción de una obra, según el caso, el restablecimiento, en fin, de la situación a su estado anterior; ya mediante la compensación económica de los perjuicios causados.

3. PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES

Los principios generales podrían comprender, entre otros, los siguientes enunciados:

a. Constituye finalidad del Código, la preservación del medio ambiente, la conservación y mejoramiento de los recursos naturales renovables, así como su utilización racional, con arreglo a criterios de equidad, de manera que se asegure su disponibilidad permanente y una máxima participación social.

b. Las normas del Código son de orden público: por lo cual producen efectos generales inmediato y no pueden ser afectadas por convenios entre particulares.

c. Las actividades de aprovechamiento, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública e interés social. De este principio se desprenden varias consecuencias, como la expropiabilidad de bienes de propiedad privada para los fines previstos en el Código.

d. La preservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables es una necesidad que obliga a todos los habitantes, a quienes las autoridades pueden compeler a realizar actos de conservación y defensa cuando utilicen un recurso o sus actos interfieran el equilibrio natural, o cuando se presenten respecto de las primeras situaciones de emergencia o de peligro.

e. Toda persona es responsable por los daños que cause al medio ambiente o a sus recursos.

f. La utilización de los recursos naturales renovables para satisfacer necesidades de subsistencia debe privar sobre cualquier otra explotación o uso.

g. De acuerdo con la función social que le corresponde a la propiedad privada, los propietarios de recursos naturales renovables estarán sujetos a las cargas y limitaciones que imponga el Código. Entre esas cargas y limitaciones se pueden citar: Obligación del propietario de someterse a las visitas de control y vigilancia, de aplicar las medidas

de conservación de los suelos y de otros recursos naturales renovables; de mantener en bosques ciertas zonas del predio o reforestalas en los casos que sea necesario; sujetarse a los planes de ordenación de una cuenca hidrográfica y a los de rehabilitación y manejo de un distrito de conservación de suelo ; someterse al régimen de veda de caza y a las restricciones establecidas para las áreas de reserva forestal y al de permiso para aprovechar en el propio predio recursos forestales y faunisticos: etc. Igualmente deberá soportar la imposición administrativa de servidumbres y que la autoridad ejecute en su fundo, a costa de él, obras y trabajos destinados a conservar los recursos naturales renovables, en caso de renuncia suya para llevarlos a cabo.

h. Los fines de explotación de los recursos naturales renovables deben ser compatibles con las necesidades de su conservación, y el aprovechamiento individual debe conciliarse con los intereses de la colectividad. Además en el aprovechamiento de dichos recursos, en la ejecución de obras y en la realización de cualquier actividad que pueda causarles deterioro o alterar un ecosistema, debe prevalecer el criterio del mayor beneficio desde el punto de vista biológico, económico y social.

Algunas de las reglas generales tendrían los siguientes enunciados:

a. Debe haber unidad de administración respecto de cada recurso, con el fin de uniformar los criterios sobre su utilización y conservación. La dualidad administrativa puede conducir a políticas y planes no solo desarticulados sino antagónicos.

b. Para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables se requiere permiso de la autoridad competente, con pocas y necesarias salvedades, como las relativas a los usos comunes de las aguas y a la pesca de subsistencia.

c. Las actividades de aprovechamiento, transformación, transporte, comercialización y exportación de recursos naturales renovables y de sus productos deben estar sujetas al control del respectivo organismo oficial.

d. El Organismo que administre un recurso debe ejercer las correspondientes acciones Judiciales, sin perjuicio de su función reparadora y represiva en el orden administrativo, contra quienes sean civil o penalmente responsables por daños a los recursos naturales renovables o al medio ambiente.

e. Las personas legalmente capaces están obligadas a dar aviso a las autoridades sobre los usos indebidos de recursos naturales renovables, daños que sufran, o peligros que los amenacen, lo mismo que al medio ambiente, por la acción del hombre o de la naturaleza, como la tala ilegal de bosques, inundaciones e incendios forestales.

f. Los usuarios deben contribuir a la financiación de los costos de conservación, mejoramiento y vigilancia de los recursos naturales renovables .

g. Se debe destinar un porcentaje del presupuesto de construcción y mantenimiento de obras públicas a la preservación y restauración de los recursos naturales renovables que puedan ser afectados o hayan sido deteriorados por tales obras y en general para la conservación de la respectiva zona.

h. Se debe promover la organización de los usuarios de algunos recursos, aguas, por ejemplo, o de quienes con un trabajo personal explotan otros como los de la fauna acuática: y en general de sectores de la población para la defensa del medio ambiente y sus recursos.

i. En los planes de desarrollo deben contemplarse los aspectos relativos a la utilización racional, conservación y desarrollo de los recursos naturales y renovables en general, toda política de desarrollo debe extender sus previsiones al medio ambiente dentro del cual se va a aplicar y que puede sufrir detrimento si no se incluyen en los planes respectivos medidas adecuadas para su preservación.

Por lo mismo, deberá quedar explícita en el Código la idea de coordinación, que implica la integración de actividades de las dependencias u organismos oficiales que en una u otra forma concurran respecto de un recurso o conjunto de ellas.

Habrá que sujetar entonces a las normas sobre coordinación las actividades de aprovechamiento en un recurso que puedan interferir las de conservación de otros, y será necesario integrar las de colonización y en general de desarrollo agropecuario con las de preservación, particularmente de los bosques y los suelos.

j. Se debe establecer las bases para una política de asistencia técnica en el manejo de los recursos naturales renovables y de financiación de las actividades conservativas.

C. ALGUNAS DISPOSICIONES Y MEDIDAS ESPECIALES

a. Sobre Aguas :

1. Dentro del marco de la respectiva constitución, afirmar la tendencia a la unificación de la calidad jurídica de las aguas con el fin de someterlas al dominio público, como medio para lograr un adecuado manejo del recurso, tanto en sus aspectos de distribución equitativa como en los de conservación desde el punto de vista cuantitativa y cualitativo.

2. Establecer un régimen estricto de prioridades para la concesión de aguas.

3. Salvo los casos de aprovechamientos comunes, imponer a toda persona, incluyendo las entidades públicas y los propietarios ribereños, la obligación de solicitar permiso para utilizar las aguas, inclusive las subterráneas, con excepción, en cuanto a éstas, de las destinadas a usos domésticos y abrevaderos, si se toman en el fundo.

4. Consagrar medidas tendientes a la preservación de cauces, márgenes y playas.

b. Sobre Suelos :

1. Establecer el principio de la utilización de los suelos de acuerdo con su aptitud y en forma que se mantenga su integridad física y su capacidad productora, todo lo cual implica la clasificación de las tierras y la zonificación del país (áreas agrícolas, áreas forestales, etc.)

2. Obligar a los propietarios a aplicar las medidas tendientes a evitar la erosión, degradación o empobrecimiento de los suelos.

c. Sobre Flora :

1. Manejo y destinación especiales de las áreas de reserva forestal; restricciones a los propietarios de predios situados dentro de una de esas áreas, todo ello con el fin de asegurar la recuperación y supervivencia de los bosques tanto protectores como productores y los que cumplan ambas funciones.

2. Obligación de los propietarios de plantar bosques protectores o que reunan esa condición y la de ser productores, so pena de ser sustituidos, a su costa, por la autoridad, en la ejecución de la respectiva actividad, o de ser sujetos pasivos de la expropiación del predio respectivo.

3. Negación de efectos jurídicos favorables (adjudicación de baldíos, prescripción adquisitiva del dominio) a la tala de bosques en terrenos que tengan exclusiva vocación forestal.

4. Preferencia de los sistemas de permisos persistentes, sujetos a planes de ordenación forestal y a la aplicación de técnicas selvícolas, a fin de conseguir el rendimiento sostenido del bosque y su renovabilidad.

5. Sujeción de los propietarios de fundos rurales al régimen de permisos para el aprovechamiento de bosques y al de control de la movilización y comercialización de los productos.

6. Aplicación de medidas especiales de protección forestal , como vedas de especies, prevención y extinción de incendios, medidas fitosanitarias.

d. Sobre Fauna Silvestre:

1. Exigencia de permiso previo para cazar .

2. Control de la caza, de los zoocriaderos y cotos de propiedad privada, de la movilización y comercialización de los productos.

3. Establecimiento de veda por zonas o ejemplares; prohibición de ciertas armas y sistemas.

e. Sobre los Recursos Hidrobiológicos :

1. Permiso para ejercer la actvidad de pesca, salvo la de subsistencia.

2. Restricciones en cuanto a las personas que pueden ejercer la actividad, especialmente en lo que respecta a la pesca artesanal.

3. Limitaciones a la actividad para proteger el recurso: sistemas de vedas, áreas de protección, condiciones estrictas en cuanto al ejercicio de la actividad, prohibiciones,

restricciones en la presión sobre determinadas especies, etc.

4. Defensa del recurso contra la actividad clandestina de barcos extranjeros.

f. Sobre el Sistema de Areas de Manejo Integral :

Estas áreas están destinadas a perpetuar recursos y muestras de ecosistemas. Son entre otras, las cuencas hidrográficas, los distritos de conservación de suelos, el sistema de parques nacionales, en el cual se incluyen factores de conservación de bellezas escénicas, valores naturales de distinto orden, reliquias históricas, culturales y arqueológicas, con fines científicos, educativos, estéticos y recreativos, en algunos casos ..

Estas áreas, donde se preservan a la vez varios recursos, deberán estar sometidas a un sistema especial y estricto, determinado en planes de ordenación y manejo, acorde con las necesidades ecológicas, y a un régimen de restricciones, prohibiciones y poderes de la autoridad que las administra.

g. Sobre Preservación del Medio Ambiente

1. Protección contra la contaminación, causada por sustancias tóxicas, partículas sólidas, gases, humos, vapores, emanaciones, malos olores, temperaturas anormales, radiaciones, ruidos, vibraciones, etc., que pueden causar daño, enfermedad o cualquier molestia a la comunidad o deterioro a los recursos naturales renovables.

2. Prevención y control de la contaminación del aire, el agua, incluyendo el medio ambiente marino, los suelos y de la degradación del paisaje.

3. Prohibición de descargar a la atmósfera o arrojar al suelo o a las aguas sustancias contaminantes, sin previo tratamiento.

4. Permiso previo, antecedido de estudios ecológicos para aquellas actividades, industrias, obras, etc., susceptibles de causar contaminación o degradar el paisaje, las cuales habían de someterse a condiciones especiales.

5. Clausura de las fuentes de contaminación.

6. Reglamentación y control de productos agroquímicos y sustancias tóxicas.

7. Control de la contaminación causada por vehículos automotores.

8. Zonificación de las ciudades en cuanto a la determinación de sectores industriales, comerciales y residenciales, al igual que zonas oxigenantes, acompañada de la prohibición de instalar, en los sectores últimamente mencionados, fábricas susceptibles de causar contaminación.

Las medidas contenidas en la legislación nacional deben ser completadas con la celebración de tratados, convenios o acuerdos internacionales destinados a la protección ambiental del espacio aéreo, el mar territorial, las zonas contiguas y para el manejo conjunto de recursos naturales renovables comunes a dos o más países.

D. CONCLUSION

El Derecho es forma de asegurar la convivencia entre los hombres y la realización, en paz y en justicia, de la vocación de cada ser humano al desarrollo integral de su vida y de la aspiración de la comunidad a lograr sus metas de crecimiento económico y bienestar social.

La consecución cabal de tales objetivos individuales y sociales está condicionada a la conservación y mejoramiento de los recursos naturales renovables y a la preservación del medio ambiente, bases esenciales para el sustento, el disfrute, la creatividad y el progreso de cada hombre y de los grupos sociales. El Derecho debe proveer al mantenimiento y desarrollo de esas condiciones vitales, con un sistema de normas eficaces. Además, ha de estar inspirado en el principio de que la utilización racional de los recursos debe hacerse en consonancia con las necesidades de su conservación y dentro del marco de los intereses colectivos. Pero no puede menos de condicionar el disfrute de los hombres de hoy a las necesidades de su posteridad.

Consideramos como principio fundamental, aunque no de una literal expresión jurídica, que el medio ambiente y los recursos naturales renovables que lo integran son un patrimonio que cada generación recibe, para su disfrute, de las anteriores generaciones, con el encargo de transmitirlo, sin menoscabo y en lo posible acrecentado, a las que la sucedan en el histórico devenir de la raza humana.

S-P-III-A-N° 01/13

"EL REGIMEN JURIDICO PARA EL APRO - VECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES"

DR. OCTAVIO MELLO ALVARENGA.

- BRASIL -

EL REGIMEN JURIDICO PARA EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

" RECURSOS FORESTALES, BOSQUES Y FAUNA"

OCTAVIO MELLO ALVARENGA, Director-Executivo da Associación Latinoamericana de Derecho Agrario.

INTRODUCAO

Quando realizou-se no Rio de Janeiro, em fins do ano passado, a última Conferencia promovida pela Associacão Interamericana de Advogados (Interamerican Bar Association), tive o prozer de fazer uma saudacão especial ao Dr. Guillermo Figallo Adrianzén.

Naquela oportunidade exercia as funcoes de "co-chairman" do Comite de Recursos Naturais, constituindo-se, portanto motivo de dupla satisfacao figurar como expositor exatamente para tratar de "recursos naturais renováveis" nesse Simposio, de tao alta importancia, presidido pelo ilustre colega peruano, no exercicio da presidencia do Tribunal Agrario.

DIREITO AGRARIO E ECOLOGIA

O Direito Agrário abrange, necessariamente, a legislacao alusiva a fauna e á flora vinculando as questões de remanejamento de terras - e, como decorrência natural, outros problemas, alusivos á conservacao dessa terra. Um "bem de producão", tal como o caracteriza o jus-agrarismo, deve ser objeto de atencao do especialista em ramo da ciencia jurídica que rege todas as atividades relacionadas com esse bem.

Daí a propriedade do Eng Agr. Vasco Leonidas, ilustre técnico português, quando afirmou:

"Os conhecimentos dos ecologistas e os estudos dos fitogeógrafos fornecem á agronomia nocoes muito valiosas sobre a vegetacao, as areas naturais e os centros de origem, servindo para que ela possa extrair de tais nocoes ensinamentos práticos.

O botánico, trabhalhando a par do especialista da fitossanidade, procura, assim, assegurar a manutencao dos equilíbrios naturais, indispensáveis num mundo permanentemente ameacado, facultando igualmente os conhecimentos necessários para a luta integrada.

O trabalho em comum, o quebrar de barreiras que isolam os especialistas dentro de suas tarefas, será benéfico para aqueles a quem tais tarefas se destinam: os agricultores. A vulgarizacao só pode beneficiar com um nível geral de conhecimentos mais elevado e sujeito a frequente atualizacao.

Acontece que a própria intensidade do progresso tecnológico altera os dados deste importante problema. Enquanto na agricultura tradicional competia aos agentes de vulgarizacao dos servicos oficias ensinar agricultores dotados de conhecimentos muitos rudimentares e divulgar nocoes muito simples, o agricultor evoluído de nossos dias deve estar habilitado a conhecer, a distinguir e a selecionar uma gama extensíssima de produtos que uma indústria poderosa lhe apresenta.

Em setembro de 1968, durante uma conferência intergovernamental, promovida pelo UNESCO, foram discutidas as bases científicas da utilizacao racional e da conservacao dos recursos da biosfera. Naquela oportunidade foram amplamente equacionadas diversas situacoes extremas que emergem da vida e da política de todos os países do mundo, tendo em vista, sobretudo, o equilíbrio ecológico e os perigos da poluicao.

Na verdade, o afá industrial, o aumento do nível médio de vida, a conquista do espaco aéreo, marítimo e terrestre, todo um conjunto de benesses altamente simpáticas e desejáveis na aparência - num dado momento se revelaram passíveis de comprometer a vida. Agora nao mais por ausência de alimentos, proteínas ou carboidratos mas por uma caréncia essencial, básica, da mutacao do "meio ambiente".

Os fatores mais diferentes se unem nessa corrida para o envenenamento do meio: os resíduos decorrentes das indústrias, a modificacao das condicões de composicao das águas, a extincao da flora e da fauna.

UM PENSAMENTO ECOLOGICO

Como construir uma barreira para que o pregresso científico e industrial nao transforme as singulares comodidades da civilizacao em eficientes câmaras mortuárias ?.

Pela racional programacao de um "pensamento ecológico" - do qual facam parte administradores, políticos e cientistas de toda natureza (sobretudo os juristas, encarregados da aplicacao da norma legal), a fim de que se estabelecam - e sejam realmente cumpridas - medidas mais eficazes para salvar a terra de um processo destrutivo cuja derradeira consequencia, longe de merecer o clássico qualificativo de "imprevisível" é muito fácil de prever: a extincao da Vida.

PROGRAMACAO VIAVEL PARA SER CUMPRIDA

Quando a Comissao de Revisao das Terras Públicas - mandada constituir pelo Presidente John Kennedy em 1963 - terminou o seu trabalho em 1970, apresentando um relatório monumental, sob todos os aspectos, (One-Third of the Nation's Land), abordou em capítulo antológico o planejamento para o uso futuro da terra pública - advertindo logo:

"A implementacao de políticas relativas á madeira, minerais, recreacao ao ar livre, manutencao da qualidade do meio ambiente, e todos os outros diferentes aspectos da política de terras públicas depende, de maneira vital, de um processo de planejamento e de sua boa execucao. Quando os recursos foram abundantes e sua obtencao se manteve livre de disputas, o país pode se dar ao luxo de evitar um esforco planificado, uma política preventiva da crise para terras públicas.

"O planejamento deve ser feito a níveis nacional, regional e local. Objetiva proporcionar orientacao para futuras decisoes. Assim, os planos desenvolvidos pelos departamentos aos quais se subordinam os servicos de terras públicas, a nível nacional, dispoem para de metas decisoes em todos os níveis, os de níveis regionais e locais oferecem metas para decisoes nos ámbitos respectivos."

Nao se pode dizer que o Brasil foi omisso em leis de preservacao da natureza e da fauna; atualmente nao se pode dizer que nos faltem legislacão bem ordenada e excelentes programas administrativos a ela vinculados.

Sirva de exemplo, porém, o exemplo do "Regulamento do Pau Brasil", de 1605, cujos dispositivos, proibia o uso do fogo, criava um corpo de guarda florestal e impunha penas que iam do confisco dos bens á pena de morte, aos seus infratores.

Nada disso impediu:

a. que o Pau Brasil esteja completamente extinto;

b. que as queimadas perdurem como o modo habitual de ocupacao do território - ontem e hoje.

Em artigo recente, publicado en "Conyuntura-Economica", revista da fundacao Getulio Vargas, alusivo aos, Recursos Naturais no Brasil Walder de Góes, no tópico alusivo ás florestas, observou:

"Na área atlántica, as perdas florestais por efeito da transformacao de árvores em fertilizantes (queimadas para a agricultura) e em fontes de energia (producao de carvao), sao da ordem de 2 milhoes de quilómetros quadrados. A frente pioneira, destruí da a floresta atlántica, assumiu a direcao do Oeste e da Amazónia e desordenadamente, até hoje, vai construindo desertos. Calcula-se em mais de 2 milhoes de quilómetros quadrados a devastacao no interior do país, seja pela lavoura nómade, que fertiliza o solo com a aplicacao de fogo, seja pela producao de lenha e carvao vegetal. O abate de árvores em 1970, para a producao de carvao, foi de 1.589 mil toneladas, e de 134,800 mil toneladas para a producao de lenha.

Objetivos económicos e ecológicos pedem a continuacao e intensificacao dos programas de reflorestamento, pois a despeito da alta taxa de uso das florestas e da grande área florestal que cobre 42% de seu território, o Brasil continua importando quantidade expressiva de derivados da indústria madeireira, como papel e celulose. O reflorestamento intensivo atenderá as solicitacoes do mercado do mercado e fará a repeticao do que está sendo extraído e do que há séculos vem sendo destruído. Observe-se, ainda, que em 1995 o mundo, segundo a FAO, terá necessidade de madeira em pelo menos duas vezes mais do que a consumida em escala industrial atualmente, e cujo total será de 2.247 milhoes de metros cúbicos. Sómente na Europa, o déficit de produtos florestais chegará, dentro de dos anos, a 70 milhoes de metros cúbicos.

DESCAPITALIZACAO ECOLOGICA: Consequencias

Calculam-se em 3 milhoes de quilómetros quadrados, mais do que o território total da maioria dos países europeus, as áreas abertas pela agricultura e pela pecuária no Bra-

sil. As práticas adotadas sao as de escassa remuneracao de tecnologia e de mao-de-obra e de uso do solo em larga escala. Em grande parte, a lavoura é nômade - a cada ano, uma nova reserva florestal é aberta e o espaço do ano anterior abandonado. A descapitalizacao ecológica nao conduz, assim, á capitalizacao económica. Os mecanismos rotineiros do mercado nao exercem pressao favorável a exploracoes adequadas, pois as vantagens de preco sao obtidas mediante uso perdulário dos recursos naturais. A longo prazo, porém, a escassez de terras se dramatizará e o decorrente aumento de seu preco acarretará alteracao negativa dos custos de producao."

POLUICAO E MEIO AMBIENTE

O mesmo articulista, fazendo uma síntese quanto ao meio ambiente na sociedade brasileira contemporánea, é realista:

" Na medida em que se alarga o mau uso da flora e da fauna, da terra e dos recursos minerais, esgotandose os recursos da natureza, instala-se o atraso económico na área rural. As populacoes, pressionadas pela pobreza e atingidas pela mensagem miraculosa do mundo urbano, emigram. As cidades passam a concentrar a populacao e as atividades económicas, transformandose em grandes aglomeracoes. Aí todas as contradicoes sao possíveis. O meio-ambiente, tornado precário na área urbana. A sociedade, como um bloco, passa a operar com custos crescentes. As ocorrências recentes, em Sao Paulo, relativamente á poluicao e ás exigencias em face dela, sao ilustrativos. As 236 empresas causadoras de poluicao na cidade de Sao Paulo deverao passar a usar filtros especiais, fabricados por empresas alemaes e norte-americanas, que custam por unidade de Cr $500 mil cruzeiros a Cr$ 6 milhoes. Somente uma usina de cimento será forcada a gastar Cr$ 6 milhoes na aquisicao de filtros.

Segundo um estudo realizado pelos técnicos da Superintendéncias do Saneamento Ambiental de Sao Paulo, o ar que o paulista respira possui 50 gramas de corrosividades por metro quadrado, proveniente da composicao química da atmosfera que foi impregnada por poluentes despejados por chaminés de fábricas sem equipamento de controle. Os primeiros poluentes da atmosfera sao óxido do enxofre, gás sulfídrico, mercaptanas, monóxido de carbono, óxidos de nitrogénio e material particulado. No ABC paulista, para a producao de 16 mil toneladas de ácido sulfúrico mensalmente, sao emitidos para a atmosfera cerca de 260 toneladas de dióxido de enxofre e 28 partículas de ácido sulfúrico, em Mauá, SP, estima-se o lancamento de 15 toneladas diárias de dióxido de enxofre na atmosfera. Na regiao do Grande Sao Paulo, sao jogados na atmosfera anualmente 400 mil toneladas de dióxido de enxofre. Os prejuízos causados pela poluicao, em toda a área metropolitana, foram calculados em Cr$ 1 bilhao anuais".

LEGISLACAO SOBRE A FAUNA

De acordo com o art. 8°, da Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969, compete á Uniao legislar sobre florestas, caca e pesca e águas.

A lei específica, mais abrangente, sobre a matéria, é a de N° 5.197, de 3.1.67 que dispoe sobre a protecao a fauna, revogando, inclusive, o Código de Caca baixado anteriormente pelo Decreto N. 5.894, de 20.10.43.

Bem observou David F. Cavalcanti no trabalho que escreveu a respeito (Legislacao Sobre Fauna) já se ter alcancado um melhor nível etimológico: pois de um "código de caca" passou-se a uma "lei de protecao á fauna".

Referido diploma legal dispoe expressamente que "os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais sao propriedades do Estado sendo proibida a sua utilizacao, perseguicao, destruicão, caca ou apanha".

A legislacao agrária avancou bastante em face do Código Civil que dispoe no art. 593: "Sao coisas sem dono e sujeitas a apropriacao os animais bravios, enquanto entregues á sua natural liberdade".

O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF - criado pelo Decreto Lei N. 289/67 é o órgao federal encarregado de fazer cumprir a lei 5.197 - além de vasta legislacao alusiva aos recursos naturais renováveis.

CACA: Proibicoes e alternativas

Segundo a lei brasileira a caca profissional está proibida em todo o território nacional.

Até 1943, contudo, a figura do "caçador profissional" foi permitida, embora o Código de Caca e Pesca, baixado em 2.1.34, ... em seu art. 120, não permitisse a caca exercida por profissional.

Também o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem na sua caca, perseguicao e apanha, excluídas aqueles provenientes de criadouros devidamente legalizados, ficou proibido.

Dados oficiais, contudo, revelam a maneira predatória com que determinadas espécies sao cacadas, bastando verificar os índices correspondentes ao triénio 1967/1969 quando a média de unidades exportadas foi de 1.237.138 mamíferos e 1.868.803 répteis, na seguinte proporcao:

Mamíferos		
	ariranha	4.857
	capivara.....	74.766
	gato do mato	134.937
	porco do mato	697.947
	veado	326.469
Répteis		
	jacaré	523.842
	lagarto	1.344.961

A caca amadorista foi regulamentada por meio do portaria do Presidente do IBDF de 31.3.70, cujo art. 2º, determina:

"Entende-se por atos de caca amadorista a utilizacao, perseguicao, espera, apanha, coleta, abate ou destruicao de espécimes da fauna silvestre, quando exercidos dentro do período permitido e de acôrdo com os dispositivos desta Portaria".

E ilegal qualquer atividade de comércio baseada em produtos e subprodutos da fauna silvestre obtidos por atos de caca amadorista, que somente pode ser praticada durante a temporada oficial - isto é, entre 1° de maio e 31 de agosto - excecao feita a casos de caráter excepcional, a critério do IBDF.

ACORDOS E CONVENIOS INTERNACIONAIS ASSINADOS PELO BRASIL

No trabalho a que vimos nos reportando - Legislacao Sobre Fauna, de David P. Cavalcanti - foi recolhido precioso repositório de acordos e convénios internacionais que vinculam o Brasil a outras nacoes, na defesa dos recursos naturais renováveis.

Sao os seguintes:

1. Convencao para a protecao da flora, da fauna e das belezas cénicas naturais dos países da América.

Aprovada pelo Decreto legislativo N. 3, de 13 de fevereiro de 1948, e promulguda pelo Decreto N. 58.054, de 23 de março de 1966.

Um dos objetivos dessa Convencao foi proteger e conservar no seu ambiente natural exemplares de todas as espécies e géneros da flora e fauna indígenas, incluindo aves migratórias, em número suficiente e em locais que sejam bastante extensos para que se evite, por todos os meios a sua extincao.

2. Convencao Internacional para a Regulamentacao da Pesca da Baleia.

O Brasil, juntamente com outros países, assinou em Washington, a 2 de dezembro de 1946, uma Convencao Internacional para Regulamentacao da Pesca da Baleia, a qual foi aprovada pelo Decreto Legislativo N. 14. de 9 de março de 1950.

A Convencao reconhece que é do interesse das nacoes, em proveito das geracoes futuras, salvaguardar as grandes fontes naturais representadas pelas baleias.

Através de onze artigos a Convencao disciplina a matéria, com o fim de prover a conservacao judiciosa da espécie baleeira e, por conseguinte tornar possível o desenvolvimento ordenado da indústria baleeira. Faz parte integrante da Convencao um Regulamento de 18 artigos, contendo detalhes sobre a pesca das baleias.

Posteriormente, isto é, a 19 de novembro de 1956, foi feito um Protocolo em Washington, estendendo a aplicacáo daquela Convencao a helicopteros e outras aeronaves e incluindo disposicoes sobre métodos de inspecao entre as disposicoes do Regimento. O Governo Brasileiro assinou esse Protocolo a 4 de dezembro de 1956, a que se refere o Decreto N. 46.873 de 16.9.1959.

3. Tratado de Proscricao das Experiências com Armas Nucleares na Atmosfera, no espaco cósmico e sob a água.

Esse tratado foi assinado inicialmente pelos Governos dos Estados Unidos da América, do Reino-Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e da Uniao das Repúblicas Socialistas Soviéticas, designadas como "partes originais".

Promulgado pelo Governo brasileiro mediante o Decreto N. 58.256, de 26 de Abril de 1966, nao visa, especificamente, a protecao a fauna, mas tem estreita conotacao com o assunto, pois busca obter a cessacao, para sempre, de todas as explosoes experimentais de armas nucleares, e por um paradeiro á contaminacao do meio natural do homen por substáncias radioativas.

4. Tratado sobre os princípios reguladores das atividades dos Estados na Exploracao e Uso do Espaco Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, adotado pela Assembléia Geral das Nacoes Unidas, em 19 de dezembro de 1966.

Esse Tratado nao é específico de protecao á fauna, mas abrange a mesma, quando cuida das modificacoes nocivas, no meio ambiente da Terra, resultante da introducao de substáncias extra-terrestres.

5. Adesao do Brasil a Quatro Convencoes sobre o Direito do Mar (Decreto Legislativo N. 45, de 1968):

I - Convencao sobre Mar Territorial e Zona Contígua.

.....

II - Convencao sobre Alto Mar.

Por esta Convencao todo Estado deve estabelecer regras que visem evitar a poluicao dos mares por hidrocarburetos espalhados por navios ou por oleodutos, ou que se derivem da utilizacao e da exploracao do solo e do sub-solo submarino. Devem ser tomadas medidas para evitar à poluicao dos mares, resultante da imersao de resíduos radioativos bem como do espaco aéreo sobrejacente.

III - Convencao sobre Pesca e Conservacao dos Recursos Vivos de Alto Mar.

.....

IV - Convencao sobre Plataforma Continental.

.....

6. Acordo de Pesca e Preservacao de Recursos Vivos, entre o Brasil e o Uruguai, assinado em Montevidéu, a 12 de dezembro de 1968.

Aprovado pelo Decreto-Lei N. 412, de 9 de janeiro de 1969, tem por finalidade principal a necessidade de se preservar os recursos vivos, tanto das águas do mar adjacentes a seus respectivos países, quanto das águas interiores limítrofes, contra

formas de exploracao antieconómica que dificultem a sua renovacao.

7. Acordo de Conservacao dos Recursos Naturais do Atlántico Sul, entre o Brasil e a Argentina, assinado em Buenos Aires, em 29 de dezembro de 1967. Aprovado pelo Decreto-Lei N. 454, de 5 de fevereiro de 1969.

Tendo em vista a necessidade de preservar os recursos naturais do mar adjacente aos seus respectivos países, contra as formas de exploracao antieconómica que dificultam a sua renovacao, bem como as atividades nocivas de pesca predatória as quais conduzem a extincao das espécies ictiológicas, quer pela captura indiscriminada, quer pela destruicao das condicoes ecológicas de seu habitat.

8. Convencao Internacional para a Conservacao do Atum e Afins do Atlántico, assinado no Rio de Janeiro, em 14 de maio de 1966 Aprovada pelo Decreto-Lei N. 478, de 27 de Fevereiro de 1969.

Essa Convencao considerou o interesse dos Governos signatários nos cardumes de atum e afins do Oceano Atlántico, desejosos de colaborar na manutencao desses cardumes em níveis que permitam uma captura máxima e contínua, para fins alimentícios e outros. Está em curso um projeto de acordo para a fiscalizacao conjunta da pesca do atum no Atlántico Sul com parecer da SUDEPE, no sentido de a fiscalizacao ser feita somente nas águas internacionais.

SECRETARIA ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE

Com vistas a estabelecer uma política nacional do meio ambiente, foi criado em 30.10.73, por decreto presidencial, a SEMA - Secretaria Especial do Meio-Ambiente, órgao Autónomo do Ministerio do Interior.

Chefiado por um Secretário, nomeado pelo Presidente da República, a SEMA acompanhará e corrigirá, se necessário, as transformacoes do ambiente; fixará normas e padroes de preservacao de recursos hídricos; promoverá a fiscalizacao destas normas junto a órgaos especializados; cuidar da formacao e treinamento de técnicos.

Deverá ainda o novo organismo atuar junto a agentes financeiros, para que entidades públicas e privadas obtenham recursos que recuperem áreas afetadas por processos predatórios ou poluidores; cooperará com os órgaos encarregados da preservacao de animais e vegetais ameacados de extincao e de manutencao de material genético.

Incumbirá ainda a SEMA manter atualizada a relacao dos agentes poluidores e substáncias nocivas e promover campanhas de esclarecimento público.

NORMAS LEGAIS ALUSIVAS AO REFLORESTAMENTO

A política de incentivo ao reflorestamento guarda alguns exemplos singulares, no Brasil.

Há 24 anos, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decretava a Lei N. 60, de 24 de dezembro de 1947, isentando do pagamento do imposto territorial "a parte da área das propriedades rurais destinadas ao plano de florestas artificiais".

O Decreto N. 3.389, de 29/6/1948, firmado pelo entao Governador Edmundo Macedo Soares, que regulamentou a referida Lei N. 60 esclarecia " só serao concedidos os favores da Lei ás florestas que ocupam a área mínima de 25 hectares ou a uma cultura de 50.000 pés de esséncias florestais".

Merece particular atencao o disposto no artigo 7º, do aludido regulamento: "A isencao de que trata a Lei será extensiva ás áreas que correspondem no mínimo a 1/10 da superfície plantada desde que destinadas a instalacao de servicos para atenderem ás culturas florestais, bem como aos terrenos situados no interior das florestas que, por sua natureza, sejam impróprias a esse género de culturas".

Isso leva a pensar em algumas peculiaridades da legislacao florestal, e mais proximamente de incentivos fiscais florestais, que deixaram de ser objeto de consideracao mais demorada.

Na exposicao de motivos que encaminhou a referida Lei N. 60, o entao Secretário da Agricultura, Edgard Teixeira Leite, apontava as diretrizes que obedecera, especificando a defesa " do resto das florestas " e o "estímulo á formacao de florestas", antecipando se á nomenclatura ultimamente em voga.

Outra medida de que foi objeto a referida mensagem, tratava de determinacao de área de terrenos de fortes aclives "cujas cumiadas se julga devem ser reflorestadas naturalmente. como defesa contra a erosao".

Concluia, taxativamente: "O projeto de lei (...) apenas proíbe a utilizacao dos terrenos localizados em fortes aclives para lavoura e pasto, deixando que se forme nele, espontaneamente, revestimento florestal".

Eis aí uma porta para uma determinacao legal que, atualizada á metodologia e á nomeclatura já incorporada á legislacao em vigor, beneficiasse, com isencao equivalente, e no plano federal, os contribuintes do Imposto de Renda.

Esta sugestao, de certa forma complementa o que dispoe o Decreto N. 69.319, de 6/10/71, que altera o regulamento dos incentivos fiscais florestais, e obriga os reflorestadores ao plantio mínimo de 1% de esséncias típicas da regiao ou á manutencao de 10% de florestas, ou vegetacao natural.

O REFLORESTAMENTO NO BRASIL

A necessidade de reflorestar se vincula a uma natural visao económica que, no seu momento inicial de aplicacao, trata de preservar.

Somente num segundo momento é que a preservacao das florestas encontra guarida noutra nocão: de que a "preservacão" de certos materiais fungíveis melhor se processa pela "reproducão".

As primeiras ordenacoes jurídico-administrativas do Brasil visavam á manutencao, porém não atingiam o segundo estágio da visao económica - hoje plenamente favorecida.

Isso é que se deve concluir da leitura dos mandamentos legais em vigor; verifica-se que o Código Florestal obriga, em diversos momentos, ao replantio das árvores abatidas e vai até um altissonante artigo 38 que isentava de quaisquer tributos as florestas "plantadas ou naturais".

Quando ocorreu um segundo e mais arguto momento legislativo no processo desenvolvimentista da política brasileira atual, considerando-se um ciclo que teve início com o Governo Castelo Branco e vem-se desenvolvendo de modo mais ou menos uniforme através dos programas de governo dos dois presidentes subsequentes, foi editada a Lei 5.106, de 2 de setembro de 1966, que dispoe sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais.

Cabe agora distinguir duas facetas do comportamento administrativo dentro da mesma faixa económica. O primeiro, meramente favorecedor de quem se integra no processo florestal (ou reflorestal) dirige-se direta e unicamente ao interessado, no artigo 38 (caput) e seus parágrafos que dispunham:

1° - Não se considerará renda tributável o valor de produtos florestais plantadas, por quem as houver formado.

2° - As importancias empregadas em florestamento serao deduzidas integralmente do impostos de renda e das taxas específicas ligadas ao reflorestamento.

O artigo 39, dispunha: "Ficam isentas do imposto territorial rural as áreas com florestas sob regime de preservacao permanente e as áreas com florestas plantadas para fins de exploracao madeireira".

Embora esse último dispositivo permaneca em vigor e muito justamente em vigor, se a política de favorecimento aos empreendimentos florestais deve continuar vigindo, os dois parágrafos do artigo 38 foram revogados pela lei que dispoe sobre os incentivos fiscais.

A adocao de normas de incentivos fiscais constitui-se numa atitude bastante diversa e muito mais amadurecida no comportamento económico-administrativo.

Para atingir o pináculo de uma filosofia de acao que resultou no famoso Decreto Lei 157, o Governo Castelo Branco necessitou atravessar um momento histórico, verdadeiro Rubicon da economia brasileira, quando resolveu introduzir "fortes incentivos fiscais" como maneira de aliviar a crise de capital de giro que piorara seriamente em 1966.

Em suma, tratava-se de adotar como sistema nacional um método que proporcionara resultados positivos na transferência de recursos para o Nordeste brasileiro.

Tal sistema facultava aos contribuintes do imposto de renda, ao invés de pagarem uma percentagem específica, devida, aplicarem tais quantias na aquisicao de títulos de firmas que estivessem realizando investimentos aprovados pela SUDENE, no Nordeste do Brasil.

Por que nao adotar o mesmo para TODAS ou para AS MELHORES empresas, reconhecendo-se, desde logo que muitas delas, carentes de capital de giro, viam-se em grandes dificuldades ante a restricao do crédito bancário?.

Apresentava-se ao Governo uma possibilidade interssante - de atender á demanda das firmas - necessitadas de meios para sobreviver e proporcionar rapidez nessas operacoes, que tanto iriam favorecer empresas circunstancialmente prejudicadas em seu desenvolvimento natural, como empregar uma nova dinámica na economia brasileira.

O Programa de Acao Económica (PAEC), o Fundo de Democratizacao de Capital das Empresas (FUNDECE) exerceram papel preponderante nessas mutacoes de tao amplas consequencias.

REFLORESTAMENTO: Na Formacao da Biosfera e na Política de Incentivos fiscais

O assunto deverá ser considerado em face da realidade brasileira, sobretudo quando se encontra em franco processo de realizacao uma política de ocupacao de espacos vazios, com a concomitante abertura de novas vias de comunicacao.

Geralmente a abertura de estradas implica na destruicao, muitas vezes irrecuperável, de recursos naturais cuja validade é essencial para a formacao da biosfera.

Por sua vez, a prática de derrubadas para o estabelecimento de fazendas de gado ou de plantacoes nao leva em conta o tipo de solo, a topografia ou o clima; praticamente nao existem para as novas regioes a serem ocupadas investigacoes científicas ou metodológicas adequadas para fundamentarem os sistemas e práticas mais convenientes para as diversas áreas de uma zona tropical.

Já se observou como tem sido dramática, na América Latina, a erosao das montanhas e o fato de grande parte das bacias hidrográficas terem seu equilíbrio biológico.

Relatório do Grupo de Trabalho da Política Florestal Brasileira, de 1961, denunciava que a destruicao florestal atingia 300 mil quilometros quadrados, sendo abatidos aproximadamente 300 milhoes de árvores por ano, enquanto apenas 0,003% da área devastada fora replantada nos últimos 42 anos. Aquela época plantavam-se, por ano, 20

Km2, dos quais. 120 Km2 com objetivos comerciais imediatos.

Daí a importancia da Lei 5.106, de 2 de setembro de 1966, que dispoe sobre incentivos fiscais a empreendimentos florestais e, sobretudo, na faixa administrativa, a ampliacao das atribuicoes do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, pelo Decreto 61.680, de 13/11/1967.

A Lei 5.106, possibilitou que as importáncias empregadas em florestamento e reflorestamento pudessem ser abatidas ou descontadas nas declaraoes de rendimento das pessóas físicas e jurídicas, atendidas as condicoes que estabelecia.

Tal abatimento era total para as pessoas físicas e se relacionava ao ano-base do exercício financeiro em que o imposto fosse devido.

O ATUAL INCENTIVO CONCEDIDO AO REFLORESTAMENTO

As pessoas jurídicas podian descontar do imposto de renda até 50% (cinquenta por cento) das importancias tambem relativas ao ano-base do exercício financeiro em que o imposto fosse devido, podendo tal estímulo fiscal ser concedido cumulativamente com os que tratam as Leis Ns. 4.216, de 6 de maio de 1963 e 4.869, de 1° de dezembro de 1965, já previstos para investimentos na área da SUDENE.

Como ficou apontado, o conjunto de benefícios nao poderia ultrapassar o limite de 50% do imposto de renda devido.

Essa determinacao implicava na revogacao expressa daquilo que anteriormente constava do artigo 38 e parágrafos da Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965.

O percentual de 50%, entretanto, sofreu uma limitacao de 15% quando foi editado o Decreto Lei N. 1.106, de 16.6.1970, que criou o Programa de Integracao Nacional PIN - e alterou a legislacao do Imposto de Renda das pessoas jurídicas.

De acordo com o referido diploma legal, a partir do exercício financeiro de 1971 e até o exercício financeiro de 1974, inclusive, o total das importancias deduzidas do imposto de renda devido, para aplicacao em incentivos fiscais, 30% passaram a ser creditados diretamente em conta do PIN.

Com a edicao do Decreto-Lei N. 1.179, de 6.7.71, que instituiu o Programa de Redistribuicao de Terras e Estímulo á Agro-Indústria do Norte, e do Nordeste (PROTERRA) o estímulo fiscal em mira sofreu novo corte, baixando para 25%.

Verifica-se que dois Decretos-Leis, em sequencia bastante rápida e com visivel preocupacao de atendimento regional, no favorecimento á Amazonia e ao Nordeste - assumiram grande parte de recursos carreados em todas as demais zonas do país.

UM ALERTA QUANTO A AMAZONIA

Acredito que interesse a todos os paticipantes deste Simposio de Direito Agrario uma meditacao sobre os problemas ecológicos da Amazonia, no que concerne a recursos flo-

restais, bosques e fauna.

Complementarmente, aos dispositivos legais em vigor, deve ser considerada com a devida atencao o brado de alerta dos cientistas que trabalham naquela região, de sumo interesse para a America Latina.

O rio Solimoes, que nasce no Peru e vai formar o Amazonas, é considerado pela Dra. Elizabeth Honda, segundo depoimento recentemente divulgado, "um vasto e complexo laboratória para pesquisas cientificas. Desde a cor de suas aguas barrentas, até a inumerável diversidade de espécies que o povoam".

Segundo outro cientista brasileiro, o Dr. Schubart, "a Amazonia Central, cujo españo representa quase dois terços da regiao, tem um solo de caracteristicas sedimentares lacustres, formado durante o periodo terciário. Como todo solo desse tipo, é pobre em nutrientes. Portanto, ao contrário da enganosa ideia de que se tem ao apreciar a vastidao da floresta amazonica, podemos afirmar que esse solo, pelo que conhecemos dele, só é fértil para esse tipo de floresta. (...) Posso afirmar que se essa floresta for derrubada ou mesmo substituida por outro tipo de vegetacao, dentro de poucos anos nao restará aqui a náo ser um imenso e desolador deserto".

REGIMEN JURIDICO ACTUAL EN EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVA - CION DE LOS RECURSOS NATURALES

S-F-III-C- N° 01/09

Dr. Luis Gazzolo

INTRODUCCION

Así como cuando estudiábamos Derecho Civil, nos impactó la figura del "pródigo" como dilapidador de los bienes de la familia, así también nos ha impactado grandemente, la forma cómo han sido esquilmados nuestros Recursos Naturales, en especial la foresta o bosque, el suelo y las aguas.

El patrimonio de un Estado, está constituído en gran parte por los recursos naturales. Como es de conocimiento general, los recursos se clasifican atendiendo a su regeneración en: recursos renovables o regenerables y recursos no regenerables. Entre los primeros figuran: los suelos o tierras de cultivo, las aguas, la foresta o bosque y la fauna. Entre los no regenerables se encuentran los minerales y combustibles.

El Perú ha vivido una etapa en que, los recursos renovables se han desperdiciado. Los inmensos bosques de nuestra Amazonía que cubren un 50% del país, son una muestra palpable de ello. Los árboles crecen hasta llegar a su madurez y mueren sin ser utilizados o son talados indiscriminadamente. Se calcula que, no más del 2% del crecimiento anual es convertido en productos forestales, dando margen a que el 98% muera y desaparezca, encareciendo el precio de la madera. Lo mismo puede arguirse en lo referente a los recursos hídricos, los suelos y la fauna.

Es menester pues, meditar profundamente acerca del régimen jurídico que pueda servir de base para el aprovechamiento y conservación de estos recursos. Por la brevedad de tiempo que disponemos, nos concretamos al análisis del recurso bosque y de las tierras forestales.

Bosque. Entre nosotros es casi un hábito, la idea de que los bosques constituyen nuestra Selva tropical, emporio de fantásticas riquezas; pero si tenemos en cuenta que por bosque debemos entender "la asociación de plantas donde predominan los árboles" tenemos también que admitir que existen bosques en la Costa y en la Sierra, tales como los de algarrobo (Prosopia juliflora) de Piura, Chiclayo e Ica; los bosques pluvii folios desde Saña hasta Tumbes o los de los valles interandinos de Apurímac, Cuterva, Jaén y Huari. El bosque pues, constituye uno de los más estimados e importantes recursos naturales y, por ello, su conservación en la proporción suficiente, es condicionante del bienestar general.

En la Exposición de Motivos del Código Forestal Francés se afirma que: "La conservación de la foresta es uno de los primeros intereses de las sociedades y, por tanto, uno de los primeros deberes del Gobierno". La política forestal en nuestro medio, en cambio, no ha sido eficiente; parece que se hubiera olvidado que es un hecho comprobado que la existencia de bosques constituyen un elemento de progreso y prosperidad; pues hay que recordar, que ellos son verdaderos almacenes de humedad, que modifican el régimen de los vientos y de las aguas subterráneas, amén de que conservan la estructura del suelo.

Pese a una que otra disposición administrativa aislada, ineficaz por incumplida, nos atrevemos a sostener que en el Perú, a la selva se le ha explotado en forma extractiva, es decir, nada menos que como si se tratara de una mina, en la que, como sabemos, predomina el factor agotamiento. Nuestra Silvicultura es incipiente. Este término, puesto en boga por los tratadistas europeos, significa la explotación del bosque, pero predisponiendo una orga-

nización que asegure su duración y el incremento del patrimonio selvícola. No debe pensarse pues, en el bosque-mina, sino aceptar la explotación racional del patrimonio forestal, teniendo como base principios científicos que permitan una excelente producción. Por eso con gran verdad dice Luis Roberto Keil: "Nuestro problema forestal y el conexo del suelo y de la fauna, es de tal magnitud que no consiste solamente en analizarlo; hay que enfrentarlo y resolverlo. Con una política adecuada, científica y real en su planteamiento y en su aplicación, habremos de convertir la tierra esquilmada que hemos heredado y que es base de nuestra supervivencia, en una tierra fértil, digna herencia para nuestras generaciones futuras. La tarea es dura pero no imposible".

REGIMEN JURIDICO ACTUAL EN EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES

Uno de los principios de Derecho Agrario de mayor vigor es, el de la "conservación del recurso natural renovable" y ahora, precisamente, que estamos en plena Reforma Agraria, es menester tomar todas las medidas que se requieran, para que este principio se respete; porque el no reconocerlo y ponerlo en vigencia, significaría el desgaste del suelo, la deforestación y la escasez de agua con la consiguiente secuela de la limitación o extinción de la producción agropecuaria.

En lo atinente a los bosques, el régimen jurídico actual en nuestro país, se basa en estos elementos de juicio:

a. La Constitución del Estado;
b. En el Código Civil que la complementa; y
c. En la legislación frondosa que, sobre el particular, se ha promulgado, teniéndose en cuenta que, la actual Ley de Reforma Agraria, en su artículo 5° parágrafo segundo, "excluye el aprovechamiento directo de los bosques naturales" y, esencialmente, en el Decreto Ley 14552, en la Resolución Suprema N° 490 y el D.S. 06.

Nuestra Constitución precisa en su artículo 37 que: "pertenecen al Estado las minas, tierras, bosques, aguas y en general todas las fuentes naturales de riqueza, salvo los derechos legalmente adquiridos. La Ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión en propiedad o en usufructo a los particulares"; lo que en buena cuenta significa el dominio eminente del Estado sobre el recurso forestal, en lo que estamos de acuerdo. Discrepamos, en cambio, de la posibilidad que se establece de otorgar los bosques en propiedad a los particulares, es el Estado quien debe tener la explotación directa de su propia riqueza.

Charles Gide en su "Curso de Economía Política", sostiene que siendo los bosques productos naturales y espontáneos del suelo, no cabe la defensa de la propiedad sobre ellos, a base del criterio de que el trabajo les da valor. Por esto se pronuncia en el sentido de que el Estado debe conservar la propiedad de los bosques, puesto que busca una capitalización que producirá sus réditos a largo plazo. Nuestro Código Civil a través del art. 822 no hace sino ratificar que los bosques son del Estado antes de su concesión. De donde se deduce que los bosques en nuestro medio pueden ser del Estado, de los particulares, como también hay bosques paraestatales.

Legislación Forestal. A partir del presente siglo, recién se nota una preocupación de nuestros gobiernos sobre el recurso forestal, preocupación que se materializó en una frondosa legislación, muchas veces inconexa, ocasionando su inaplicabilidad o su incumplimiento. Podríamos asegurar en cuanto al aprovechamiento del recurso bosque que, la ley 1220 de 1909 (Ley de terrenos de Montaña), tuvo este objetivo, puesto que pretendía un amplio desarrollo de la industria agrícola y gomera. Posteriormente el Decreto Supremo de 11 de Marzo de 1910 reglamentó a la ley 1220, consignando a partir del Capítulo XV, artículo 188 y siguientes, las reglas o disposiciones sobre la explotación, conservación y exportación de los productos selváticos. Es menester recordar que, esta ley y su correspon-

diente Reglamento, pese a su antiguedad, ha sido derogada sólo en parte (*).

Las prescripciones que contenía la ley 1220 y su Reglamentación no fueron malas para su época. Las fallas estuvieron en su aplicación y control, pues no existía una fiscalización eficiente, ello explica porqué la Resolución Suprema de 28 de Marzo de 1924, se expido para poder realizar vigilancia y control en la explotación clandestina en el Departamento de Loreto y, que se tenga que promulgar la Ley 7643 (31 de Octubre de 1932) que establece la creación de un Instituto Técnico Químico Industrial del Oriente, para controlar la explotación forestal.

Hay que tener presente que, en parte, estas deficiencias, se debieron posiblemente, a que en aquel tiempo, no se había creado todavía el Ministerio de Agricultura y, a que las solicitudes de adjudicación, venta, etc., de tierras forestales se presentaban ante las Prefecturas.

Medidas de protección y conservación del Recurso Forestal. Las medidas de protección y conservación del recurso forestal teóricamente no han sido deficientes, han sido, más bien de una pésima aplicación práctica. En el Capítulo XV, los artículos 188 y siguientes del Reglamento de la Ley 1220 se señalaban las prescripciones que deben guardarse.

Así, en lo referente a la explotación de los árboles de caucho, establece que podrán beneficiarse éstos, en la forma que mejor convenga; pero los que obtengan terrenos en explotación quedan expresamente obligados a sembrar y cuidar por lo menos 5 plantas del mismo vegetal por cada árbol que destruyan (art. 188). En la explotación de maderas sólo será permitido el corte de los árboles que hayan llegado a su completo desarrollo o dado semilla abundante; quedando prohibido en absoluto derribar árboles tiernos o renuevos que puedan servir para la repoblación de los bosques (art. 189). Lo mismo que en el caso de los árboles de caucho, por cada árbol que se beneficie para el aprovechamiento de su madera, será obligatorio sembrar y cuidar 5 árboles que puedan destinarse al mismo objeto, o bien de caucho o shiringa.

La extración del [illegible]be o shiringa debe hacerse teniendo en cuenta, sobre todo, la con-

---

(*) Las formas de adquirir tierras de Montaña o forestales eran: la venta, el denuncio, la concesión y la adjudicación gratuita. Esta última forma, podría considerarse precursora de la Unidad Agrícola Familiar, puesto que se entregaba un terreno no mayor de cinco hectáreas, sin retribución alguna a las personas individuales (adjudicatarios) con la condición de ser reconocidamente pobres y tener establecida su residencia en las tierras pretendidas o en sus inmediaciones.

Posteriormente la ley 10593 del 10 de Junio de 1946, establece que los beneficios de la adjudicación gratuita, se "hacen extensivos a favor de los pequeños agricultores, que estuviesen ocupando terrenos de Montaña de propiedad del Estado, sin más requisito que el de haber poseído la tierra por tiempo no menor de tres años ininterrumpidamente". Señalándose también que, las tierras que se adquieran en esa forma son inembargables, no pudiendo ser enajenadas, siendo transferibles a título hereditario.

servación de los árboles, siendo prohibido la destrucción de éstos so pretexto de extraer mayor cantidad de látex. Es igualmente prohibido cortar los árboles, hacerles cortes en las raíces o sangrarlos de modo que haya peligro de que se sequen.

Es absolutamente prohibida la explotación de corteza de árboles arrancándolas en forma tal que ocasione la muerte del árbol.

Todas estas prescripciones han sido fuertemente consolidadas con la dación del Decreto Ley N° 14552 que, tiene por objeto la protección, conservación y aprovechamiento racional y permanente de los bosques y terrenos forestales de la Nación, así como de vida silvestre. Lo encomiable de este Decreto Ley, es que declara de necesidad pública la protección, conservación y repoblación forestal (art. 3°), es decir considera que los bosques son de interés colectivo.

El Decreto Ley en referencia crea el Servicio Forestal y de Caza como organismo de Derecho Público Interno, con atribuciones de asesorar el Ministerio de Agricultura en la política forestal del país, de evaluar y administrar los bosques y terrenos forestales (2).

Hay que advertir, sin embargo, que el Decreto Ley 14552 ha sido en parte modificado por el Decreto Ley N° 19608 denominado Ley del Sector Agrario, que ha cambiado la estructura Orgánica del Ministerio de Agricultura y, ha convertido al mencionado Servicio Forestal, en Dirección Forestal y de Caza.

En cuanto a las disposiciones actuales de protección y conservación del recurso forestal, es menester recalcar las medidas de determinar las "Reservas Forestales", los "Bosques Nacionales" y los "Parques Nacionales".

Las "Reservas Forestales" son establecidas con carácter temporal en la región de la selva y su utilización dependerá del resultado de los estudios que en élla realice el Servicio Forestal y de Caza, conjuntamente con los organismos del Estado encargados de la colonización y de la conservación de los suelos. Las Reservas Forestales podrán establecerse hasta por 5 años, pudiendo ser renovables.

Los "Bosques Nacionales" son establecidos en carácter definitivo, con fines de protección y producción permanente de madera y productos forestales secundarios (3), y tienen carácter de inalienables.

---

(2) En realidad el Servicio Forestal y de Caza, tuvo como fuente el Decreto Supremo del 14 de Abril de 1937 que creó por primera vez el Servicio Forestal del Perú. Su función primordial fue de carácter administrativo y de resguardo para el efectivo cumplimiento de las disposiciones que expidiera el Gobierno.

(3) Aquellos que aparte de la madera se aprovechan directamente de los bosques: crin vegetal, condurango, resinas, gomas, cortezas, frutos y semillas.

Los "Parques Nacionales" son establecidos también con carácter definitivo; pero para ser destinados a la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales de la flora y la vida silvestre de importancia nacional, para ser puesto al servicio público.

Amén de las medidas antes mencionadas, los adjudicatarios de los bosques y terrenos forestales del Estado, quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones para la conservación de los suelos, protección de los bosques y de la vida silvestre que imparta el Ministerio de Agricultura.

Ahora bien, si el Reglamento de la Ley 1220 no contempló las medidas protectoras contra las plagas, enfermedades e incendios en cambio el Decreto Supremo N° 06 del 26 de Enero de 1967, contiene las primeras normas al respecto.

Así al Servicio Forestal y de Caza corresponde el estudio, vigilancia y extinción de plagas y enfermedades de los bosques y viveros forestales del Estado y, los propietarios y usuarios de bosques estan obligados a poner en conocimiento de la correspondiente Jefatura Regional (Hoy Zona Agraria), cuantas anomalías sanitarias de carácter forestal, observen en sus respectivos predios.

El Servicio Forestal y de Caza, podrá declarar en cuarentena una zona afectada por plaga o enfermedad forestal y tomar las providencias necesarias. En el caso de que sea necesario proceder a la destrucción de los productos atacados, que constituyan peligro de propagación, el Servicio Forestal y de Caza podrá verificarlos, sin que los propietarios de aquellos puedan oponerse, ni reclamar indemnización alguna.

En cuanto a los incendios, el Servico Forestal y de Caza, adoptará las medidas preventivas, combativas y reparadoras de conformidad con las normas técnicas que el caso requiera; igualmente podrá declarar como "Zona de Peligro" una superficie forestal, quedando obligados todos los propietarios a la ejecución y conservación de pistas y fajas contra-fuegos.

El Servicio Forestal y Caza ejerce acción de vigilancia en las quemas de los bosques para apertura de chacras, estando facultado a impedir la destrucción o incendio de bosques, pastizales y otras vegetaciones, cuando éstas tengan carácter protector.

Es interesante comprobar como se ha establecido para todos los extractores de bosques y empresas contratistas, la obligación de participar sin limitación en la extinción de un incendio forestal.

Igualmente el Decreto Supremo N° 06 de 26 de Enero de 1967 establecen un régimen de defensa de las Cuencas Hidrográficas señalando:

1. Toda zona en contorno de un manantial o del nacimiento de cualquier corriente de agua y dentro de un radio de 200 metros en proyección horizontal.
2. Una zona mínima de 300 metros de ancho a ambos lados de las cumbres de las montañas; y
3. Las laderas con una gradiente superior de 40 grados.

Corresponde pues, al Servicio Forestal y de Caza, en armonía con el interés social, el

estudio y ejecución de los proyectos de protección de Cuencas, conservación de suelos forestales, corrección de regímenes torrenciales, contención de aludes y fijación de suelo inestables.

En materia del recurso forestal preconizamos la intervención Estatal en forma directa y ostensible. En todos los campos de actividad, se considera a los bosques como un "bien público y de interés colectivo" y, por lo tanto, es necesaria la intromisión del Estado, en cuanto los propietarios no actúan de acuerdo a las prescripciones que éste ha dispuesto. Es más aún, el Estado determina:

1. La forma de aprovechamiento;
2. La obligación de reforestar;
3. El sometimiento a estas disposiciones.

La obligación de reforestar, se justifica por el hecho de que si no se efectúa se atenta contra el interés público, ya que no se conserva ni se amplía la extensión forestal.

Finalmente, si no se somete el particular a las órdenes o mandatos estatales, entonces, el Estado puede obligar por medio de la coerción, a que cumpla lo prescripto, o a costa de éste. Tal como sucede en el artículo 102 del D.S. N° 06, cuyo texto reza: "Cuando los propietarios se nieguen a efectuar la repoblación obligatoria, el Servicio Forestal y de Caza procederá a efectuarla por cuenta de aquellos".

Política Forestal. El problema de la destrucción del árbol y de la necesidad de su conservación y reposición es tan antigua como la tierra misma. Ya no es posible pensar en el "bosque mina"; es decir, actuando sobre él con imprevisión, egoísmo, sin considerar el porvenir; sino que debemos aceptar la explotación del patrimonio forestal a base de los principios científicos que permitan una mejor y más adecuada producción. Por consiguiente, hay que pensar y comprender que la explotación del bosque debe ser racional, porque de esta manera, será fuente duradera de trabajo y de beneficio; pero para ello debe tenerse en cuenta la cooperación necesaria de las entidades oficiales y particulares. Esta cooperación debe contar con la Dirección General de Riqueza Forestal y de Caza, con las Direcciones de Producción Agraria, de Investigación y de Comercialización.

De otro lado, hay que hacer lo posible, para que esta cooperación sea también del pueblo, y esto sólo se obtendrá elevando su nivel cultural, puesto que la incultura o ignorancia es el peor enemigo que el bosque pueda tener. Creando pues, una verdadera conciencia forestal en nuestro pueblo, se evitaría realizar gastos considerables destinados para la vigilancia de los actuales bosques.

Afortunadamente en la actualidad hay una corriente favorable para la explotación e industrialización de nuestros bosques; a ella han contribuído: las recomendaciones de la "Reunión Técnica sobre desarrollo de la Agricultura perenne en el Trópico Americano", entre las cuales se señalaron: la promoción de los cultivos perennes alimenticios (cacao, plátano, mango, etc.) y la siembra de plantas perennes industriales (caucho, goma, barbasco, achiote, vainilla, nuez moscada, castaña, etec.) y en especial los 4 estudios del Sector de la Selva Central, que ha realizado ONERN que, han permitido conocer el potencial de sus recursos renovables y las posibilidades de su uso racional.

El potencial económico de nuestra foresta Amazónica es fabuloso, se ha calculado que llega a los 11,000 millones de metros cúbicos de madera, por un valor de 550,000 millones de soles. Sin embargo, como ya lo hemos mencionado, solamente se explota el 2.7 por ciento del área boscosa de las tres Regiones, lo que arroja un volumen estimado de 997 mil metros cúbicos de madera, con un valor en soles de 460 millones. Cifras muy por debajo de las que ya podrían haberse alcanzado.

El problema forestal en nuestro país, exige una pronta y adecuada solución. Ninguna política forestal será eficaz si no cuenta con la ley como medio regulador o solucionante; pero no debemos olvidar que una ley de esta naturaleza no generará bienestar, si no tiene un respaldo o apoyo económico, de lo contrario será letra muerta.

Contenido de la Ley Forestal. Sabemos que existe un Proyecto que está en estudio y que, desafortunadamente no ha llegado a nuestro alcance; con todo nos atrevemos a delinear muy someramente la estructura de una nueva ley, la cual debe comprender:

1. Determinación y carácter de la Propiedad Forestal. Para limitar y fijar la actividad de los particulares, en base a la función social de la Propiedad.
2. Administración del Patrimonio Forestal. A fin de mantener y aumentar este recurso. Esto se logrará legislando sobre sanidad, formación de bosques y protección de los mismos etc.
3. Régimen de Explotaciones. Con la finalidad de limitar e incluso suprimir la explotación, cuando peligre la integridad del bosque, evitando su destrucción. Deberá fijarse época de explotaciones, edad explotable de los árboles, normas para el corte racional, prevención del fuego, etc. Es decir, bases con criterio técnico y científico.
4. Forestación y Reforestación. Con el objeto de plantar especies aparentes a las zonas declaradas de repoblación forzoza, o que reunan condiciones adecuadas para la formación de bosques.
5. Organización Administrativa y Técnica de la Dirección Forestal y de Caza. Evitando crear un engranaje innecesario en la ya complicada máquina burocrática, sino estableciendo que la dirección y ejecución de la ley quede en manos de personal adecuado, en cantidad, calidad o competencia. Estableciendo asimismo, un estricto control en la admisión del personal y considerando una apropiada retribución por sus servicios. Este personal estará integrado por ingenieros o técnicos forestales.

De igual manera en esta ley quedarán los Organismo Oficiales existentes, pero estableciendo la competencia administrativa en lo referente a la contratación forestal.

6. Aspectos Económicos y Financiamiento. Intensificando la política impositiva forestal, y de otro lado, creando un fondo forestal; o sea la eficiente imposición forestal y su exacta distribución a fin de proveer de los fondos necesarios para un buen mantenimiento y mejoramiento de la Dirección Forestal y de Caza.
7. Crédito Forestal. Dispositivos o artículos precisos sobre el establecimiento de e esta forma o tipo de crédito, o habilitación desde la tala o corte, hasta la industrialización y comercialización de los productos forestales.
8. Cooperativas. Esencialmente de Crédito y de Producción para compra de maquinarias, herramientas, semillas, etc., con la adecuada protección que les otorga esta ley.
9. Enseñanza Forestal. Adecuada y uniforme, en todos los grados de la educación y en la etapa extra escolar. Cátedras universitarias y Seminarios.
10. Penas y Sanciones. La ley debe tener el más amplio respaldo de la justicia para su estricto cumplimiento. Se debe pues, coordinar la Ley Forestal con el Código Pe-

nal y, establecer para las infracciones o delitos forestales sanciones severas. Sin sanciones de tal naturaleza, no tendría sentido una ley que trata de resolver el problema, puesto que sin ellas, la industria forestal sería una actividad transitoria y no podría erradicarse la actividad irreflexiva y egoísta del explotador.

11. Por último es necesaria la cooperación estrecha entre el Estado, los Gobiernos Locales y la Colectividad.

CONCLUSIONES

1. La Legislación Forestal por eficiente que sea, de nada serviría, sin un fuerte apoyo económico; pues las inversiones para desarrollar programas de aprovechamiento y protección forestal alcanzaría sumas del orden de los 7,000 millones de soles. Es evidente que, con una inversión de tal naturaleza, se pueden poner en marcha campañas de forestación y reforestación y, en el orden humano, crear trabajo altamente rendidor.
2. Considerando que uno de los factores con que tropieza la explotación eficiente de nuestros bosques tropicales, es la escasez de mano de obra, se debe seguir una acertada política Demográfica y Poblacional a fin de superar tal obstáculo.
3. Esta política puede realizarse a base de un Asentamiento o Colonización en la Selva, pero científicamente encaminada, a fin de que la explotación e industrialización consiguiente de nuestros recursos forestales, se conviertan en fuentes de absorción gradual pero efectiva, de la gran cantidad de desocupados que existen.
4. Esta situación requeriría, por parte del Estado, una campaña con tendencia a formar, fomentar y desarrollar las industrias de transformación de los productos forestales, lo cual es factible teniendo como fundamento la Ley de Industrias 18350 y la novísima de Reforma de la Empresa de Propiedad Social.
5. Sin embargo, la integración de la zona forestal, constituye un problema muy complejo que no se resuelve por la simple planificación y contrucción de vías de penetración. La integración efectiva requiere de la solución de necesidades conexas al traslado del elemento urbano como son: vivienda, salubridad, alimentación, etc.

S-P-I-A-N° 01/10

"FUNCION DEL ABOGADO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL"

DR. PEDRO MORAL LOPEZ.

- CHILE -

FUNCION DEL ABOGADO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL

- referida al desarrollo rural-

Dr. Pedro Moral López

GENERALIDADES

Dados el programa y las características de este Simposio, estas notas tratarán de la función del abogado en los procesos de cambio social, referida fundamentalmente al desarrollo rural. El abogado es, pues, en este caso, fundamentalmente el jurista agrario.

Hablar de la función del abogado en el proceso de cambio es tratar, en gran parte, de la función que corresponde al Derecho mismo en el desarrollo, del cual el cambio de las instituciones sociales constituye una importante manifestación. No nos referiremos aquí a la formación misma del abogado, que es materia de otro tema del programa del Simposio. No es dudoso, sin embargo, que las ideas que aquí se expondrán se relacionan con la concepción de la enseñanza del Derecho, de sus programas y métodos, ya que de ella dependerá la formación o el perfeccionamiento de juristas capaces de desempeñar una función adecuada en el cambio social.

La adaptación del Derecho, y en el caso que más nos interesa en el caso presente, del Derecho agrario, a las necesidades del desarrollo socio-económico, preocupa en primer término a los países en vías de desarrollo. Cuando, además, como es el caso de los países latinoamericanos, la rigidez de las estructuras socioeconómicas limita la posibilidad de cambios considerados indispensables, esa adaptación se torna aún más urgente; por ello, más importante es todavía la función que el jurista ha de desempeñar. En estos países, las estructuras socioeconómicas agrarias estan informadas y limitadas por instituciones jurídicas particularmente rígidas, plasmadas en mayor parte en los Códigos civiles, que, a falta de legislación agraria específica, sirve como legislación supletoria. La falta de evolución de estos textos, unida a una posición notablemente poco creadora de la jurisprudencia si se compara con la propia jurisprudencia francesa, cuna del Código civil, son factores que obstaculizan el cambio. Además, la formación tradicional del abogado se ha realizado en la mayoría de los casos en los países latinoamericanos, sobre la base del estudio preciso y detallado de la legislación positiva y con frecuencia, sobre todo en el caso de la legislación agraria, solamente de ella. El futuro abogado conocía y estudiaba la legislación en vigor, escasa por cierto en materia agraria, pero no la realidad jurídica completa, por mucho que se manifestara en el devenir social. Igualmente en materia agraria, solamente en años recientes se observa un desenvolvimiento notable de la doctrina jurídica. Desenvolvimiento que, por cierto, por coincidir con hechos socioeconómicos importantes, está permitiendo el aparecimiento de una doctrina jurídica relativa a los temas agrarios más modernos. Por todo ello, se compren-

de la importancia de lograr una nueva actitud y formación del hombre de Derecho, adecuada a los fines del desarrollo.

La importancia de la función del abogado en el desarrollo surge de la influencia, que no es dudosa, entre las estructuras jurídicas y la sociedad en transformación, sea esta última económica, social, o política, o una combinación de ellas. En el momento actual, el mundo atraviesa crisis, sean de carácter cíclico o de carácter más permanente, muchas de las cuales afectan a la agricultura. Para hacer frente a ellas será preciso realizar una serie de acciones convergentes que, en gran medida, han de confluir en una racionalización y adaptación de diferentes instituciones al mundo moderno. Como estas últimas se estructuran en definitiva en sistemas jurídicos, corresponderá al hombre de Derecho intervenir de modo determinante en el logro de esa racionalización y adaptación.

El cambio social se concibe entonces en términos de nuevas relaciones jurídicas, que, en el caso de lo agrario, se establecerán en cuanto al dominio y el aprovechamiento de los recursos naturales productivos. Así el hombre de Derecho habrá de intervenir, como lo examinaremos a continuación, en la creación o readaptación de instituciones, tales como la asociación y cooperación agrícolas y el crédito, y en la formulación o aplicación de legislación relativa al régimen de tierras y aguas.

No hay que olvidar por lo demás que, particularmente en el ámbito rural, las relaciones jurídicas están reguladas con frecuencia, no ya por textos legales que suelen ser inaccesibles, o incomprensibles, para muchos de aquellos que podrían calificarse de usuarios de la legislación, sino por costumbres y prácticas parajurídicas o extrajurídicas. Estas, por ser muchas veces más fuertes que todas las leyes, han mantenido en el agro situaciones completamente disociadas de los cambios que se producen en un nivel más global. En ciertos casos, tales costumbres o prácticas, más ajustadas a las necesidades reales que la legislación positiva, han contribuido a hacer modificar esta última. El abogado deberá, por consiguiente, adaptarse a la idiosincrasia y necesidades específicas del ámbito rural, bien sea para poder incorporar las experiencias rurales en el conjunto de cambios globales que se vayan institucionalizando en un país, o bien para lograr transponer en términos susceptibles de ser comprendidos en el ámbito rural, y adaptados al mismo, los cambios socioeconómicos de carácter global que se van produciendo. Así podrá resolverse la dificultad resultante de la tendencia del habitante rural a ignorar la ley, por desconocimiento o, frecuentemente, como medida instintiva de defensa.

La labor de un abogado capaz de desempeñar el tipo de funciones apuntadas, en el ámbito rural, exigirá en primer lugar su adaptación en el sentido de concebir el Derecho no como un fin en sí, sino como el medio - posiblemente el más efectivo - de poner en obra el cambio, y no simplemente de reflejarlo. No solamente porque concebido en estos términos, el Derecho logrará el cambio social en lo más profundo de las estructuras en que se organizan los cambios de diversa naturaleza, y en los diferentes sectores de la actividad social y económica, sino porque es mediante el Derecho cómo esos cambios, institucionalizados, alcanzarán la necesaria coherencia y continuidad.

De modo general, podemos concebir la función de jurista, del jurista agrario en particular, como la del especialista encargado de interpretar en términos jurídicos el cambio social, preexistente o que se cree con el Derecho mismo como instrumento. Los cambios

en la explotación de los recursos naturales para la agricultura, por ejemplo, que son propuestos y formulados por el economista, el sociólogo y el político, han de transponer se en textos jurídicos - leyes, decretos - y ser aplicados en vía jurídica. El profesional del Derecho deberá colaborar, por consiguiente, en la labor interdisciplinaria - más aún que multidisciplinaria - junto con los profesionales de otras disciplinas, que haya de conducir a la elaboración de fórmulas de cambio social. Es esta una necesidad ciertamente reconocida, que sin embargo hasta ahora poco se cumple en los hechos. Es, por ejemplo, frecuente, en las misiones de carácter técnico que los organismos internacionales realizan para asesorar a autoridades nacionales en la formulación de medidas de desarrollo económico y social, que el primer requerimiento que se les plantee sea el de elaborar lo más pronto posible un proyecto de ley en la materia objeto de la misión. Esta, si no está integrada con especialistas del Derecho, no podrá hacer frente a esa necesidad.

Para cumplir este tipo de funciones, el abogado deberá estar imbuido de una concepción del Derecho con frecuencia diferente de aquella que ha prevalecido en las Universidades, en las que su formación se consideró principalmente en relación con el arbitraje entre intereses privados contrapuestos, que era precisamente la función que se asignaba a la ley, dictada en base a las concepciones individualistas que informaron los Códigos civiles. Concepción civilista, que ha obstaculizado durante largo tiempo el desarrollo en el ámbito rural, en consonancia con las necesidades específicas modernas del agro.

La función del abogado, así concebida, supone que éste no sea simplemente un especialista instruido de la legislación positiva, sino que su formación le permita elevarse a la plena comprensión de los conceptos jurídicos que han de informar su labor como coadyuvante en los procesos de cambio. Es de notar que, en mucho casos, en América Latina, el egresado de las Facultades de Derecho no ha comprendido el papel que puede desempeñar en el desarrollo sino cuando ha seguido algún estudio complementario o de postgrado en economía, o en otras ciencias sociales. Pero solamente con una profunda preparación en Derecho mismo podrá participar, junto con los especialistas de otras ciencias sociales, en el examen, estudio y conocimiento razonado del medio, en que ha de actuar y en la consiguiente concepción y creación de las instituciones y de los instrumentos del cambio desde el punto de vista jurídico, y en su aplicación con un sentido teleológico y funcional, que es fundamentalmente, en el tema que más directamente nos ocupa, el sentido del Derecho agrario. Ello es tanto más necesario cuanto que la dinámica propia de las situaciones socioeconómicas exigirá examinar de modo continuo si existe correspondencia entre el texto formal de la ley que haya incorporado u originado el cambio y el acontecer real de la situación en el agro. Para lograr esa correspondencia, la interpretación de las normas jurídicas habrá de hacerse conforme a las finalidades del cambio, lo que será precisamente función del jurista agrarista. Todo ello con la preocupación constante, por su parte, de contribuir a que la norma positiva relativa al cambio funciones permanentemente dentro de un sistema jurídico global, igualmente renovado, armónico y a salvo de cualquier riesgo de ruptura o incoherencia interna.

Sobre la base de estos conceptos generales, nos proponemos describir a continuación de modo más preciso diferentes modalidades de la función del abogado, en primer lugar en cuanto a su participación en la adaptación del Derecho a las necesidades del desa-

rrollo, que supone cambio, y en segundo lugar en cuanto a la aplicación de la legislación correspondiente. Haremos particular hincapié en la primera por parecernos que es en relación con ella que la preparación del jurista ha sido más descuidada. Ello implica, en primer lugar, el cambio mismo de la idea que ha sido habitual hacerse del abogado, como titular de una profesión liberal cuyo papel principal consistía en participar en la solución de litigios.

EL ABOGADO Y LA ADAPTACION DEL DERECHO A LAS NECESIDADES DEL CAMBIO Y DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO

Participación en el diagnóstico de situaciones con componente jurídico

La determinación de políticas y la formulación de programas y planes de desarrollo se realiza generalmente sobre la base del diagnóstico de situaciones existentes, que se decide modificar y mejorar. Estas contienen diferentes componentes. Por no haberse tenido en cuenta suficientemente el componente jurídico - o por no haber estado el profesional del Derecho en condiciones de participar en esa labor - los diagnósticos han sido con frecuencia incompletos. No habiéndose tenido en cuenta la dimensión jurídica de determinadas situaciones y problemas, las políticas, programas y planes tampoco han podido transponerse adecuadamente en términos jurídicos, los que, sin embargo, han de constituir en definitiva la manifestación formal de aquéllos. Es, pues, importante, que el abogado participe en ese diagnóstico, inclusive integrándose en los grupos interdisciplinarios que lo realizan. En materia de desarrollo agropecuario, la FAO ha estado progresivamente utilizando el diagnóstico jurídico junto con el del referente a otras ciencias. Ciertos grupos interdisciplinarios de la FAO que realizan misiones de asistencia técnica en los países poseen un componente jurídico.

Una vez diagnosticada la situación que se trata de modificar, que puede ser de carácter global en un país o presentarse en nivel local, el jurista deberá intervenir, desde el punto de vista jurídico, en la formulación y elaboración de las medidas de desarrollo que se hayan decidido. Podrá lograrse de este modo la necesaria coherencia de dichas medidas con el sistema jurídico general, así como la funcionalidad de las medidas dictadas, en sus aspectos igualmente jurídicos. Es importante hacer resaltar, en este sentido, la importancia de que el jurista intervenga en la depuración y adaptación de la técnica legislativa a las necesidades modernas. El jurista especializado deberá conseguir la adaptación de la norma jurídica al ámbito en que esta deba aplicarse, en el caso que nos ocupa, el rural, y al dinamismo propio de las materias económicas y sociales. En consecuencia, la legislación de desarrollo deberá ser especializada y quedar, lo más posible, exenta de la complejidad que ha afectado tradicionalmente a la legislación de los países de desarrollo, que hace su aplicación difícil y engorrosa. Debe también esta norma jurídica adaptarse a los medios existentes realmente para su administración y aplicación, evitando mecanismos de que no sea posible disponer. Finalmente, la legislación de desarrollo, como ya se ha insistido, debe estar adaptada al sistema institucional y legal general dentro del cual haya de aplicarse. Es posible que sea necesario reformar aquél; es éste, por ejemplo, el caso de la reforma de los textos constitucionales, que puede ser necesaria para que la legislación de desarrollo que se dicte pueda ser realmente aplicable.

Cabe mencionar que la elaboración de esa legislación debiera realizarse utilizando los métodos más modernos de que se pueda disponer, para mejorar la técnica jurídica. Ello es cierto para esta última como para cualesquiera otras técnicas: deberá pensarse, por consiguiente, en que el jurista contribuya, en apoyo del legislador, en la modernización de la técnica legislativa, recurriendo, incluso, a la aplicación de instrumentos modernos tales como la computación, para lograr determinar claramente la legislación existente, con la que la legislación de desarrollo, como se ha dicho, deberá ser coherente. La ayuda del jurista será indispensable para el funcionamiento de esas técnicas modernas, que suponen la depuración y aclaración de los principios y conceptos jurídicos, e incluso de la terminología jurídica. Debe insistirse en que, para poder actuar en este campo, el abogado deberá ser, sobre todo, un buen y profundo conocedor del Derecho, y de sus técnicas.

El abogado en la planificación del desarrollo

Las técnicas modernas del desarrollo se basan, como es sabido, en la planificación de las diferentes medidas de orden económico y social, para permitir la integración y ejecución ordenada de los diferentes programas y actividades previstos, dentro de un todo armónico. La función del jurista en la planificación parece esencial: conociendo el sistema legal en su conjunto, puede intervenir decisivamente en la ordenación de actividades determinadas, que guarden relación entre ellas mismas y con otros sectores de actividad y que deben ser coherentes con las normas legales que rigen otras actividades interrelacionadas. El jurista también podrá intervenir de manera importante en la formulación de formas institucionales adecuadas al desarrollo. Piénsese, por ejemplo, en la formulación de formas asociativas de producción, de tenencia y de explotación de tierras y aguas, que muchos países utilizan al reestructurar las bases de su producción agrícola. Estas formas institucionales debieran tener en cuenta, desde el principio de su concepción y formulación, lo que es legalmente posible dentro del sistema legal en su conjunto. Ello es cierto tanto para las instituciones agrarias relacionadas con el sector público como para las del sector privado de la economía moderna. Así, podrá el jurista participar constructivamente en la organización, desde el punto de vista jurídico, de las actividades de la sociedad moderna.

La participación del jurista en la planificación del desarrollo, por ejemplo el de la agricultura, permitirá utilizar la legislación como método directo de realización de planes coordinados de desarrollo, cuya ejecución como medidas directas parezca necesaria en vez de, o como complemento de métodos indirectos tales como la simple orientación de las inversiones públicas y privadas, que pueden ser insuficientes en los países en vías de desarrollo, en los cuales el juego de los mecanismos automáticos de orientación y reajuste de la economía puede ser insuficiente, o estar distorsionado. En lo que se refiere, en particular, a la planificación agrícola, el informe sobre Derecho agrario y desarrollo agropecuario, que contó con el beneficio de la Conferencia Regional de la FAO para América Latina en 1972, mostró la importancia del Derecho agrario para el ordenamiento de los recursos disponibles (humanos, naturales, financieros y Tecnológicos) para obtener metas y objetivos de orden económico y social. Como el aprovechamiento y disposición de los diversos recursos con que cuenta un país determinado están en gran medida definidos por el régimen legal, la planificación de su uso para determinados objetivos y metas - los del plan - es, en gran medida, materia jurídica. Las normas jurídicas constituyen así un medio insustituible para la ejecución ordenada de los planes de desarrollo agropecuario, puesto que en ellos se fijan normas de conducta, cuya aplicación es

básicamente de orden jurídico.

El jurista, en fin, debe contribuir, naturalmente, a planificar la legislación misma del desarrollo. Es así como la legislación podrá llegar a ser un instrumento de la mayor efectividad para el cambio social.

Los planes de desarrollo - en nuestro caso los agropecuarios-desembocan, según la terminología establecida, en programas precisos y en acciones determinadas, todos los cuales deben integrarse dentro de un conjunto.

El abogado, que debe participar en el diagnóstico de situaciones, y que también habrá de contribuir a formular la legislación de desarrollo, debiera estar directamente asociado al diseño y ejecución de los proyectos desarrollo agropecuario, concebidos como acciones concretas encaminadas a lograr en un país dado determinados objetivos y metas en cuanto a transferencia de tecnologías, organización institucional, enseñanza y capacitación de recursos humanos, materias todas ellas que son objeto de los programas de cooperación internacional y asistencia técnica de los organismos internacionales especializados de las Naciones Unidas, tales como la FAO.

El jurista en el ordenamiento del cambio social

Al mismo tiempo que contribuya a la depuración y modernización de las técnicas legislativas para el desarrollo, el jurista, siempre que se mantenga en estrecho contacto con los exponentes de otras ciencias sociales, podrá participar en el ordenamiento del cambio social resultante, integrándolo en un conjunto legal que lo haga irreversible. Por ello, la necesidad de que el jurista intervenga en los procesos de desarrollo es cierto para cualquier tipo de medidas de cambio social, tanto las de carácter evolutivo como incluso las de tipo revolucionario, ya que en la esencia misma de toda revolución está el mantener sus logros. Es necesario recalcar que, para poder intervenir efectivamente en los procesos de cambio, el jurista debe, desde luego, evolucionar fundamentalmente en el sentido de servir al interés público, aún cuando pueda mantener sus funciones de especialista para dirimir litigios entre particulares incluso en relación con los procesos de cambio o, en la situación de intervencionismo creciente del Estado en materia económica y social, entre los particulares y el Estado mismo.

El jurista y la evaluación de la legislación de desarrollo

Del mismo modo que el jurista debe participar en el diagnóstico de la situación económica y social, también le corresponde contribuir a determinar los cambios que se producen en la sociedad como efecto de las medidas de desarrollo - en términos de normas legales. Ya se ha apuntado que la norma legal debe considerarse, no solamente como la concreción de evoluciones o transformaciones determinadas, sino como instrumento de los cambios. Piénsese, por ejemplo en aquellos que provienen de la promulgación de Constituciones políticas nuevas, o de reformas constitucionales. Ellas, en cuanto contienen disposiciones en materia económica y social, como es frecuentemente el caso en las Constituciones más modernas, son origen de cambios notables.

El jurista debe ser agente principal en la evaluación de la aplicación de la legislación de desarrollo. No para determinar los efectos económicos y sociales de la legislación misma, materia que compete más bien a los economistas y sociólogos, sino para descubrir, en particular:

a. Si la norma jurídica está realmente adaptada a los objetivos y metas de desarrollo propuesto;
b. Los problemas de aplicación de la norma jurídica dictada.

Al mismo tiempo, contrastará la norma jurídica con la realidad. De este modo, podrá el jurista determinar si la norma es adecuada, o si conviene reformarla en virtud de la experiencia en cuanto a su aplicación. Es ésta una de las mayores contribuciones que los especialistas de Derecho podrían y deberían hacer para facilitar y perfeccionar la labor del legislador y del gobernante.

La función del jurista, y la investigación jurídica

Las diferentes funciones así esbozadas en relación con la participación del abogado en la adaptación del Derecho a las necesidades del cambio y del desarrollo socioeconómico implican, evidentemente, un esfuerzo primordial en materia de formación y perfeccionamiento jurídico. Sólo conociendo, no exclusivamente el contenido de la ley positiva y de sus principios, sino las causas más profundas de carácter social, económico, político e histórico que han influido en la creación y evolución de las instituciones jurídicas, y que influyen también en el cambio, podrá el jurista cumplir a cabalidad aquellas diferentes funciones. Para ello, es esencial, para que el jurista pueda participar en el desarrollo, que se desarrolle la investigación jurídica, como elemento esencial de su formación y perfeccionamiento. No como simple exégesis de los textos legales vigentes, sino como estudio de las relaciones más profundas existentes entre lo social y lo jurídico. Cuando, además, se trata del cambio social en el medio rural, se precisa conocer las características específicas del mismo, las que frecuentemente, por su aislamiento del resto de la sociedad y los valores sociales que singularizan a ese medio, exigen un decidido esfuerzo de comprensión, para lograr la cual se necesita, en primer lugar, diseñar y utilizar metodología de investigación apropiadas. Por esta razón, la Conferencia Regional de la FAO para América Latina ha concedido especial importancia a la investigación en Derecho agrario, y este tema es objeto actualmente de estudio para diseñar un programa especial en la región latinoamericana.

Por las razones anteriormente apuntadas, la investigación socioeconómica en el agro debe concebirse en gran parte en términos de labor interdisciplinaria. Está particularmente indicada, por definición, en los programas y proyectos específicos de desarrollo rural integrado, en el que la investigación de los componentes estructurales, en particular la reforma agraria, exige una contribución fundamental del jurista agrario.

Buscando metodologías de investigación apropiadas, el abogado deberá desempeñar una función importante al alimentar la investigación dela realidad social, en su dimensión jurídica. Ella debiera constituir en grado cada vez mayor de la base de una enseñanza moderna de las disciplinas jurídicas, que permita la eficaz participación de éstas en el proceso de desarrollo. Es este un tema que se examinará sin duda en profundidad en otro lugar de este mismo Simposio.

Como los procesos de desarrollo socioeconómico, en América Latina, tienden a constituir un factor importante en los programas y la acción de los grupos regionales y subregionales de integración, la investigación jurídica por parte del abogado, y del abogado agrarista, deberá cumplir una función importante para el éxito de los movimien

tos de integración. En estos casos, es sobre todo la investigación comparativa de Derecho la que podrá rendir mejores frutos para que el abogado pueda asegurar, en materia de integración regional, aquellas de las funciones descritas que correspondan a los objetivos y metas de los grupos de integración. Lo mismo puede decirse, en un ámbito geográfico más amplio, de la importancia de que el jurista que haya de participar en programas y actividades de cooperación internacional pro desarrollo, complete su formación con estudios apropiados de Derecho comparado.

EL ABOGADO EN LA APLICACION DEL DERECHO CONFORME A LOS FINES DEL DESARROLLO

Como se ha mencionado anteriormente, la labor tradicional del abogado ha consistido sobre todo en actuar en la solución de litigios, respondiendo así a la función principal que se reconocía a la norma jurídica como norma de arbitraje. Su formación estaba encaminada fundamentalmente al ejercicio de esta actividad, como profesión liberal. En adelante, debe esperarse que el abogado, frente a los requerimientos del desarrollo y del cambio social, participe de modo creciente, además de en la adaptación y la creación del Derecho para el desarrollo, en la aplicación de las normas jurídicas que han de impulsarlo y organizado. Para ello, el abogado deberá capacitarse para utilizar los elementos jurídicos formales de que disponga, para contribuir al cambio de las instituciones sociales. Todo ello, de un modo que asegure el cumplimiento de los objetivos del desarrollo y del cambio social. Como especialistas del Derecho, el abogado podrá prestar asistencia técnica en la materia, inclusive contribuyendo a asegurar la aplicación adecuada de las normas jurídicas por la administración pública, y convertirse, en relación con los usuarios de la legislación y los beneficiarios del desarrollo, en un agente coadyuvante del cambio social. Todo ello será posible en la medida en que el abogado se ponga en condiciones de conocer e interpretar desde el punto de vista jurídico, la realidad social frente a la cual deberá actuar en cuanto a la aplicación de las normas jurídicas.

Asesor técnico

Como especialista del Derecho, del Derecho agrario en el caso que más directamente nos interesa, el abogado debiera en lo sucesivo asesorar técnicamente, como otros especialistas de ciencias sociales, a los individuos a los organismos públicos o privados directamente interesados en el desarrollo y en la legislación correspondiente. Para ello, deberá conocer desde luego perfectamente las necesidades reales que han conducido a la formulación de esa legislación, y los fundamentos mismos de ésta. Piénsese, por ejemplo, en las necesidades de asesoramiento técnico, en materia agraria, de las asociaciones y organizaciones de producción y explotación, de mercadeo, de crédito, constituidas para el desarrollo agropecuario, o como resultado del cambio económico y social. Ellas deberán actuar dentro de estructuras jurídicas globales que sólo el abogado, como especialista, está en condiciones de conocer en profundidad. Cuando esas organizaciones están constituidas por beneficiarios directos del cambio social, por ejemplo los de las medidas de reforma agraria, será aún más necesaria la asistencia del abogado, para asesorar a los campesinos que eran ya cultivadores, pero que, por no haber podido tener acceso a la calidad de empresarios, ni siquiera pequeños, no han tenido ocasión ni motivo de participar en el comercio jurídico a que han de llevarle sus nuevas actividades. Nuevas entidades en el ámbito agrario, que nunca existieron y cuyos integrantes partici

paban en la actividad económica y social sólo marginalmente, necesitarán el asesoramiento y apoyo del especialista del Derecho, con tal que éste reúna las condiciones repetidamente señaladas en cuanto al conocimiento de la realidad social, y del Derecho incluso informal, que rige en el campo. Podrá así el abogado ser un factor de armonización entre estructuras nuevas y las pre-existentes o readaptadas, que corren el riesgo de funcionar de modo contradictorio si no cuentan con asesoramiento jurídico apropiado.

Coadyuvante del cambio social

Como coadyuvante del cambio social, el abogado deberá poder prestar asesoramiento, además, a los beneficiarios del cambio, cuando ellos necesiten que se les reconozcan los derechos que la nueva legislación les conceda. En este sentido, es importante la institución de los procuradores o defensores agrarios, que varios países latinoamericanos conocen. También deberá contribuir a evitar los abusos de derecho que pudieran malograr los objetivos, en particular los sociales, de las medidas de desarrollo.

Siendo la legislación, en numerosos casos, un instrumento de desarrollo y de cambio, no puede ignorarse el papel educativo que la ley debe y puede cumplir - con tal de poseer las condiciones de forma apropiadas para ello - el abogado, al contribuir a los procesos de desarrollo como especialista, como asesor técnico, como coadyuvante del cambio social, podrá ser el mejor vehículo en esa función educativa de la ley.

Cooperador en la administración de las medidas de desarrollo

Al cumplir estas diferentes funciones, el abogado, conocedor del derecho y de los objetivos que fundamentan la legislación de desarrollo, podrá contribuir poderosamente a evitar que se desvirtúen los fines mismos de la ley, cooperando en la administración de las medidas de desarrollo y en su modernización.

Como especialista del Derecho, el abogado ha de encontrar perspectivas insospechadas en las funciones de administración y de gerencia que están cada vez más presentes en las actividades económicas y sociales del mundo moderno, tanto pública como privada. Podría pensarse que la actividad gerencial es una especialidad en sí misma, pero mal se la puede concebir sin el asesoramiento del abogado, necesario para hacer frente a la complejidad infinita del comercio jurídico en el mundo moderno: entre particulares, entre los particulares y el Estado en vista del intervencionismo creciente de este último; entre organismos, privados, públicos, que participan en la actividad económica que se quiere impulsar con el desarrollo, pero que necesita ordenarse en un marco armónico que, en definitiva, es el jurídico.

En la justicia agraria

Finalmente, y es circunstancia apropiada mencionarlo muy especialmente cuando se celebra en Perú el quinto aniversario de la creación del Fuero privativo agrario y del Tribunal Agrario, muchos abogados se destinarán sin duda a la función jurisdiccional agraria, para desempeñar la cual, conforme a los objetivos del desarrollo y del cambio social, deberán alcanzar una formación y un perfeccionamiento jurídico especiales. La mayoría de las condiciones que se han señalado como esenciales para que el abogado pueda cumplir funciones, en gran parte determinante, en el logro del desarrollo y del

cambio social, deberán reunirse en mayor grado aún en aquellos que se destinen a la función jurisdiccional en materia agraria. Esta exige condiciones muy especiales de adaptación al medio rural, de conocimiento de las condiciones técnicas y sociales en que se realizan el uso de los recursos naturales renovables y la explotación agrícola y, por sobre todo, de las relaciones entre quienes participan en la producción agrícola, relación que es fundamentalmente jurídica. Es este un tema muy amplio, en el que no abundaremos en este momento por constituir un tema completo de este Simposio, teniendo en cuenta la experiencia, que nos parece única hasta ahora, de la jurisdicción agraria más completa instaurada en Perú.

CONCLUSION

Hemos pretendido mostrar las relaciones profundas que existen entre la actividad jurídica, en particular la agraria, y las otras actividades que contribuyen al desarrollo y al cambio social y que señalan la necesidad de una participación creciente del jurista. En un momento en que las crisis de la agricultura con sus repercusiones inmediatas sobre la alimentación de la población, exigen que el mundo moderno encuentre fórmulas originales de desarrollo, y por consiguiente de estructuras socioeconómicas, el especialista del Derecho debe cumplir un papel importante en la creación, adaptación y aplicación de aquéllas. Precisamente a causa de las debilidades estructurales que aquejan a los países en vías de desarrollo, no es dable esperar que en éstos se produzca una adaptación espontánea de las estructuras a las necesidades del desarrollo. En cuanto a la aplicación de la legislación para el desarrollo y el cambio social, me atreveré a parafrasear lo que puedo anticiparles que será la principal idea-fuerza propuesta por el Grupo de asesores y consultores que está formulando un plan de acción para la FAO en materia de Derecho agrario, como fundamento conceptual de las actividades de investigación y capacitación: el abogado debe contribuir al desarrollo en una función principal, que es la de hacer imperar la justicia en el campo.

Para poder asumir estas diferentes funciones, será preciso que el abogado cambie él mismo, en muchos casos, en el sentido de interesarse de modo creciente por los problemas del desarrollo, que son los del mundo moderno en América Latina. Para lograrlo, será fundamental que se esfuerce por comprender el tipo de sociedad en que vive, las fuerzas y motivaciones que la impulsan y que la mueven hacia el cambio, la naturaleza misma, sobre todo en el caso del mundo rural, de lo que se aspira a perfeccionar, y a cuyo desarrollo el jurista debe contribuir con un instrumento, poderoso al mismo tiempo que indispensable: el Derecho.

S-P-I-A-N° 01/12

"FUNCION DEL ABOGADO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL"

DR. VICTOR GIMENEZ LONDINEZ.

- VENEZUELA -

FUNCION DEL ABOGADO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL

Dr. VICTOR GIMENEZ LONDINEZ,

Cada día se hace más patente la importancia del Derecho Agrario como instrumento de cambio. En escala mundial ya se reconoce la base filosófica propia, el campo de acción peculiar y las instituciones concretas que han venido definiendo la especificidad de esta rama nueva del Derecho. En la misma medida, es fácil comprender cómo crece la responsabilidad de los profesionales del Derech que se han dedicado a conretarla y afirmarla. Todo ello indica a su vez la importancia de este evento y en especial al acierto en incluir en su temario este capítulo relativo a la función del abogado en tan importante cometido.

LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL

Durante las últimas Décadas el mundo ha contemplado, no sin angustia, una agitación sin precedentes que se manifiesta en los más variados sectores de la actividad humana y que cubre en su onda, explosivo a veces, no sólo los pueblos nuevos, los del 3er. mundo, que buscan ansiosamente afirmar su posición y su rango entre las naciones civilizadas; sino muchas veces también entre estas últimas, en donde agudos y tremendos problemas sacuden las estructuras sobre las cuales tradicionalmente han desenvuelto su cultura.

Inclusive, en el sector rural, ha sido evidente, en estos ultimos años, una crisis mundial de abastecimientos, cuya causa y cuyo remedio sería un error buscarla únicamente en aspectos agronómicos o económicos (producción y productividad) porque por encima y más allá de ello, es evidente su contenido específicamente estructural. Es quizás lo que hizo advertir a alguien, la necesidad de reaccionar contra "la tiranía de las estructuras", frente a las cuales piensan que vuelve a justificarse el derecho de rebelión, de esencia típicamente jusnaturalista, que permitía y justificaba la violencia frente a la tiranía de los malos gobernantes.

Ello coloca en primer plano, una vez más, el papel del Derecho en la vida de los pueblos. Si éste se refugia en una posición estereotipada, fría, sin vida, dentro del criterio estricto del positivismo y reduce su carácter científico a la erudición y cuando muchos al proceso; ciertamente, no es de extrañarse que muchos se sienten ante una situación sin salida o sin otra salida que la de violencia iconoclasta.

En cambio, si la ciencia del Derecho, atendiendo a su sentido y proyección finalista es capaz de estudiar, profundizar y comprender el fondo y la razón de ser de estos fenómenos que la realidad presenta en la vida moderna y trata de proyectarse en ella y hacia ella, como herramientas o instrumento del cambio, es posible que sepamos encontrar un camino dentro de la justicia y de la Ley, para que se produzcan y establezcan las transformaciones necesarias, sin ofender los principios inmanentes

sino todo lo contrario, tomando de ellas en toda su potencialidad, los elementos que habrán de servir para crear esa nueva sociedad mejor y más justa que tanto se anhela.

Sólo que, para lograr esto, hace falta-precisamente-un inmenso esfuerzo de pensamiento, de imaginación y de interés para analizar las situaciones, detactar las aspiraciones y tendencias de la realidad; y entonces, concebir fórmulas nuevas, afianzarlas y asentarlas jurídicamente a fín de darles vigencia, permanencia y proyección. Sólo así quezás logremos que ante los grandes problemas de la humanidad, en lugar de la violencia de los hechos sea la violencia del Derecho lo que sirva para darle cauce y bases firmes a la nueva etapa que habrá de vivir el mundo.

En el caso concreto de los cambios sociales e incluso de los económicos que requiere el mundo rural, es fácil entender que a este Derecho nuevo, el Derecho Agrario, le incumbe esa tremenda responsabilidad de crear y establecer los principios rectores y las instituciones prácticas que habrán de hacer posible la realización de la justicia social allí donde por tanto tiempo, estuvo ausente: en las relaciones de propiedades y de producción agrícolas. Y para hacer que las nuevas estructuras de propiedad y de producción agrículos que surjan de estos procesos de cambio y puedan tener éxito, es decir, ser eficaces para el desarrollo social y económico a fin de no caer en nuevas frustraciones.

Quizás entonces podemos decir que el Derecho Agrario viene a ser la verdadera alternativa a la violencia en el medio rural.

LA ESPECIFICIDAD DE LA MATERIA

Ahora bien, para precisar la función del abogado en los procesos de cambio social dentro del sector rural, resulta indispensable precisar en igual forma, el campo de acción específico, los objetivos concretos y el contenido de esta rama nueva del derecho, que llamamos "Derecho Agrario"; porque aún persisten dudas e imprecisión sobre el particular. En tal situación, es conveniente comenzar por reconocer la diferencia entre lo agrícola y lo agrario, dos conceptos que a diario se usan indistintamente, pero que deben analizarse bien para buscar lo propio de la ciencia que nos interesa. En efecto, para algunos, el objeto del Derecho Agrario es referido al conjunto de regulaciones jurídicas sobre la agricultura, sobre el hecho agrícola, sobre la actividad agrícola, sobre la empresa o sobre la producción en el sector. Pero, a pesar de que existe una relación o interrelación estrechísima entre uno y otro concepto, la confusión de los dos hace imposible detectar la especificidad del derecho agrario como ciencia.

A esos efectos conviene tener en cuenta que lo propio y expresamente "agrícola" está representado por los problemas de la agricultura como ciencia y como práctica de cultivar adecuadamente el suelo, de conservarlo, de mejorarlo, de obtener de él la mayor producción posible, dándole el uso que corresponda a sus características, sembrando en él las plantas que correspondan a su clasificación agrológica, aplicando a él los elementos - agua, abono, tecnología en general -indispensables para los mayores logros de productividad. Inclusive organizando la actividad productiva a través de una sana administración y utilización de los diferentes recursos, es decir, como una verdadera empresa a los fines de una satisfactoria rentabilidad. En resumen, trata o mira el fenómeno agrícola como un simple objeto de producción.

De acuerdo con lo anterior, todo lo que signifique regulación jurídica de este tipo de actividades, cae en lo que podría denominarse en general, "derecho agrícola", derecho de la agricultura, cuando mucho "legislación agrícola". Pero ciertamente no será derecho "agrario" y ciertamente no representaría la especificidad del derecho nuevo, carecería de la importancia y de la proyección del mismo como instrumento de cambio.

Pero hay otro universo de la problemática agrícola, más amplio a nuestro modo de ver, íntimamente ligado al anterior, es verdad, pero diferente; quizás con la diferencia que puede existir entre el continente y el contenido de las cosas y que precisa lo que sí podríamos llamar "derecho agrario". Es el aspecto humano, el fondo humano que le da características especiales, ya que como ya lo dijimos en otra oportunidad, si algo lo distingue, es que se refiere necesaria y fundamentalmente a relaciones humanas, a las relaciones humanas con respecto a la tierra como objeto de propiedad y a los demás hombres como sujetos del mismo derecho.

En este sentido vale la pena anotar que, además del hecho agrícola de la tierra, de la producción, de la productividad, de la rentabilidad, que integran a la empresa misma, existe una serie de importantísimos problemas de tipo humano y social que configuran lo que hoy con buen criterio se viene definiendo como la "dimensión estructural del desarrollo".

Son las relaciones del hombre con la tierra, los problemas de apropiación y de acaparamiento, la excesiva concentración, la posesión o tenencia ociosa de la tierra, su utilización como instrumento de renta, su instrumentación como aparato de dominación y servidumbre; el monopolio de los demás medios necesarios para la producción agrícola o el control de los mercados y los precios, tanto de los insumos como de los productos de los servicios que esclavizan al productor dentro de complejas estructuras a la que es ajeno; el éxodo, la marginación y por supuesto la poca productividad y la baja capacidad de consumo que viene a resultar de aquellas viciadas estructuras. O sea, que la agricultura no es un simple hecho o una simple técnica de sembrar y producir, no es un simple hecho de producir, sino también un modo de vivir, una institución social, una estructura social de la cual depende el bienestar y progreso de los individuos que la ejercen como de las comunidades que la integran y de la sociedad en general.

Estos son elementos fundamentales que caracterizan "lo agrario" y sirven para distingirlo de lo puramente "agrícola", o sea, que permiten captar la especificidad que exige una ciencia nueva. Si las normas o regulaciones jurídicas se refieren al hecho "agrícola" como tal, estaríamos en presencia del "derecho de la agricultura", del "derecho agrícola", que constituye y constituirá ciertamente un interesantísimo y cada día más novedoso y nutrido ordenamiento legal. Pero cuando la norma penetre más a fondo en los problemas de tipo social que el hecho agrícola presenta, cuando vaya más profundo, hasta las raíces humanas de aquella actividad y determine los derechos que los hombres que la realizan tienen o pueden tener en relación a la tierra o a los ingresos que de ella se deriven; y trata de establecer principios, crear instituciones y dictar regulamientos para que esas relaciones se afirmen y mantengan sobre bases de justicia social; entonces sí estaremos en un campo diferente, en un terreno propio y específico: el del Derecho Agrario.

Ya en 1958, cuando hicimos nuestra primera presentación de este problema, en el trabajo sobre "Derecho Agrario y Tenencia de la Tierra", hicimos cita de un concepto especialmente valioso para el esclarecimiento de estos linderos entre el Derecho Agrícola y el Derecho Agrario. Es la frase y el concepto del famoso líder colombiano Jorge Eliecer Gaitán, cuando advierte que "la propiedad como hecho descansa en la cosa, pero la propiedad como derecho reside en la relación con los demás individuos de la especie". Lo cual parece deslindar los campos; el derecho agrícola atinente a la tierra, la propiedad y quizás hasta la empresa como hecho agrícola, como fenómeno productivo; mientras que al Derecho Agrario sería atinente la propiedad y la empresa agrícola en cuanto relación del hombre con la tierra y con los demás individuos de la especie, es decir, como sujeto del mismo derecho y con la comunidad y la colectividad rurales. Es decir, que el Derecho Agrario es ciencia autónoma en cuanto reconoce como su objeto propio la realización de la justicia social en las relaciones de propiedad, tenencia y empresa agrícolas, en las cuales el sujeto es el hombre, el objeto es la tierra y la condición o límite es la comunidad.

No sé si esta distinción pueda ser aceptada por todos. Pero creo ciertamente, que sólo después de deslindar estos conceptos es cuando podemos empezar a hablar con propiedad de la autonomía del nuevo Derecho Agrario como ciencia. Y establecer, sobre una plataforma propia, y en forma sencilla, fluída y coherente el contenido específico de la misma.

EL CONTENIDO

No resulta difícil entender ahora que el contenido esencial del derecho agrario está demarcado dentro de los términos de esa relación de justicia social entre hombre-tierra-comunidad; relación que puede buscársele cualquier otro nombre, pero que créase o no en ella, y sin adelantar criterio alguno sobre la misma, aunque fuere por simple cuestión metodológica, habría que aceptar que tiene un nombre: "Propiedad".

Entonces el primer objetivo de esta ciencia es definir jurídicamente el concepto, la naturaleza de esa relación. Determinar si es o no un derecho y si lo fuese, si lo es del individuo o de la sociedad formal que es el Estado, o si es o corresponde a las distintas formas intermedias de asociatividad, vale decir, a la familia, al municipio, a los sindicatos, a las colectividades u organizaciones de producción, o en general, a la comunidad. Determinar en todo caso los justos límites de cada quien para que el derecho no se convierta en monopolio o privilegio de ninguno. La función del Estado dentro de esa problemática y su obligación de intervenir para garantizar lo que la justicia social exija para impedir que la tierra y las relaciones del hombre con respecto a ella no se conviertan en instrumentos de opresión o servidumbre para los que la trabajan. Establecer los derechos personales y reales que sobre la misma se establezcan o definir los requisitos de quienes puedan ser sujetos de esos derechos. Analizar la antinomia de propiedad-derecho versus propiedad-deber; decidir entre criterio de propiedad como función social y la función social de la propiedad; establecer las diferencias entre la propiedad quiritaria y la propiedad agraria. Todos estos son conceptos sobre los cuales se ha ido produciendo un cuerpo de doctrina que, en forma orgánica y sistemática, formaría lo que pudieran llamarse "los principios generales del Derecho Agrario Moderno".

Otro capítulo habría de ser destinado a fijar los campos y los términos de las relaciones contractuales entre aquellos que utilizan la tierra en condiciones precarias o inestables, a través de los sistemas de arrendamiento, aparcería, medianerías o cualquier tipo de ocupación útil; los derechos y deberes que este tipo de ocupación o posesión entraña; el derecho a no ser desalojado, a no ser explotado por cánones injustos, el derecho "a la permanencia", el derecho y el procedimiento para convertir su ocupación de hecho en ocupación legal y definitiva.

Otro título fundamental del contenido es el que agrupa la definición, los principios y las normas parque habrán de regirse las nuevas instituciones que han venido y vienen surgiendo de los procesos de reforma agraria en el mundo. Dentro de nuestro ámbito latinoamericano habríamos de hacer referencia especial a los "ejidos" "las dotaciones", "los asentamientos", los "centros agrarios", y otros formas de organización social; o las diferentes formas en que la organización económica se ha venido expresando en forma concreta, como las "cooperativas agrarias (distintas e en todo caso diferenciadas de las corrientes) las "empresas campesinas", las "empresas comunitarias", los "ejidos colectivos", las cooperativas asignatarias" las "cooperativas de integración parcelaria", "las cooperativas comunales", las "sociedades agrícolas de interés social" y tantas otras formas que se están abriendo paso en el esfuerzo de los países por diseñar y lograr nuevas estructuras de propiedad, producción y empresa agrícolas que respondan a las exigencias del desarrollo económica y la justicia social al mismo tiempo.

No menos interesante viene a ser la normativa jurídica que ha de regir y de hecho está rigiendo a aquellas actividades relativas a los servicios necesarios para que aquellas estructuras nuevas puedan tener éxito; servicios que han de sufrir o mejor beneficiarse de grandes transformaciones y adquirir motivaciones y objetivos nuevos si quieren cumplir tal cometido. Nos referimos al crédito agrario (para distinguirlo también de lo que hasta ahora se ha denominado crédito agrícola) que reclama innovaciones radicales en materia de interés, de garantía, de plazo, de destino, de objetivos, que ya se van expresando a traves de figuras de interés y mucha proyección como lo es por ejemplo la de la "prenda agraria". La asistencia o la cooperación técnica a los efectos de la productividad, desde sus aspectos de tipo agronómico propiamente dicho o económico (planeación, programación y ejecución) a los efectos de hacerlos verdaderamente participativos.

Capítulo aparte habría de merecer y merece en efecto, la problemática de comercialización dentro de estos procesos de cambio. Pudiera buscarse una mas justa distribución y el mejor sistema participativo en la propiedad y la tenencia de la tierra y en la toma de decisiones relativas al crédito, la asistencia técnica y en general los servicios. Pero eso no valdría nada sino se produce un ordenamiento jurídico nuevo, en las estructuras de distribución, transporte, almacenamiento, mercadeo y en general comercialización agrícola. Todo ello abre un campo al jurista de inmensas e interesantísimas proyecciones.

No podría dejarse de lado, en el contenido específico del Derecho Agrario, una consideración especial a los sistemas de financiamiento, modos de adquisición de tierras, sistemas de avalúo y pago, creación de la deuda agraria, de los "fondos de tierra", elementos todos que en cada uno de los países adquiere características peculia-

res y en algunas modificaciones constitucionales o leyes especiales.

En igual forma la parte de la jurídica administrativa que atiende a la organización institucional de los procesos de reforma agraria a través de los distintos sistemas que han venido adoptando los países. Dentro de este capítulo, están involucrados problemas de coordinación, de participación, de planificación, de regionalización que constituyen la clave del éxito, de la eficacia de los referidos organismos.

Por otra parte hoy sería imperdonable desconocer la relación del derecho agrario en los problemas del ordenamiento territorial y del catastro, de la conservación de la naturaleza, de la salvaguarda del espacio rural, del control ambiental, de la importancia de la tierra y del trabajo agrícola en lo que en estos últimos días, reivindicando el valor de la tierra como un modo de vivir, se han venido a llamar las normas sobre "calidad de vida". Por lo cual toda la ordenación jurídica sobre estas materias, que afectan o pueden afectar la propiedad y el uso de la tierra, forma parte integrante y en grado sustantivo del nuevo derecho agrario a que venimos haciendo referencia.

Y finalmente, dentro de esta enumeración, que no puede ser taxativa sino simplemente señalativa, ha de anotarse con especial importancia todo lo que refiere a la parte procesal. Sin ello quizás no pudiera hablarse de un nuevo derecho; ya que este no estaría completo si sólo se limitara a la enunciación programática de unos postulados filosóficos o políticos, a la creación de algunas y determinadas instituciones relativas a la propiedad y la empresa agrícola o a ciertas normas de organización administrativa en lo rural. El proceso agrario, el procedimiento, el surgimiento de principios y normas específicas para regirlo, las cuales ya vienen siendo señalados en meritorios trabajos de eminentes agraristas, la creación de la jurisdicción especial agraria, el surgimiento de una copiosa jurisprudencia no sólo administrativa sino inclusive judicial, no sólo representan la robustez que ha adquirido ya el Derecho Agrario sino que a su vez ha sido fuente de una ya muy interesante jurisprudencia, tanto administrativa como judicial que a su vez enriquece la doctrina y sirve de fuente de los más genuinos principios de esta rama nueva del derecho.

CONTENIDO AMPLIADO

Hasta aquí parece claro lo que constituiría y de hecho constituye el contenido específico, "el universo" propio del derecho agrario como tal. Entrarían dentro del mismo las disposiciones contenidas en el caso de Venezuela por ejemplo, en la ley de Reforma Agraria de 1960, la de modificación del Banco Agrícola y Pecuario (1967) de creación de la Corporación de Mercadeo Agrícola (1969), el Reglamento de la Ley Agraria, los Decretos 190 y 277, las resoluciones creadoras del CIARA y del PRIDA, las distintas y numerosas ordenanzas o decisiones administrativas del Instuto Agrario Nacional y los aportes que, aunque no en muy gran escala, han venido haciendo nuestros Tribunales Ordinarios y la Corte Suprema de Justicia, algunos de cuyos casos (Montaña Verde, por ejemplo) han sido especialmente interesantes.

Sin embargo, algunos con razón podrían preguntarse si, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, disposiciones muy concretas relativas al agro, de mucho interés evidentemente pero no relativas a estos problemas de tipo estructural, quedarían fuera del contenido del Derecho Agrario que aqui se define. Sería el caso también en

Venezuela, de leyes como la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, Ley Forestal y de Aguas y su Reglamento, la de Protección a la Fauna Silvestre, la de Pesca, etc., así como pudieran ser los recientes decretos sobre precios de los productos agropecuarios, de la conservación de los recursos naturales renovables y en particular, el modificatorio de la reglamentación del trabajo en la agricultura y la cría y los anteriores de regionalización y creación de corporaciones regionales, que evidentemente son de gran interés para el desarrollo rural.

Sobre el particular, diría, aunque propiamente no se refieren a la creación no modificación de las estructuras de propiedad y empresa, tradicionales del sector, sin embargo, contienen evidentes elementos normativos de la propiedad agraria que por tanto forman parte del acervo propio del nuevo derecho, y en cuanto se refieran y contribuyan a la consolidación de las nuevas estructuras agrarias, se incorporen al ámbito, a la órbita del nuevo derecho. Aparte de que como las del Banco Agrícola y la de la Corporación de Mercadeo, suponen modificaciones en las estructuras administrativas o institucionales, indispensables para el cambio de aquellas. Nos referimos a leyes como las de Tierras Baldías y Ejidos, o la Forestal de Suelos y Aguas que rigen la materia relativa de la propiedad pública (baldíos o ejidos) o establecen normas y restricciones y crean determinadas delimitaciones al uso de propiedades privadas por razones de protección forestal, como son los Parques Nacionales y las zonas protectoras; o establecen normas para la realización de determinadas actividades agrícolas (desmontes y quemas, pastoreo, etc); todo lo cual está en íntima relación con disposiciones concretas de la Ley de Reforma Agraria (de la propiedad pública, de la función social o inclusive, de las dotaciones, como sería todo lo conectado con el artículo 69 de la Ley). Sobre todo esto no habría duda alguna, como tampoco lo habría en lo relativo a las disposiciones que dieron corte, después de treinta años de dudas y de presiones para evitarlo, al injusto Reglamento del Trabajo en la agricultura y la cría, de evidente importancia a los efectos del cumplimiento de las disposiciones de la Ley Agraria en materia de función social de la propiedad.

Quedaría solamente la duda sobre algunos otros aspectos, un poco más lejanos de los problemas de tipo estructural. La pesca, por ejemplo, aunque más que nada en razón de la materia misma, aunque es bien sabido que generalmente se incluye dentro del "universo" de lo agrario y en donde evidentemente hay grandes y gravísimos problemas estructurales qee reclaman atención preferente y prontas reformas. Y algunos como por ejemplo, Leyes sobre uso de Pesticidas, fertilizantes, etc. y otras del campo más que nada de la sanidad animal o vegetal que ciertamente parecieran estar más que nada en el campo de las reglamentaciones del Derecho Administrativo común.

LA MISION DEL ABOGADO

En todo ese extenso, aunque específico contenido del Derecho Agrario, es evidente el inmenso campo de acción que tiene y la muy importante misión que ha de cumplir el profesional de la abogacía. Y es que, aunque mucho se repite que la reforma agraria, por ejemplo, es antes que nada un hecho político, quizás es bueno insistir que primero que nada es un problema de derecho. Por revolucionario que se quiera ser, por violento, inclusive, que se sienta la necesidad de ser, el simple sentido común indica que la mejor y más fuerte voluntad de actuar necesita no sólo concre-

tarse en leyes, reglamentos y en general ordenamientos de tipo legal, sino que para que la acción tenga eficacia y permanencia, hace falta quien, perfecto conocedor de las normas, esté atento y vigilante en su cumplimiento diario y dispuesto a defenderla cuando se trasgreda o cuando en relación a ellas haya que dirimir conflictos. Así, como es de importante la función legislativa en la cual el abogado resulta indispensable, en lo ejecutivo y administrativo, especialmente para los efectos de la implementación funcional, operatativa, de la norma, la función del abogado es de primer orden dentro de los organismos de ejecución y aplicación de la ley, en la preparación de reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas e instructivos; sin que haga falta destacar la importancia y la función del abogado en lo judicial, en lo contencioso administrativo, en la jurisdicción agraria, en la fase procesal del nuevo derecho, fase indispensable para su afirmación y desarrollo.

A pesar de la evidencia del papel y la misión del abogado dentro del contenido y proyección del Derecho Agrario, consideramos conveniente destacar algunas observaciones en relación a problemas concretos de interés actual para el ejercicio del abogado agrarista y el afianzamiento del nuevo derecho.

LA FORMACION Y APLICACION DE LAS LEYES

Lo primero es que no basta solazarse en la elaboración y aprobación en las Cámaras Legislativas de magníficas leyes, por sabias que ellas sean. Es necesario trabajar muy duro para llegar a su funcionalidad operativa. A esos efectos, de la ley fundamental, habrán de derivarse las leyes especiales, reglamentos, resoluciones que hagan falta. Y de ahí, la necesidad de juristas y abogados que, conociendo a fondo las leyes y la intención del legislador estén capacitados y dispuestos para formalizar y llevar, hasta el final, toda la trama jurídica para que los principios generales se cumplan.

Pero es también necesario recordar, que las leyes pueden encontrarse de frente, algunas realidades sobre las cuales pretenden actuar, realidades que pueden ser muy cambiantes y dinámicas como relativas a un hecho de por sí progresivo como todo lo biológico, lo social o lo económico. En consecuencia, es necesario mantener una organización jurídica que permita investigar no sólo para el surgimiento de los modelos nuevos, sino para una sistemática de evaluación continua para medir o ir midiendo periódicamente el grado de adecuamiento entre la norma y realidad. Que descubra a tiempo si aquella responde a ésta y cuándo y cómo ésta la recibe o la rechaza, la modifica, la soslaya, la obstruye o dificulta su cumplimiento, la desvía o distorsiona.

De acuerdo con el análisis que entonces se haga, en algunos casos se tratará de reforzar la ley para que la realidad obdezca; en otros casos, conviene modificarla para hacer posible su cumplimiento o sea, para no dejarla como una norma vacía por incapacidad de ser cumplida. Y no faltará casos en los cuales la misma realidad se convierta en fuentes de Derecho e imponga y exija la creación de una norma diferente de la cual se estableció.

Muchos ejemplos podrían presentarse de cada una de esas situaciones en los diferentes países. Ello sería precisamente una función muy delicada e interesante para cumplir los profesionales del derecho que no sólo habrán de ser los responsables de

elaborar la ley sino de hacerla y mantenerla como un ser vivo, actuante, vigente, pero al mismo tiempo dinámico y útil.

CAMBIO EN LAS ESTRUCTURAS DEL PODER Y EN LA PROPIEDAD AGRARIOS

La Reforma Agraria ha sido conceptuada por muchos, como un proceso de transferencia de Poder. Sin embargo, cada día gana más terreno la advertencia de que si se queda en ello no representaría cabalmente todo el cambio social, económico, cultural y político que la cuestión agraria plantea. Porque no llegaría a lo estructural, dejaría indemnes los sistemas de dominación y servidumbre a que ha conducido y en lo que se ha basado el latifundismo; y apenas se traduciría en un cambio de titulares del poder que seguiría siendo en su esencia un instrumento de hegemonía para unos y para otros, de esclavitud.

Por eso cada día más se afirma el criterio de que en la esencia de la Reforma Agraria está antes que nada un cambio en las estructuras del poder dentro de las relaciones de producción, para hacerlas verdaderamente participativas, en forma que conduzca no a la exaltación y el dominio de unos cuantos, sino a la emersión colectiva, al progreso de la comunidad, como tal. Pero ésto, que se expresa fácilmente dentro del terreno de lo sociológico, no llegará a ser una realidad hasta tanto no sea tomado en sus manos por el jurista, en forma tal que se traduzca en verdaderas instituciones jurídicas.

En este aspecto, quizás pueda decirse que el verdadero objetivo del Derecho Agrario y por ende del jurista agrario, es el de encontrar las fórmulas jurídicas a través de las cuales las nuevas estructuras de cambio social adquieran reconocimiento y configuración legal con todas sus características de coherencia, precisión y sanción requeridas para su eficacia.

Sin embargo, también hace falta destacar que la función del derecho agrario y por tanto del jurista, no ha de referirse sólo a las distintas formas asociativas de producción, sino que también es necesario asumir la responsabilidad en lo que refiere igualmente a las formas asociativas de propiedad. Porque lo que está en juego, lo que está cuestionado, no sólo es la empresa agrícola, sino muy especialmente la propiedad de la tierra. En razón de aquella, o sea de las formas asociativas de producción el derecho agrario atenderá los cambios en la empresa agrícola o sea, las diferentes formas en que pueda y deba organizarse el hombre para su empeño productivo; lo cual es por demás interesante. Y en lo cual por lo demás, no es tan difícil conseguir el general concenso en seleccionar a las diferentes formas de empresa agrícola asociada, ya sea en cooperativas, sociedades, uniones, comunidades, sindicatos, ligas y tantas formas como la variedad de la materia pueda presentar.

Más difícil es, sin embargo, pero no menos imperativo, es el arriesgarse a buscar un concenso general en lo que se refiere a los cambios en la institución misma de la propiedad, o mejor dicho, en sus atributos esenciales, para hacerla, a ella también, verdaderamente participativa, social.

Unos porque, oriundos de una formación marxista no le reconocen a la propiedad esos atributos esenciales y buscando simplemente su desaparición, son remisos a enten-

der las necesidades de modificarla, ya que existe; y en todo caso, sólo les interesa en su función productiva económica y no como una verdadera institución jurídica.

Otros, porque, aferrados a los conceptos tradicionales, temerosos de afectar esos atributos esenciales de la propiedad que la hicieron conocida, prefieren adherir a la tesis de la propiedad como función o como factor de produción, para modificarla en lo que tiene de empresa pero no en lo que tiene de institución. Quizás no está demás recordar a estos efectos, que, en beneficio mismo de la ciencia del derecho y de sus instituciones, conviene recordar que entre la propiedad pública, cuyo titular es el Estado y en la cual se basa exclusivamente las estructuras de producción del mundo socialista, y la propiedad privada en cuya exclusiva y absoluta concepción se basan las estructuras de producción del mundo capitalista; no debe olvidarse que también existen entes jurídicos intermedios, con verdadera capacidad para obligarse y obligar, para ser sujetos de derechos y obligaciones y sobre los cuales igualmente puede radicarse no sólo la empresa productiva agrícola sino la misma propiedad. Vale decir, que al lado de la propiedad privada individual y la república estatal, entre esos dos extremos en que se pretende polarizar esta institución, pueden existir formas de propiedad cuyo sujeto sean las distintas formas asociadas que el hombre y la colectividad pueda adoptar; y que van desde la propiedad familiar hasta la propiedad cooperativa; la propiedad comunitaria o la simple propiedad colectiva en donde la tierra no pertenece ni al Estado ni al individuo, sino a los trabajadores de la misma, o a los campesinos o en general, a los miembros de una comunidad rural. Todo lo cual está encuadrado dentro de las más estrictas demarcaciones de lo jurídico, y presentan una interesantísima proyección de la propiedad agraria como una institución social que puede ser de influencia definitiva, no sólo en la producción y desarrollo económico de los países, sino en el modo de vivir de los individuos que a ella se dedican, en el desarrollo de las colectividades y en la formación de esa nueva sociedad, último fin y objetivo trascendente de los procesos de cambio, que como la Reforma Agraria, existen hoy en el Continente Latinoamericano.

Es tanto más obligante para el abogado o jurista agrario entrar al fondo en esta materia, cuanto que, a través de los siglos, la humanidad viene buscando precisamente una forma de sociedad en la cual el hombre pueda resolver sus problemas en ambiente de libertad y de justicia. Esto lo advirtió El Libertador Bolívar, cuando muy joven dijo que el Viejo Continente, las viejas civilizaciones, no habían sido capaces de encontrar respuesta a lo que él llamó "el problema del hombre en libertad". Quizás, como él mismo lo avizoró, en el mundo americano está la respuesta. Pero hay que buscarla. Y para ello, dentro de la intrincada complejidad de lo jurídico, de lo social y de lo económico, no hay duda que el mejor "baqueano" es el jurista.

LA MAGISTRATURA AGRARIA

Los procesos de cambio social en el mundo rural, y en concreto la reforma Agraria, son algo tan profundo y tan amplio que no basta una Ley, ni un Gobierno, ni siquiera una gran revolución para lograrlos. Porque la Reforma Agraria más que un acto Legislativo-administrativo, más que un proceso económico o político, es fundamentalmente una actitud. Se trata de un compromiso generacional, de un cambio en la mente y en el espíritu de aquellos que tienen en sus manos la posibilidad de realizarlo. Pero un compromiso supone el estar dispuesto siempre, en todo momento, frente a todos

los casos y circunstancias, a tomar siempre la decisión que conduzca hacia el cambio que se desea. Y si queremos pasar de una estructura de monopolio, de dominación y de servidumbre en las relaciones de producción agrícola y en los modos de vida rural, es necesario saber que habrá grandes resistencias que no decaerán jamás en su empeño en impedirlo. Lo que hace la medida del compromiso y del esfuerzo a realizar.

Allí, finalmente, la función del jurista es sumamente importante. Claro que en el propio campesino, en el propio marginado, está la solución del problema y si él no se interesa, no se decide, no se prepara y no se organiza, no será posible, jamás lograr los cambios; si estamos hablando del cambio en las estructuras del poder, más que de simple transferencia de poder. En este sentido alcanza una proyección inmensa la función a cumplir por las técnicas de investigación y de organización social, especialmente a cargo de la ciencia y de los profesionales de la sociología, como también de psicología y de la antropología sociales. Pero, no menos importante es la función del derecho y del jurista, no sólo para darle forma legal a las nuevas estructuras, sino para velar por su cumplimiento, luchar por su diaria aplicación, defenderla de sus desafiaciones y finalmente para sancionar las trasgresiones y restablecer la justicia.

Aquí entonces el papel de la magistratura agraria a través de los procuradores o defensores agrarios y de la judicatura especializada. El primero, como representante de la sociedad y del Estado subsidiando al campesino en su incapacidad para defenderse, para luchar por sus derechos o para evitar que le sean hurtados; para reclamar y exigir e incluso, para buscar camino dentro de las distintas situaciones conflictivas que puedan presentarse. Y la judicatura especial agraria, por cuanto ella complementando lo que en el campo administrativo pueda hacerse, sirve de cauce para su expedita aplicación cuando surja la contención y el conflicto, donde por lo demás es esencial un proceso especial para que la justicia no se obstaculice ni se tarde; y de todo lo cual surge la jurisprudencia que sirve a su vez de fuente que nutre y alimenta las raíces mismas del derecho nuevo para su constante avance.

Sobre esta materia, sin embargo, huelgan más consideraciones desde luego que en este mismo Simposio existen ponencias específicas sobre el particular. Sin embargo, vale la pena incluir al final algunas advertencias con respecto a la actuación del abogado agrarista.

LA VOCACION AGRARISTA

Es muy difícil exigir de los titulares de una profesión liberal, el que prescindan del natural y humano interés de la justa remuneración por su trabajo; y que se mantengan solamente en el terreno de los idealismos o del simple apostolado. Pero algo de eso, habrán de tener aquellos que se dediquen a estas ramas nuevas del Derecho Social y muy en concreto al Derecho Agrario.

No se concibe ciertamente el cumplimiento de la función finalista del Derecho si apenas se tiene de él una visión crematística, interesada y exclusivamente de lucro. Lejos estaríamos de condenar a quienes, dentro del Derecho Agrario dedicasen sus esfuerzos al estudio de la norma positiva a los fines de conocerla bien, de aplicarla y defenderla. Ello es indispensable en la formación del abogado. En otras pala

bras, la primera obligación de un buen jurista agrario es antes que nada ser verdadero jurista, verdadero abogado. Sólo así se podrá estar en capacidad de servir con eficacia a las nuevas proyecciones de esta ciencia. Sólo que junto con ello es indispensable también mantener muy en alto y vigente la idea y el compromiso con la justicia, especialmente con aquella que, como la justicia social, mira al fondo y razón humana de las cosas. Y finalmente hace falta del jurista agrario su contacto y compenetración con el medio, los problemas y las realidades rurales, para así poder intervenirlos acertadamente entendiendo que el sector agrícola jamás podrá desarrollarse cabalmente sin un cambio de estructuras; pero también que para liquidar las existentes estamos obligados primero a [illegible] y considerar los nuevos modelos para aquellas que habrán de sustituirlas. Este es el reto que tienen hoy por delante las nuevas generaciones si quieren ser sinceras en sus propósitos, en sus convicciones y en sus luchas por un cambio social. Reto dentro del cual, el jurista agrario no puede soslayar su responsabilidad.

Dado el carácter interdisciplinario de los problemas rurales, el jurista agrario, además de profundizar en lo específico de su profesión, como ya se ha dicho, no ha de olvidar nunca el imperativo de analizar conjuntamente con ingenieros agrónomos, economistas, sociólogos y otros profesionales dedicados a la problemática del campo, porque sólo conociéndolas a fondo podrá ser útil a los fines propuestos. Porque, demás está decirlo, aplicar a las realidades agrarias esquemas teóricos muy brillantes y personales pero desvinculados de la realidad conlleva el fracaso y lo que es peor la frustración.

Finalmente, es bueno terminar advirtiendo que no será la consecusión del lucro lo que distinga y motive al buen agrarista. Mas bien su amor por la justicia, su afán de servicio a la comunidad, su convivencia con los problemas y las agonías de los marginados del campo serán los motores principales que habrán de determinar su afán constante y conducirlo al éxito. Por eso no puede menos de reconocerse que el Derecho Agrario, además de ser una ciencia, una profesión y una especialidad, es antes que nada una vocación. Sólo así entendida podrá alcanzar la profundidad y la proyección que por sus principios, por su naturaleza y por sus fines representa en los procesos de cambio.

LA FUNCION DEL ABOGADO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL

S-P-I-B-N° 01/07

LA FUNCION DEL ABOGADO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL

Dr. J. Paulo Bittencourt, Vice-Presidente del Instituto de Derecho Agrario de Sao Paulo-Brasil

1. El desarrollo económico -exigencia a que están sometidas todas las naciones y no solamente las más atrasadas- es un proceso que importa en el cambio de las estructuras tanto económicas como sociales.

Por otro lado, el desarrollo es también un proceso eminentemente político, en sus orígenes y por su finalidad, y por lo tanto voluntario, consciente, fruto de la voluntad de la sociedad representada por el Estado.

Una vez iniciado, el desarrollo se desdobla en repercusiones consecuentes y hasta naturales cuando llega a ser un estado de espíritu en las conciencias individuales. Por eso, aunque voluntariamente no buscadas, las estructuras sociales son igualmente afectadas.

En verdad, el desarrollo tiene que ser 'integrado', ya que no puede ser sólo cuantitativo, 'crecimiento' (1), o sea el excedente entre la producción y las necesidades del consumo interno, pues debe comprender también la distribución de los ingresos y las riquezas, más equitativamente por las clases sociales y los individuos, de forma de propiciar su ascención, ofreciendo mejores condiciones de vida, si no eliminando, por lo menos disminuyendo la dependencia de la nación y permitiendo la liberación del hombre.

Así, por sus manifiestas exigencias de justicia social, el desarrollo económico y social significa como un nuevo humanismo.

2. Siendo el desarrollo consecuencia de una voluntad política, como dijimos, de ahí resulta que su concepción, su enfoque, varía según el tipo de Estado, como varían conforme a la ideología del investigador social, el valor dado a las categorías del desarrollo y a las categorías del cambio social, así como la consideración de los sistemas y las estructuras. Por eso, hay que estarse atento para captar la relación que guardan las posiciones políticas con la elección y el uso de las categorías del desarrollo económico (2). Es un condicionamiento que no se puede olvidar, sea cuando se tenga en cuenta las distintas concepciones del desarrollo, sea cuando se mire a los tipos de entidad que son objeto de investigación (3).

3. La Reforma Agraria es considerada en América Latina como un proceso necesario para su desarrollo económico, social y político, ya que sus arcaicas e ineficientes estructuras agrarias constituyen un factor impeditivo de su progreso y de su independencia. Los distintos movimientos reformistas deflagrados en sus países, así como los de industrialización y de modificación de su comercio exterior e inter-regio-

nal, llevarán fatalmente a alteraciones de las estructuras no sólo económicas sino también sociales de sus naciones. Muy especialmente la Reforma Agraria, porque una vez hecha efectiva, ella importará en la ascención de las clases campesinas, propiciándoles no solamente la propiedad de la tierra, como, sobre todo, haciéndolas pasar de una economía de subsistencia, meramente, a una economía de mercado, integrándolas en el proceso productivo nacional, en forma cuantitativa y cualitativa De ahí la reacción, sorda e insidiosa, que a la Reforma Agraria le hacen las élites conservadoras, especialmente la clase de los terratenientes, consistente en los movimientos desviacionistas, de verdaderas contra-reformas (4), a las que asistimos en nuestros países, salvo Perú y obviamente Cuba, mientras las clases industriales ven, correctamente, en la Reforma Agraria de sus naciones una posibilidad de ampliación del mercado interno de sus productos.

4. Todavía, y aunque esas transformaciones hayan traído por consecuencia nuevas normas legales y principios jurídicos necesarios a su reglamentación y vigencia, creando un nuevo y verdadero Derecho del Desarrollo, que va surgiendo al margen de las viejas codificaciones, la verdad lamentable es que la participación del abogado y del jurista, en nuestros países, quedó, en general y hasta ahora, mucho más acá de lo que les correspondía en ese proceso por la técnica jurídica indispensable y por la misión que les cabe.

Esa casi nula participación o ausencia del profesional del Derecho en esos procesos y planeamientos de desarrollo económico y social, se debe a que tales movimientos fueron obra principalmente de economistas, sociólogos y tecnócratas, cuyos estudios e investigaciones ganaron notable desenvolvimiento, sobre todo a partir de la crisis mundial de 1929, mientras que en nuestros países la enseñanza del derecho y las investigaciones jurídicas han permanecido en forma académica y desactualizada. En el "curriculum" de nuestras Facultades de Derecho poco o ningun interés se le otorgaba a la sociología y a la economía, ésta siempre llamada de "economía política" (sic). Hasta tal punto así fue la cosa que el propio Derecho Agrario, como cátedra, salvo en unos pocos países (5), sólo surgió como consecuencia y exigencia de la Reforma Agraria y... después de editadas sus leyes (6). Y eso significa, indiscutiblemente, que sus leyes son, en su mayoría, carentes de técnica jurídica adecuada y que su interpretación y aplicación padecen aún de la precaria comprensión de sus principios informativos y del alcance de sus institutos.

5. Dadas esas circunstancias, para que el Abogado pueda, como defensor, orientador o jurista (o mismo, latusensu, como el profesional habilitado desempeñando funciones de fiscal o juez), pueda cumplir eficazmente su papel en los movimientos y procesos de cambio social a que está avocado su país, en esta hora grave de Latinoamérica, es necesario que esté no sólo capacitado profesionalmente para contribuir al perfeccionamiento técnico de las leyes destinadas a ordenar y efectivar el desarrollo, sino que, se necesita sobre todo, se vuelva consciente tanto de la realidad social de su país como de los valores y la ideología que informan el proceso de cambio social al que debe servir, realizando la misión de justicia, también social, que a él le corresponde por deber profesional.

Que el abogado no sea simplemente un técnico, un tecnócrata más. Porque si

al abogado, como a muchos otros profesionales, muchas cosas se le puede conceder en sus pecadillos, lo que no se le puede perdonar nunca es que sea ingenuo o a-ético. Pues, si al jurista, en sus investigaciones científicas, en sus pesquizas ontológicas del ser jurídico de los institutos en que trabaja, se le reconoce el derecho y el deber de trabajar libre de los condicionamientos ideológicos u otros, al abogado, que ejerce una actividad práctica y mundanal (y lo mismo pasa con el jurista cuando orienta, al fiscal cuando acciona y al magistrado cuando juzga), no se le puede permitir que desconozca el valor del instrumento que tiene en sus manos, los valores que debe defender, el derecho que cumple reclamar y la realidad de los condicionamientos que pueden impedirlo. El no puede ser indiferente a la finalidad ética de su actuación.

6. El Derecho, como ley, y al contrario de lo que muchos puedan pensar, no es causa de cambio social, aunque sea, sí, instrumento para el desarrollo. Basta que se vea el caso del Derecho Agrario en América Latina, donde es considerado, sin duda, como el instrumento de la Reforma Agraria y hasta tal punto que muchos agraristas llegan a definirlo como "el derecho de la Reforma Agraria". En verdad él es más que eso, ya que las leyes agrarias no se limitan a disciplinar la expropiación de tierras para la Reforma Agraria, la distribución de los fundos, el asentamiento de los parceleros o la asistencia técnica y crediticia a los nuevos propietarios. Sino que esas leyes también crean todo un nuevo ordenamiento agrario. Establecen una nueva concepción del derecho de propiedad de la tierra, en la cual predomina la función social de la propiedad, las formas de su tenencia y del trabajo rural reguladas por un nuevo criterio, el almacenamiento y el mercadeo, así como la defensa de los recursos naturales. O sea, esas leyes establecen un verdadero y nuevo ordenamiento de las relaciones hombre-tierra, con vistas no solamente a la producción, sino también a la productividad, no solamente a la riqueza o al progreso económico, sino inclusive a su distribución y al mejoramiento de las condiciones del hombre que se dedica a la tierra.

Ahora bien. La efectivación de ese nuevo derecho acarreará la transformación de las estructuras tanto económicas como sociales, pues aunque toda norma jurídica lleve en sí la ambición o la pretensión de permanencia necesaria a la estabilidad de las relaciones sociales que busca disciplinar, la verdad es que ese nuevo derecho, como todos los derechos del Desarrollo, es eminentemente dinámico, está en constante evolución para adaptarse a las nuevas realidades y repele, por definición, el "statu quo" anterior reflejado en las leyes expresamente revocadas o simplemente abrogadas.

7. Así, y ubicando concretamente el problema de la función del abogado agrarista en el campo de las transformaciones sociales decorrentes de la política del desarrollo agrario, se le impone como profesional del Derecho :

a. concientizarse de los nuevos principios que informan los institutos jurídicos con los que tiene que manejarse en las cuestiones agrarias, para que pueda actuar correcta y oficazmente en la aplicación de la nueva legislación, en la defensa de los casos concretos, o para que pueda, ante una legislación arcaica o inadecuada, postular su reforma para que puedan ser conseguidos los objetivos reclamados por la justicia social, contribuyendo así en el desarrollo de su país.

En consecuencia, por ejemplo, comprendiendo el abogado que en el moderno concepto de "propiedad de la tierra" el factor "trabajo" es lo que la justifica e informa todo su instituto, entenderá mejor por qué el dueño puede y debe perder la tierra ociosa, o por qué no más se justifican aquellos contratos que, como el arrendamiento o la aparcería, son formas de explotación indirecta de la tierra. O, teniendo en cuenta el concepto de la tierra como bien de producción, el porqué el principio de "la función social de la propiedad" se impone en toda su plenitud y consecuencias, y obliga a la expropiación "por interés social" del latifundio o exige el reagrupamiento de los minifundios. O, también, por qué la "empresa agraria", requerida por el Desarrollo, es distinta de la empresa capitalista pura, aunque manteniendo su característica de organización racional de los factores de la producción, básico para obtenerse la mejor productividad, puesto que en ella predomina doblemente el aspecto social decorrente de la función social de la tierra y del trabajo. O, finalmente, por comprender que el Derecho Agrario es un derecho eminentemente protector de las relaciones hombre-tierra, reconocerá la protección de los recursos naturales como uno de los mandamientos jurídicos de ese nuevo derecho. Así, después de hacerse conciencia de esos principios y estar convicto de ellos, el abogado será evidentemente un agente de cambio de las estructuras sociales agrarias.

b. exigir de sí mismo un perfeccionamiento cultural mejor, superando una formación técnica unilateral, por la incorporación de conocimientos esenciales de Economía, Sociología, Ecología y otros. Exigir, también, de sus Facultades de Derecho una formación interdisciplinar de sus alumnos. Porque del abogado se exige, sea para la aplicación técnica en el asesoramiento de los clientes o de los poderes públicos, cuando de la elaboración de las leyes y reglamentos, sea para el buen patrocinio de sus pleitos, el conocimiento no solamente del lado formal de la norma, vigente o que se quiere implantar, sino también el contenido material, la naturaleza misma de la cosa que se va a disciplinar o está ya disciplinada, así como todas las implicaciones fácticas, de orden económico, social o político, y aún morales, porque el abogado no trabaja con materia inerte, sino viva, humana y por lo tanto social también;

c. postular, fiel a su misión de justicia, con gallardía, los derechos individuales esenciales y los derechos de la sociedad, cuando son violados, para que se realicen los valores que informan el ordenamiento jurídico nacional, teniendo siempre presente que en el conflicto entre valores individuales y valores sociales, deben prevalecer estos sobre aquellos, no sólo porque es un imperativo de la justicia social como porque esa es la forma de luchar por el progreso de la sociedad y del país;

En consecuencia, por ejemplo, el abogado tiene el deber de luchar, a nombre de la sociedad, por el bienestar colectivo cuando verifica que la acción predatoria o irresponsable de individuos está destruyendo recursos naturales, como la flora, la fauna, las aguas o el aire, usando en su defensa de medios como la acción popular, tal como el fiscal tiene el deber de procesar y el juez el de aplicar el rigor de la ley al infractor;

d. luchar, en los países adonde élla aún no existe, por la institución de la Justicia Agraria, no sólo como corolario de la evidente autonomía del Derecho Agra-

rio, sino para que los litigios agrarios encuentren el fuero adecuado de la justa solución, según los principios del nuevo derecho y los valores en él consagrados, así como para que el Derecho Agrario pueda volverse efectivo y se desenvuelva, a ejemplo de lo ocurrido en nuestros países con el Derecho del Trabajo, que solamente se desarrolló y se hizo efectiva cuando pasó a ser aplicado por una Justicia especializada; y, finalmente

e. luchar porque las Reformas Agrarias sean hechas en un clima jurídico, o sea en "estado de derecho", para que las transformaciones sociales, por ellas acarreadas, sean justas y eficaces y duraderas, para ello colaborará el abogado con su perfeccionamiento, con su asistencia técnica y el valor moral, personal de su conducta y con sus conocimientos de los principios y los valores que el Derecho Agrario consagra.

Esa, a mi entender, la función del abogado en el proceso de cambio social de las estructuras agrarias de nuestros países.

* * *

N O T A S

(1) J.MEDINA ECHAVARRIA - "Filosofía, Educación y Desarrollo" - México, 1967, págs. 11/12.

(2) PABLO GONZALEZ CASANOVA - "Las categorías del Desarrollo Económico y la Investigación en Ciencias Sociales", Bs. Aires 1973, pág. 69.

(3) AUTOR Y OB. CITS., PAGS. 60 y 64 a 70, pone en claro como la concepción empírica tiende a considerar el sistema como "constante" y las estructuras como "variables" y en las tendencias más conservadoras se busca considerar un número cada vez mayor de estructuras como "constantes" mientras en la concepción marxista el sistema capitalista es postulado como "variable" y las estructuras como "constantes" en la medida misma en que las identifica con la esencia del sistema, el cual sólo variará en el pasaje al sistema socialista. Por otro lado, enseña el citado Autor cómo la "posición política" del investigador influye en el tipo de entidad que es objeto de los estudios. Así, en la etapa constitucional y legislativa de la sociedad burguesa, la preferencia es para el exámen de las estructuras; la sociología norteamericana se preocupa en primer lugar con los individuos; en las naciones nuevas con la llamada "sociología nacional" y en el marxismo el estudio es dirigido para los grandes agrupamientos sociales de la producción. Igualmente, la posición política determina la conceptualización del Desarrollo y que se usen en forma exclusiva o predominante ciertas categorías para explicar sus causas y su esencia (cfr. pág. 74).

(4) CFR. L.MENDIETA Y NUÑEZ - "Introducción al Derecho Agrario", México 1966, Cap.XX, pag.247; y ANTONIO GARCIA - "Sociología de la Reforma Agraria en América Latina", Bs.Aires 1973, págs. 48 y siguientes.

(5) ARGENTINA Y URUGUAY - países que ya hace muchos años mantienen cátedras de Derecho Agrario, sin embargo de que hasta ahora no hayan implantado la Reforma Agraria, lo que es otra historia, acaso más sin-

cera de aquella otra de países en que hecha la ley dieron el problema de la R.A. por resuelto...

(6) EN BRASIL, POR EJEMPLO, sólamente ahora, en 1974, diez años después de promulgada el Estatuto de la Tierra, es que el Derecho Agrario pasó a ser admitido en el "curriculum" de las Facultades de Derecho y la Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo fué la primera en acogerlo oficialmente, confiada la cátedra al Prof. F.Pereira Sodero que, con Mello Alvarenga y J. Motta Maia, hace mucho batallaba por su adopción.

* * *

METODOLOGIA DO ENSINO DO DIREITO AGRARIO EM SAO PAULO (BRASIL)

S-P-II-E-N°01/15

Dr. Fernando Pereira Sodero.

METODOLOGIA DO ENSINO DO DIREITO AGRARIO

EM SAO PAULO (BRASIL)

FERNANDO PEREIRA SODERO, Professor de Direito Agrario dos Cursos de Graduacao e de Pós-Graduacao, da Faculdade de Direito da Universidade de Sao Paulo

ANTECEDENTES

E recente, no Brasil, o ensino do Direito Agrario. Conquanto tenham existido disciplinas de "Direito Rural" ou de "Legislacao Agricola" em Escolas de Agronomia, antes de 1964 - quando foi declarada a autonomia legislativa deste ramo juridico bem como tenham sido editadas obras sobre a materia (de Joaquim Luis Osorio e de Francisco Malta Cardozo), nao podemos afirmar que seu ensino tenha sido sistematico.

Basta ver que se entendia o Direito Agrario como o Direito Civil aplicado a agricultura, eis que, em sua essencia, nao vislumbraram os autores acima citados, os principios gerais peculiares do ramo juridico em apreco, nem o distinguiram, portanto, dos demais setores da Ciencia Juridica.

Malta Cardozo avancou mais que Joaquim Luis Osorio, mas mesmo assim fundamentava o Direito Agrario em grande parte no principio conservador e individualista do direito de propriedade como se encontrava estabelecido no Codigo Civil Brasileiro.

E bem verdade que já em 1943, o mesmo Malta Cardozo, jurista de Sao Paulo, solicitava, em Indicacao ao Congresso Juridico Nacional realizado no Rio de Janeiro, a criacao de catedras de Direito Agrario nas Universidades do País.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 10, DE 1964

Todavia, somente com a edicao da Emenda Constitucional N. 10 de novembro de 1964, outorgando competencia exclusiva a Uniao para legislar sobre Direito Agrario, e com a promulgacao do Estatuto da Terra - Lei N. 4.504, de.....30.11.1964 - vinte dias aós, é que este ramo juridico comecou a ter vida propria em nosso País.

Tanto assim que em estudos publicados, artigos em revistas especializadas, cursos de especializacao e de extensao universitaria e, finalmente, no 1º Congreso Latino-Americano de Direito Agrario, realizado em Porto Alegre (RS), em outubro de 1971, a consciencia do estudo e do ensino da materia foi sendo solicitada.

No citado Congresso, foram apresentadas, entre outras, duas teses que, evidentemente, reforcaram o movimento já existente no Brasil - alimentado pelo Instituto Paulista de Direito Agrario e pela Associacao Latino-Americana de Direito Agrario (ALADA) especialmente, no sentido da revisao do curriculo do curso de graduacao em Direito, para nele se incluir a cadeira de Direito Agrario.

A primeira tese, do Desembargador e Professor Emilio Alberto Maya Gischkow, intitulava-se "O Direito Agrario e sua Inclusao no Curriculo das Faculdades de Direito" (15 págs.), e a segunda, de nossa autoria e posteriormente publicada na Revista de Direito Agrario do INCRA/BR, N. 2/1973, págs. 27/33, subordinava-se ao tema "O Direito Agrario no Ensino das Ciencias Juridicas".

Logo a seguir a este Congresso, o Governo Federal criou uma Comissao de juristas, exatamente com a incumbencia de rever o curriculo minimo dos cursos juridicos. Convidado para participar da Comissao, nela ingressou o Dr. Emilio Maya Gischkow, fato que muito contribuiu para a vitoria da tese da autonomia didatica do Direito Agrario no Brasil.

A RESOLUCAO N. 3/72. DO C.F.E.

De fato, dos estudos elaborados pelo Grupo de Trabalho acima referido, surgiu a Resolucao N. 03, de 25 de fevereiro de 1972, do Conselho Federal de Educacao, orgao do Ministerio da Educacao e Cultura. Este ato administrativo reformulou o curriculo minimo do Curso de Graduacao em Direito, o qual compreende agora treze materias, localizadas em dois setores: a) Basicas e b) Profissionais.

O DIREITO AGRARIO foi colocado entre as materias opcionais (facultativas), que forman o curriculo escolar do Curso de Especializacao (5° e ultimo año), com mais as seguintes, devendo as Faculdades de Direito eleger duas para os cursos: Direito Internacional Publico, Direito Internacional Privado, Ciencia das Financas e Direito Financiero (Tributario e Fiscal), Direito da Navegacao (Maritimo), Direito Romano, Direito Previdenciario e Medicina Legal (Nota: ver, no final, o texto completo da Resolucao N. 03/72).

FALTA DE DIRETRIZES

A partir daí, as Faculdades comecaram a se interessar pelo Direito Agrario, sem, todavia, termos uma diretriz uniforme no País, quanto á metodologia do ensino ou aos programas dos cursos. Nem mesmo uma bibliografia temos, capaz de imprimir um rumo seguro ao ensino e ao estudo do Direito Agrario por parte do universitario brasileiro, neste setor.

Esta diretriz nao era mesmo possivel, porque o Direito Agrario era desconhecido. Quem iria leciona-lo? Quem tinha conhecimentos abalisados, atuais e fundamentados, do ramo juridico entao nascente no Brasil e dos estudos já realizados em outros países? Muito poucos juristas, professores e estudiosos, que a duras penas buscavam os principios fundamentais e os institutos que integravam o Direito Agrario, bem como suas caracteristicas e elementos diferenciadores dos demais ramos da Ciencia do Direito.

Nao tendo um corpo de agraristas para exercer a docencia nas Universidades ou institutos isolados de ensino juridico, é logico que inicialmente, houve vacilacoes, erros e omissoes, relativamente á forma do ensino ou á composicao dos programas, nas Faculdades que entenderam oportuna e necessaria a criacao da disciplina em tela.

A conclusao, após estes estudos, só pode ser a seguinte: o direito de propriedade, fundamentado no principio da funcao social, implica em limitacoes, direitos e deveres, nao apenas no interesse dos particulares, como também no da comunidade. Aliás, diga-se de passagem que foi exatamente esta a conclusao a que chegamos na Reuniao de Especialistas em Direito Agrario, realizada em Merida, Venezuela, em maio ultimo (e organizada pelo Instituto Interamericano de Ciencias Agricolas, através do seu Centro Interamericano de Desenvolvimento Rural e Reforma Agraria, sob o patrocinio do Projeto 206 da Secretaria Geral da OEA e a colaboracao da Universidade de Los Andes, daquela cidade, por meio do Instituto Iberoamericano de Direito Agrario e Reforma Agraria).

Ou, como observa Joaquin de Camps y Arboix, em sua obra "La Propriedad de la Tierra y su Función Social" (Bosch, Barcelona, 1953, pág. 219): ser proprietario, antes do estabelecimento desta doutrina, consistia em usar, gozar e dispor dos bens objeto do direito; hoje, a este direito correponde um dever: o de nao usar, nao gozar e nao dispor da coisa possuida, contra a comunidade, sem o a favor em proveito da mesma.

Este é um aspecto de suma importancia, no Brasil, como elemento didatico e de formacao do futuro agrarista, eis que desta formacao irá depender o Direito Agrario vindouro: ou ele perece em virtude das investidas dos conservadores e anti-reformistas, ou se impoe com doutrina condizente com as novas necessidades da sociedade brasileira.

O PROGRAMA DA FACULTADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SAO PAULO

Após este embasamento doutrinario, seguimos o nosso curso normalmente, dividindo-o em tres partes.

Na primeira, que inclui o assunto anteriormente tratado, visamos fornecer ao aluno conhecimentos basicos sobre a DOUTRINA do Direito Agrario. Este conhecimento vai orienta-lo em todo o estudo posterior, pois a legislacao agraria do nosso País, a partir de 1964 (data da autonomia legislativa do Direito Agrario Brasileiro), procurou fundamentar-se em muitos pontos desta doutrina.

Somente com o estudo pormenorizado do conceito do Direito Agrario, do que seja a atividade agraria, da natureza juridica do ramo em apreco, dos institutos que forman o seu conteudo (com as divergencias doutrinarias e duvidas ainda existentes), os principios gerais peculiares do Direito Agrario, bem como as normas deste ramo juridico inseridas na Constituicao Federal - é que terá o aluno os elementos para os posteriores conhecimentos particulares da materia juridico-agraria.

A segunda parte do Programa cuida do "Esboco Historico da Formacao do Direito Agrario no Brasil".

Nao podemos conhecer a situacao agraria atual do nosso País - com mais de quatro milhoes de imoveis rurais classificados como minifundio, propriedade familiar, empresa rural e latifundio por exploracao e por dimensao - sem buscar as origens de sua formacao.

Como e por que motivo se formou a atual estrutura agraria brasileira ? O que ocasionou a grande distorcao fundiaria, caracterizada pelo latifundio e pelo minifundio ? Como surgiu, por exemplo, e por que, o instituto do credito rural ? Qual a legislacao que disciplina a producao e a comercializacao dos produtos de exportacao, como o café, o acucar, o cacau, o algodao e outros, e como foi ela elaborada ? A protecao juridica ao trabalhador rural inclui-se nas diretrizes da justica social preconizadas pelo Direito Agrario em seus principios gerais peculiares, ou é recente e vem sendo parcialmente implantada, á vista da situacao do agro brasileiro ?.

Estes sao alguns dos estudos que realizamos, de forma sistematica e racional, sobre a formacao historica do Direito Agrario em nosso País.

"O Estatuto da Terra e seus Aspectos Elementares" é o conteudo da terceira parte do Curso, onde o aluno estuda, com minucias, toda a problematica agraria brasileira, em seus fundamentos e no direito positivo.

O estudo é aqui dividido em duas partes: uma, sobre a Reforma Agraria, tal como estabelecida pelo legislador na Lei de 1964 (de N. 4.504, de 30.11.1964). Estudamos os aspectos que possam interessar, eis que o processo reformista está praticamente estancado, como é de conhecimento geral. Mas há elementos de grande interesse nos dispositivos estabelecidos pelo Estatuto da Terra, tais como o conceito de imovel rural; o modulo rural e suas implicacoes juridicas; a indivisibilidade do imovel abaixo de determinado limite; a empresa rural; o cadastro de imoveis rurais; a tributacao progressiva e regressiva em funcao da menor ou maior participacao do proprietario no fator que Ballarin Marcial denomina "a funcao social do proprietario", os contratos agrarios de arrendamento e de parceria, e demais.

A outra parte em que é dividido o estudo do Estatuto da Terra, diz respeito á Politica Agraria, conceituada esta como o conjunto de providencias de amparo á propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuarias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrializacao do País (v. Estatuto da Terra, 2° do art. 1°).

Esta ultima parte, cuida do estudo relativo aos problemas juridicos da Economia Rural, como disciplinado pelo legislador brasileiro, o qual praticamente reformulou toda a sistematica juridica da materia, no País.

INVESTIGACAO JURIDICO-AGRARIA

Paralelamente a estes estudos doutrinarios e teoricos, os alunos realizam pesquisas em jurisprudencia dos tribunais, trabalhos didaticos de doutrina nacionais e estrangeiros, e na legislacao agraria.

Recentemente, iniciamos investigacao jurisprudencial em todas as revistas juridicas do Brasil - existentes em Sao Paulo - com a colaboracao de magistrados do II Tribunal de Alcada Criminal do Estado. A pesquisa é de Direito Agrario, e sao examinados pelos alunos, metodica e disciplinadamente, de acordo com programa estabelecido pela Cadeira de Direito Agrario da Faculdade de Direito, todos os julgados publicados nas revistas em apreco. Em cada julgado, o aluno busca elementos de Direito Agrario - se os houver - aprendendo nao somente a redigir ementas e organizar fichario por padroes

Art. 2° - O Curso de Direito será ministrado no minimo de 2.700 horas de atividades, cuja integralizacao se fará em pelo menos quatro e no maximo sete anos letivos.

Art. 3° - Alem da habilitacao geral prescrita em Lei, as Instituicoes poderao criar habilitacoes especificas mediante intensificacao de estudos em areas correspondentes as materias fixadas nesta Resolucao e em outras que sejam indicadas nos curriculos plenos.

Paragrafo unico - A habilitacao geral constará do anverso do diploma e as habilitacoes especificas, nao mais deduas de cada vez, serao designadas no verso, podendo assim o diplomado completar estudos para obtencao de novas habilitacoes.

Art. 4° - Os minimos de conteudo e duracao, fixados nesta Resolucao, serao obrigatorios a partir de 1973, podendo as Instituicoes que assim o entendam, aplica-los, já no corrente ano.

Art. 5° - A presente Resolucao entrará em vigor na data de sua publicacao, revogadas as disposicoes em contrario. ROBERTO FIGUEIRA SANTOS. (D.O. de 26.7.1972, pág. 6.623).

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE
DE SAO PAULO - CURSO DE POS-GRA -
DUACAO - PROGRAMA APROVADO

Disciplina: DIREITO AGRARIO - I - Doutrina.

Duracao : Um semestre.

Carga horaria semanal: 2-2-4 - Aulas teoricas, mais leituras e seminarios.

Numero de creditos: 8 (c[illegible]o).

Professor: Fernando Pereira Sodero

PROGRAMA

1. Finalidade e importancia do estudo do Direito Agrario. A Agricultura, a Ciencia do Direito e o desenvolvimento integrado do Brasil.
2. Conceito do Direito Agrario. Precisao terminologica. Estudo comparativo das principais dfinicoes.
3. A atividade agraria. Conceito.
4. Autonomia ou especializacao do Direito Agrario. Estudo comparativo de doutrina: Brasil, America Latina e Europa.
5. Natureza juridica. Sua classificacao no quadro geral da Ciencia do Direito. O Direito Agrario como ramo do Direito Economico ?.
6. Conteudo do Direito Agrario brasileiro. Pontos de co[illegible]o.
7. As fontes do Direito Agrario.
8. Relacoes do Direito Agrario com outros ramos juridicos, notadamente com o Civil (Direito de Propriedade), o Tributario (Imposto territorial rural e imposto sobre a renda na agricultura) e o Processual (Desapropriacao para Reforma Agraria e contratos agrarios de arrendamento e parceria).
9. Principios gerais peculiares do Direito Agrario.
10. As normas de Direito Agrario na Constituicao Federal. - Principais conceitos.
11. A Justica Agraria. Historico no Brasil. Anteprojetos de lei. Direito comparado.
12. Evolucao do ensino do Direito Agrario no Brasil. A resolucao N. 3, de 1972, do Conselho Federal de Educacao. Estudo comparativo com autros países.
13. Breve estudo dos principais aspectos do Direito Agrario comparado.
14. Consolidar ou codificar o Direito Agrario brasileiro ? - Analise de alguns cod[illegible]gos vigentes.

35. Meios para a implantacao da Reforma Agraria no Brasil. Processos a curto e a longo prazo.

36. O Cadastro de Imoveis Rurais. Cadastro tecnico. Legislacao regulamentar e complementar.

37. Areas prioritarias de Reforma Agraria. Projetos de Reforma em andamento no Brasil. Analise. O PROTERRA.

38. Colonizacao: publica e particular. Incentivos e legislacao pertinente. A Tranzamazonica e o processo colonizador. Conflitos conceituais sobre a colonizacao da Amazonia Legal. A imigracao. As migracoes internas e o exodo rural.

39. A desapropriacao para fins de Reforma Agraria. Legislacao especifica. Titulos da Divida Agraria.

40. A tributacao no Estatuto da Terra. Funcao do Imposto Territorial Rural - ITR. Carater de extrafiscalidade.

41. Uso ou posse temporaria da terra. Normas gerais.

I - O arrendamento rural: Historico. Normas de ordem publica. Vigencia do Codigo Civil na omissao da lei. Legislacao.

II - A parceria agricola, pecuaria, agroindustrial e extrativa. Historico. As novas normas de Direito Agrario.

42. A Reforma Agraria em outros paises. Estudo de direito comparado dos principais sistemas e aspectos legais.

PONTOS DE DIREITO AGRARIO BRASILEIRO A SEREM OBJETO DE ESTUDO NO CURSO DE POS-GRADUACAO, EM AULAS TEORICAS E SEMINA - RIOS (PESQUISAS POR PARTE DOS ALUNOS) -

43. Atribuicoes legais e regulamentares dos Ministerios da Agricultura, Industria e Comercio e Interior.

I - Servicos do Estado para problemas rurais tais como os prestados pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS e o Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS.

II - Orgaos de desenvolvimento regional: Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; Superintendencia do Desenvolvimento da Amazonia - SUDAM; Superintendencia do Desenvolvimento do Sul - SUDESUL e outras como a SUVALE (PROVALE), a RURALMINAS, etc.

44. A legislacao agraria brasileira em seus diversos setores:

I - A disciplinacao legal da agricultura: café, borracha, cana de acucar, algodao e outras fibras, cacau, mandioca, cereais, fumo e produtos hortifruti-granjeiros.

II - A disciplinacao legal da pecuaria.

45. Visao panoramica dos Codigos de Aguas, Florestal, de Caca e de Pesca.

46. Organizacao da vida rural.

I - Estrutura juridica do empresariado e do campesinado rural.

II - Estatuto do Trabalhador Rural, sua revogacao e a nova Lei, de N. 5889, de 8.6.1973. O PRORURAL. O Funrural.

III - Sindicalismo e enquadramento sindical rural.

IV - Cooperativismo rural.

V - A juventude rural: Clubes 4-S e 4-H.

47. Intervencao do Estado na producao agropecuaria.

48. Assistencia e protecao à Economia Rural:

I - Escritura agricola. Normas

II - Insumos agricolas: fertilizantes, defensivos, producao e distribuicao de sementes e mudas.

III - Defesa sanitaria animal e vegetal. A aviacao agricola. Legislacao.

IV - Reproducao e inseminacao artificial.

V - Mecanizacao agricola e revenda de material.

VI - Experimentacao e Pesquisa agropecuarias: EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisas Agricolas.

VII - Caca e pesca fluvial. Aspectos nacionais e legislacao de incentivos. A SUDEPE - Superintendencia do Desenvolvimento da Pesca.

VIII - Beneficiamento de produtos agricolas. A agro-industria.

IX - Eletrificacao e telefonia rural. Legislacao.

X - Meteorologia e Climatologia. Aguas. Irrigacao e principais projetos no Brasil. PROVALE e legislacao.

XI - Extensao rural.

XII - Comunicacao rural.

49. Assistencia financeira e crediticia.

I - Assistencia financeira e crediticia (Lei N. 4.503/64 e legislacao superviniente).

II - Credito fundiario.

III - Extensao rural e credito supervisionado.

IV - O Sistema ABCAR.

V - Seguro agricola e pecuario. Historico. A experiencia de Sao Paulo e Minas Gerais. PROAGRO.

50. Registro, padronizacao, classificacao e inspecao de produtos de origem animal e vegetal:

I - Registro, padronizacao e classificacao.

II - Normas do Ministerio da Agricultura e do CONCEX.

III - Inspecao de produtos.

IV - Codigo Brasileiro de Alimentos e legislacao posterior.

V - Atribuicoes dos governos federal e estaduais e interelacaoes com problemas de saude publica rural.

51. Assistencia á comercializacao:

I - Assistencia á comercializacao (Lei N. 4.504/64 e legislacao vigente). Informacao do mercado agricola.

II - Sistema Nacional de Abastecimentoe o Conselho Nacional de Abastecimento.

III - Armazenagem - estoques reguladores de mercado. CIBRAZEM.

IV - Precos minimos e a Comissao do Financiamento da Producao (CFP). Conselho Monetario Nacional (CMN).

V - Exportacao e acordos internacionais.

VI - Financiamentos. Normas fiscais, cambiais e de mais exigencias (CACEX/Banco do Brasile Ministerio da Agricultura).

52. O Imposto sobre a Renda na Agricultura. Legislacao.

I - O desenvolvimento regional.

a) Nordeste e Norte. Incentivos fiscais na SUDENE, na SUDAM e na SUDEPE. Incentivos fiscais no Estado do Espirito Santo.

II - Os incentivos fiscais e o reflorestamento. O IBDF.

53. Programa de Integracao nacional - PIN. O PROTERRA, o PRORURAL e o PRODOESTE.

54. O problema do zoneamento agricola. Aerofotogrametria.

55. Conservacao dos recursos naturais. Politica agraria pertinente. Legislacao. A Secretaria Especial para o Meio Ambiente - SEMA, do Ministerio do Interior. A poluicao da agua e da terra rural. Politica dos vales. Ecologia.

56. Ensino Agricola. Legislacao. A educacao no meio rural.

57. Legislacao disciplinadora das profissoes de engenheiro agronomo, medico-veterinario e zootecnista. Deontologia profissional.

58. O estrangeiro e a terra rural. Aquisicao e Faixa de Fronteira.

59. Organismos internacionais para a agricultura, a alimentacao e o Comercio: FAO, CEPAL, ALALC e outros.

S-P-II-D-N° 01/28

"INVESTIGACION Y ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO: ENSEÑANZA EN FACULTADES DE DERECHO"

DR. GONZALO FIGUEROA YAÑEZ.

- CHILE -

INVESTIGACION Y ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO
ENSEÑANZA EN FACULTADES DE DERECHO

Ponencia presentada al Simposio Interamericano de Derecho Agrario - Lima, Perú, 17 al 21 de Junio de 1974.

Profesor Gonzalo Figueroa Yáñez, Profesor de Derecho Civil y de Derecho Agrario en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

EXPLICACION PREVIA

Con el objeto de celebrar los cinco años de la promulgación de la ley peruana de reforma agraria, que dió origen al Fuero Agrario, el Tribunal Agrario del Perú ha organizado un Simposio Interamericano de Derecho Agrario, en el que se contempla tratar el tema "Investigación y Enseñanza del Derecho Agrario". Dentro del mismo, se me ha encargado una ponencia sobre la enseñanza de esta especialidad en las Facultades de Derecho.

Al abordar el tema que me fue asignado, me ha parecido necesario formular una triple advertencia. En primer lugar, que no parece posible separar tajantemente la investigación en Derecho Agrario (sub-tema 1-a) de su enseñanza en las Facultades de Derecho (sub-tema 1-b), por cuanto en mi concepción académica, la actividad universitaria se expresa indisolublemente en la docencia, la investigación y la extensión o difusión. En estas circunstancias, he optado por tratar los tres aspectos indicados (centrados, sí, en las Facultades de Derecho y excluyendo otros institutos de investigación), sin perjuicio de poner mayor énfasis en el aspecto docente, que es el que específicamente se me encargó.

En segundo lugar, tampoco me ha parecido posible separar el Derecho Agrario (por muy autónoma que se considere esta rama del Derecho) de las otras ramas jurídicas, cuando se trata de abordar el tema de su enseñanza. Me ha parecido que la enseñanza del Derecho Agrario tiene mucho más puntos de coincidencia con la enseñanza de otras ramas del Derecho, que puntos de divergencia. Es efectivo que pueden señalarse muchas instituciones propias del Derecho Agrario y muchas características peculiares de esta rama del Derecho; pero ellas se hacen evidente más en el aspecto sustantivo, y no alcanzan a fundamentar una metodología exclusiva para su enseñanza. En vista de ello, he preferido referirme en este trabajo a la enseñanza general del Derecho en nuestras Facultades, sin perjuicio de ir señalando cada vez las peculiaridades propias de la enseñanza del Derecho Agrario.

Finalmente, los razonamientos que hago y las proposiciones que formulo deben entenderse en el contexto de la enseñanza del Derecho tal como ella se está realizando en Chile. Es posible que en un contexto diferente las conclusiones pudieran haber sido distintas.

Un trabajo de este tipo debe concluir - si no formulando proposiciones concretas - a lo menos insinuando cual debe ser, en opinión del autor, el futuro de los estudios de Derecho Agrario en nuestras Facultades de Derecho, según pueda proyectarse de la línea evolutiva de esos estudios en el pasado inmediato y de los requerimientos que la sociedad contemporánea hace al hombre de Derecho. Me ha parecido conveniente, en este sentido, ofrecer primeramente una visión esquemática de lo que ha sido la enseñan-

za jurídica en Chile en lo que va corrido de este siglo, y en especial, de lo que ha sido la enseñanza del Derecho Agrario.

LAS ULTIMAS REFORMAS DE LOS ESTUDIOS DE DERECHO

La enseñanza tradicional del Derecho en la primera mitad del siglo, y hasta bien entrada la década de 1950-60, se caracterizó en Chile por los siguientes rasgos esenciales, comunes por lo demás a la enseñanza jurídica en la mayor parte de los países latinoamericanos:

a. El contenido de los estudios, la estructura del currículo, la metodología de la enseñanza y la forma de evaluación eran sensiblemente uniformes en las 5 Escuelas de Derecho existentes en el país. En parte ello era el resultado de la falta de autonomía de las Universidades particulares, que habían estado sometidas hasta principios de la década de 1950, al control de la Universidad de Chile; pero en parte era el resultado también de una misma y única concepción filosófica del Derecho (1).

b. La concepción predominante acerca del Derecho era generalizadamente positivista, y en ella el objeto del conocimiento jurídico quedaba reducido tan sólo a la norma jurídica. Esta norma jurídica se expresa sólo en la ley positiva formalmente vigente, de donde se deriva que conocer el Derecho es equivalente a conocer el ordenamiento jurídico vigente, sistematizarlo conceptualmente y en el mejor de los casos, compararlo con otros ordenamientos jurídicos positivos (2).

c. La enseñanza del Derecho era estrictamente profesionalizante: se trataba de formar al profesional que fuera capaz de "defender ante los Tribunales de Justicia los derechos de las partes litigantes" (3).

d. El plan de estudios era rígido, los cursos sistemáticos eran anuales y debían cursarse en el lapso de 5 años, los alumnos debían aprobar la totalidad de los ramos establecidos en el plan, sin que pudieran optar por alguna especialización, y sin que pudieran obtener su promoción anual sino cuando hubieran aprobado la totalidad de los ramos programados para cada año. Se pretendía con todo ello formar un tipo de abogado de carácter enciclopédico. La enseñanza culminaba con la presentación por el alumno de una Memoria de Prueba, en que no se abandona el carácter dogmático de toda la enseñanza anterior, y con un Examen de Grado (Licenciatura), en el que el alumno rendía nuevamente en forma oral, las materias de Derecho Civil y Derecho Procesal, más una cédula sorteada (4).

e. Los profesores eran en su inmensa mayoría profesores por horas, el método de enseñanza era generalmente la clase exposición o clase conferencia, se exigía un gran esfuerzo de memorización por parte del alumno, y la evaluación era también generalmente memorística con exámenes orales.

f. La investigación quedó reducida a la pequeña actividad de los Seminarios, cuya principal misión fue dirigir las Memorias de Prueba. Sólo por excepción existieron investigadores aislados, los que normalmente debieron costear personalmente la edición de sus obras. La extensión fue casi nula, con la sola excepción de algunos cursos esporádicos

"de refresco", que normalmente se ofrecieron en Provincias (5).

El Derecho Agrario, como se le concibe hoy, naturalmente no existía. Existió, sí un ramo incorporado al currículo a fines de la década 1920-30, que se denominó "Derecho Industrial y Agrícola", y que constituyó una especie de resumidero de todas las disposiciones legales que no tuvieron cabida en otra parte: ley de propiedad intelectual, ley de propiedad industrial, prenda agraria, prenda industrial, legislación sobre almacenes generales de depósito, ley general de bancos, legislación especial de indígenas, etc. El ramo no tenía estructura alguna y, naturalmente, no podía esperarse en él ningún tipo de sistematización. El ramo señalado se mantuvo en el currículo hasta que fue suprimido por las reformas de 1970, y dió origen a la actual asignatura de Derecho Agrario (6).

Hay que reconocer, sin embargo, que la enseñanza tradicional del Derecho era consecuente consigo misma. El dogmatismo jurídico, al restringir el campo del Derecho a la sola norma legislada, formalmente vigente, y al dejar fuera del campo de lo jurídico tanto el aspecto axiológico del Derecho como su aplicación y eficacia en la realidad social, puede perfectamente conformarse con un método de análisis exegético-racional, y con un método de enseñanza expositivo. Si la norma vigente-único interés del jurista- "está ahí", inmutable y estática, lista para ser expuesta, analizada y comentada, y si dentro del proceso de enseñanza, es el profesor el que "sabe", y el alumno el que "ignora", corresponde sin duda al primero decir la verdad al segundo, "enseñarle" esa verdad, dogmática, verticalmente. Y el papel del alumno no puede ser otro que "aprender" lo que se le enseña", y luego en el examen, demostrar que ha aprendido, repitiendo exactamente dentro de lo posible lo que se le enseñó.

Dentro del contexto de la enseñanza tradicional, no cabe duda que la clase conferencia es el método que se conforma más con ella, pues impone hábitos de obediencia y subordinación intelectual (7).

A partir de 1960, aproximadamente, empieza a hacerse patente lo que se ha denominado " la crisis del Derecho" (8) y con ella, la crisis de la enseñanza del Derecho (9). Los profesores de las Facultades de Derecho toman conciencia de la decadencia del prestigio social del abogado (10) y de cómo los juristas están siendo desplazados del primer plano por otros cientistas sociales, especialmente sociólogos y economistas, así como de la marcada obsolescencia de las normas jurídicas para regular una sociedad que las está desbordando y superando.

Como consecuencia de las inquietudes recién referidas, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile realiza un esfuerzo por acercar el Derecho a las otras ciencias sociales, incluyendo en el currículo - de por sí bastante recargado - diversos ramos introductorios a estas ciencias sociales, como Economía, Sociología, Historia y Filosofía. El currículo resulta así cada vez más recargado, pues no se ha abandonado aún la pretensión enciclopedista de la enseñanza tradicional, a la que se han agregado simplemente estos ramos no-jurídicos.

La incorporación de ramos no-jurídicos a los estudios de Derecho, que no se integran jamás dentro de los ramos propiamente jurídicos, crea una ambivalencia muy curiosa entre los alumnos: mientras los más tradicionales miran con desdén estos nuevos ramos y se atienen estrictamente a los antiguos cursos "de código", o de Derecho positivo, los más inquie

tos desarrollan un gran interés por estos ramos nuevos, los que -sin embargo -no dominan en absoluto por haber recibido sólo rudimentos de los mismos.

A partir de 1966, se echa a andar una primera reforma de los estudios de Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, reforma que se ha denominado "reforma Velasco", por haber sido implementada por el Decano de ese entonces, don Eugenio Velasco Letelier. Esta reforma se caracteriza en general por los siguientes rasgos esenciales:

a. Se abandona el concepto tradicional, que restringía los estudios de Derecho exclusivamente a la norma jurídica formalmente vigente, y se agrega un nuevo campo a los estudios jurídicos: el Derecho en su aplicación, y dentro de ella, especialmente en su aplicación jurisprudencial y práctica. Se sigue en este aspecto la tendencia marcada por la enseñanza francesa de los mismos años.

b. Para llevar a cabo la apertura de los estudios al Derecho aplicado, se crean "Cursos Prácticos" en la tarde, destinados a mostrar a los alumnos la aplicación de las nociones teóricas enseñadas en los cursos tradicionales de la mañana. Los "Cursos Prácticos" de la tarde quedan a cargo generalmente, de académicos de menor nivel.

c) Los cursos tradicionales de la mañana continúan usando el método expositivo o método conferencia, y se ofrecen por profesores horarios, en tanto que en los nuevos "Cursos Prácticos" se empiezan a usar métodos más activos, por académicos de media jornada o jornada completa.

d. Para que puedan asistir tanto a los cursos tradicionales de la mañana como a los cursos prácticos de la tarde, se exige a los alumnos una dedicación de jornada completa a sus estudios, y se procura compensar el esfuerzo económico que ello implica en ciertos casos, con la concesión de becas a los alumnos aventajados de menor nivel de ingresos.

e. La enseñanza sigue siendo enciclopédica.

Muy pronto empezó a quedar claro que el paralelismo clase expositiva - clase práctica, tampoco resultaba adecuado. Además del recargo del currículo, fue difícil coordinar los conocimientos teóricos dados en las clases de la mañana, con su aplicación práctica de la tarde, lo que estaba confiado a académicos diversos. Se comprendió también que la "práctica" no es el camino más adecuado para percibir el Derecho en acción en una sociedad (11).

Es necesario expresar que el punto de partida, la fundamentación, de la enseñanza tradicional, no fue modificada por la "reforma Velasco": se sigue enseñando exclusivamente la norma jurídica, dogmática y reverencialmente, y se sigue exigiendo del alumno un saber enciclopédico. Es cierto que a la exégesis y sistematización de normas se ha agregado su aplicación práctica, especialmente en el ámbito jurisprudencial; pero aún no se abandona la concepción tradicional en orden a que el objeto del conocimiento jurídico es esencialmente la norma formalmente vigente. Debe reconocerse, en todo caso, que esta reforma de 1966, al iniciar una apertura hacia la "norma vivida", la norma estudiada en su eficacia, es precursora de los movimientos que tendrán lugar a partir de 1970.

El 28 de Julio de 1967 se promulga en Chile la Ley N° 16.640, sobre Reforma Agraria. Como el programa de estudios entonces vigente no fue modificado sino en 1970, durante los años 1968 y 1969 se continuó dictando la antigua asignatura de "Derecho Industrial y Agrícola". Sin embargo, a proposición del autor del presente trabajo, el Decano don Eugenio Velasco Letelier autoriza un curso optativo acerca de la legislación recientemente sancionada, el que se ofrece para los alumnos de 5° Año de Derecho, con el uso del método activo de enseñanza. Para poder ofrecer este curso, el autor prepara y publica a mimeógrafo el primer libro completo con materiales para clase activa que se produce en Chile (12).

El gran movimiento de reforma de los estudios jurídicos tiene lugar en 1970, cuando recién la "reforma Velasco" había empezado a implementarse. Una Convención de académicos y estudiantes de Derecho de la Universidad de Chile impone sus conclusiones en bloque a la Facultad. Al formular estas conclusiones, los convencionales tienen a la vista tanto razones académicas como razones políticas y son movidos también por las críticas formuladas a la reforma anterior. En las demás Facultades chilenas acaece en esta época el mismo fenómeno, de manera que las reformas emprendidas en las 5 Facultades de Derecho del país siguen, aproximadamente, un mismo rumbo (13). Esta es la última gran reforma de los estudios jurídicos acaecida en Chile, la que -en opinión de gran parte de los interesados -se considera hoy superadas, o que necesita de una urgente superación. Es conveniente echarle una rápida mirada, antes de entrar a considerar el futuro de los estudios jurídicos en este país.

La reforma de 1970 pretende especialmente obtener que los alumnos adopten una actitud crítica frente al Derecho vigente (14). Esta posición implica de partida un reconocimiento tácito de la obsolescencia total o parcial de las normas jurídicas positivas. Además, la reforma pretende capacitar a los alumnos para que puedan usar el Derecho como una herramienta del cambio social. Se puede decir que en este momento se rebasa la concepción positivista-exegética anterior; pero aún no se redefine sino muy vagamente lo que la reforma entiende por Derecho.

Los siguientes son los puntos más destacados que a nuestro juicio caracterizan la reforma de 1970:

a. Estructura departamental de la Facultad (y de la Universidad), la que se adopta especialmente para quebrar la antigua estructura de poder. Los "Departamentos" que se crean deben tomar a su cargo la totalidad de la docencia, de la investigación y de la extensión en un determinado campo del saber. Agrupados estos Departamentos por afinidad de materias, constituyen "Facultades", cuya agrupación territorial, por su parte, da origen a "Sedes" de la Universidad (15). Con esta nueva estructura, se pretende impulsar la investigación y la extensión - hasta entonces casi nulas, como ya se dijo - y facilitar el trabajo interdisciplinario (16).

b. Currículo flexible, sistema semestral de estudios, sistema de créditos. El currículo, que hasta entonces era rígido y totalmente obligatorio, se flexibiliza, distinguiéndose aquellas materias que se consideran fundamentales para toda formación jurídica (mínimo obligatorio: ramos básicos), y aquellas elegidas por el alumno de acuerdo a sus particulares intereses de especialización (ramos selectivos y optativos). Con este paso se pone fin al carácter enciclopédico de los estudios, hasta entonces vigente, y se tiende a dar

al alumno más "formación" que "información", sin perjuicio de la especialización en las áreas que sean de su predilección (17).

Con la semestralización y el sistema de créditos se evita que los alumnos reprobados en algún ramo deban repetir al año siguiente la totalidad de las materias que constituían el contenido de los ramos y se apoya la puesta en marcha del currículo flexible.

c. Se integran las clases teóricas, expositivas, de la mañana, con las clases prácticas, de aplicación, de la tarde, en una sola unidad, que pasa a llamarse "clase activa". Al postular la implantación de esta "clase activa", la Convención de Reforma repudia tajantemente la antigua clase expositiva o magistral; pero ésta subsiste en el hecho.

A propósito de la discusión entre "formación" e "información" jurídicas y de los intentos de fundir en una sola unidad las clases "teóricas" y "prácticas", surge la preocupación por el método de la enseñanza del Derecho (18).

d. Se implanta el sistema de tutorías, con el objeto de orientar al alumno en la selección de los ramos que componen el currículo flexible, ya que la no existencia de un programa único le obliga a tomar una serie de decisiones académicas de grave trascendencia en su vida estudiantil y profesional (19). Este sistema fracasa muy pronto en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile en Santiago, especialmente por la falta de personal adecuado a estas funciones, y es luego abandonado.

e. Se pretende ampliar el campo de la investigación jurídica, abarcando también la investigación jurídico-sociológica, con el objeto de que el jurista logre percatarse también del "derecho vivido", y de la norma según se aplica a la realidad social que pretende regir. Esta pretensión aparece explícitamente en los documentos de reforma; pero hay que reconocer que muy poco se hace en los años inmediatamente siguientes, y que las Facultades caminan un poco a tientas en esta materia. En efecto, no se sabe qué es lo que debe investigarse, y mucho menos se tiene un concepto de cómo se investiga sociológicamente.

Por estas razones, se sigue investigando realmente sólo con la mentalidad y los métodos tradicionales (lógico-sistemático, histórico, comparativo) (20).

f. En cuanto a extensión, los documentos de la reforma expresan la necesidad de utilizar en estas funciones a la Editorial Jurídica de Chile y manifiestan la urgencia de crear Consultorios Jurídicos. Sin embargo, la Editorial Jurídica no es utilizada en forma alguna por las Escuelas de Derecho, quedando inerte y anquilosada. En cuanto a Consultorios Jurídicos, éstos sólo son creados en 1972, por iniciativa del Centro de Alumnos, mediante un convenio con el Ministerio de Justicia. Estos Consultorios han tenido hasta el momento un alcance muy limitado y sólo desde 1973 han pasado a depender del Departamento de Derecho Procesal. En general, han emprendido una labor de simple asesoría jurídica, sin asumir el patrocinio de los asuntos que pueda ser necesario iniciar.

En otras Escuelas de Derecho, sin embargo, este esfuerzo por crear Consultorios Jurídicos tiene un éxito mayor, si bien en casi todos los casos, se trata de esfuerzos incipientes. Hasta el momento, la iniciativa mejor lograda es, a nuestro juicio, la de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Chile, a través del Centro de Asistencia Le-

gal que dirige el profesor Luis Bates (21).

g. El examen tradicional de Grado o Licenciatura se reemplaza por la defensa de una tesis, con lo que se pretende dar mayor importancia a la investigación que a la mera información. Sin embargo, este paso no se implementa bien y el nuevo requisito de la defensa de la tesis se convierte en un mero trámite que carece de seriedad académica, "en una parodia de examen por la mala organización e improvisación de los profesores que forman las comisiones" (22)

h. Se tiende a reemplazar al profesor horario por un profesor de jornada completa, o a lo menos, de media jornada. La idea preponderante es que la actividad académica es de tal importancia que requiere de una especialización no sólo en Derecho positivo, sino que en metodología de la docencia e investigación, un conocimiento de la pedagogía y un esfuerzo de extensión (23).

En lo que se refiere a la enseñanza del Derecho Agrario después de 1970, este ramo se considera en el nuevo currículo sólo en la categoría de "selectivo", esto es, se ofrece a los alumnos junto con otros ramos que se estiman similares, y el alumno debe seleccionar uno de esos ramos, dentro de la gama de alternativas que se le ofrecen. El ramo de Derecho Agrario se ofrece junto con Derecho de Minas y Derecho de la Integración; pero es grato dejar constancia que mientras el curso de Derecho de Minas tiene interesados sólo para ocupar a un profesor, y el de Derecho de la Integración lo tiene para dos, el curso de Derecho Agrario se convierte en el favorito de los alumnos en el correspondiente nivel, y requiere de cuatro profesores paralelos que lo ofrezcan. La mayoría de esos profesores procura ofrecer el curso con la metodología activa y con materiales de enseñanza elaborados especialmente para dicha metodología.

En lo que a investigación se refiere, se elabora un número bastante considerable de Memorias de Prueba de corte tradicional, en las que se analiza y comenta la Ley de Reforma Agraria y su legislación complementaria. Se intenta también una investigación jurídico-sociológica de tipo interuniversitario, que es la primera investigación de este tipo que se intenta en Chile en el campo del Derecho Agrario (24).

Resulta imposible medir en este momento el impacto de las dos reformas realizadas en los estudios de Derecho, sobre los estudiantes, la profesión de abogado, la magistratura o la sociedad chilena en general. En efecto, la generación de alumnos con que se inició la denominada "reforma Velasco" recién se ha graduado, y el primer curso con que se inició la reforma de 1970 sólo egresará de las aulas en 1974. Según el profesor y actual Decano Antonio Bascuñán, "algunos piensan que la reforma ha fracasado, y con una lamentable falta de imaginación, sólo miran el pasado. Para mí, la reforma sustancial recién ha comenzado" (25). El profesor Bascuñán espera que con la experiencia recogida con motivo de las dos últimas reformas, y luego de haber removido algunos obstáculos que por decenios habían impedido una reforma profunda, pueda lograrse en el futuro inmediato una interrelación real entre docencia, investigación y extensión, y sólo entonces podrá hablarse con propiedad de una Facultad reformada.

LAS LINEAS DE PROYECCION DE LAS REFORMAS EMPRENDIDAS

La I Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo, que se celebró en

Valparaíso entre el 5 y 9 de abril de 1971, señalaba con bastante claridad cuál debe ser el objeto de los estudios de Derecho: "Reconociendo que lo jurídico tiene, por naturaleza, una íntima vinculación con hechos y relaciones sociales, la enseñanza del Derecho no puede quedar restringida al análisis y estudio exclusivo de las normas legales y de las decisiones jurisprudenciales. Por el contrario, ella debe referirse, también, a la realidad social normada y a las valorizaciones imperantes en el seno de la misma" (26). Se trata de estudiar el Derecho "en la sociedad", el "Derecho en acción", como también se lo ha llamado; de estudiar no sólo la norma (y menos aún, sólo la norma legislada), como lo proponía la escuela tradicional, sino el Derecho en su triple aspecto valorativo, normativo y social. El Derecho es un objeto de conocimiento de carácter complejo, pues en uno de sus aspectos persigue valores, aspira a acercarse a un deber-ser ideal, en otro de sus aspectos se expresa en un conjunto normativo determinado, y aun en otro de ellos debe aplicarse en el tiempo y en el espacio a una sociedad determinada, debe concretarse en conducta humana, que acata, elude o quebranta la norma vigente. Esto es, el jurista no puede interesarse sólo en el estudio de las normas formalmente vigentes, sino que debe ser también objeto de su interés la eficacia de esas normas en la sociedad sobre la cual pretenden aplicarse, y los valores que las normas encarnan en un momento determinado (27). Con esta concepción se rebasa la concepción positivista que dominó nuestros estudios jurídicos desde principios del siglo pasado.

El Derecho es algo que no existe "por sí", como se lo entendía en la concepción tradicional, no es algo que "está ahí", intocable e inmutable: el Derecho es algo que se hace (28). La norma sola, sin su aplicación en la realidad, no constituye Derecho. El Derecho se vive, el Derecho se hace, y contribuyen a hacerlo todos los hombres de una determinada sociedad, al acatar la norma, o al eludirla, o incluso al quebrantarla, esto es, el Derecho se expresa en conducta frente a la norma (29). El problema del Derecho se juega más en su aplicación que en la creación de la norma.

Por consiguiente, lo que debe interesar fundamentalmente al jurista no debe ser sólo la norma legislada, formalmente vigente, sino la norma vivida en la sociedad, la norma "hecha conducta", la norma eficaz. El interés por este aspecto del Derecho no excluye, naturalmente, el estudio exegético de la norma formalmente vigente; pero deja en claro que el Derecho no se agota en dicha norma.

La ampliación del campo del Derecho que acabamos de postular, enriquece notablemente también el aspecto valorativo del Derecho, pues una de las razones fundamentales de la obsolescencia de las normas jurídicas y de su desuso, está precisamente en la inadecuación de los valores que la norma encarnó cuando fue dictada, con los actuales valores de la sociedad sobre la que esa norma pretende seguir aplicándose. Es de suma importancia para el jurista el estudio de este aspecto del Derecho, cuando se plantea el problema de su eficacia.

Si el objeto del conocimiento jurídico es complejo, el método de su conocimiento debe ser complejo también, y no puede quedar reducido al dogmatismo exegético tradicional. En lo que dice relación con el aspecto del Derecho, con su eficacia en determinada sociedad, parece evidente que el jurista debe recurrir a los métodos que han estado usando las demás Ciencias Sociales, especialmente la Sociología, lo que no excluye, por cierto, la utilización de los métodos tradicionales en los aspectos donde ellos sean procedentes.

No pretendo analizar en esta ocasión si es posible elevar el solo estudio de las normas jurídicas a la categoría de ciencia, si cabe concebir una ciencia cuyo objeto de interés se limita al campo normativo. El asunto ha sido honda y latamente discutido por innumerables autores. Lo que sí puede afirmarse es que en esta nueva concepción trifásica (Derecho-valor, Derecho-norma y Derecho-conducta) el Derecho sí es una ciencia y cabe clasificarlo dentro de las ciencias sociales. En efecto, en cuanto a su aspecto social, de aplicación de la norma a una determinada sociedad y de comportamiento de ésta frente a la norma, el objeto de estudio resulta ser algo real, mensurable, externo al investigador, objetivamente comprobable, y pueden postularse métodos para aprehender tal objeto: los métodos de las ciencias sociales.

En este entendido, hay que agregar al Derecho junto a las demás ciencias sociales como la Sociología, la Economía, la Ciencia Política, la Antropología, la Psicología Social, etc. Y entonces resulta urgente delimitar con claridad el objeto de la ciencia del Derecho frente al objeto de las demás ciencias sociales, fijar los límites de esta ciencia, que la distingan de las otras. Hay que reconocer, de partida, que los esfuerzos que se han hecho en este sentido necesitan aún de mucha profundización, y que no contamos todavía con un criterio claro que permita separar lo jurídico por una parte del resto de lo social por otra (30).

Desde el punto de vista en que nos encontramos, pueden concebirse tres tipos de hombres de Derecho, que nuestras Escuelas podrían teóricamente formar (los "tipos" referidos son teóricos; en la realidad, ellos se presentan más bien como facetas de mayor o menor énfasis de un mismo jurista):

a. El filósofo del Derecho, que intentará razonar en profundidad acerca de la parte valorativa, axiológica, de la norma jurídica, de su aproximación a la ética, de su intento de llegar a la justicia.

b. El científico del Derecho, que intentará aprehender el Derecho en acción en una determinada sociedad, y medirá su comportamiento positivo o negativo frente a la norma vigente, mediante los métodos sociológicos de las ciencias sociales. Habrá aquí una aproximación científica, objetiva, desinteresada y con pretensiones de generalidad frente al objeto del conocimiento.

c. El práctico del Derecho, que se preocupará de la aplicación del Derecho con sentido contingente, que procurará conocer el Derecho para aplicarlo en la solución de conflictos actuales, de intereses en juego. Esta será la faceta profesionalizante de los estudios de Derecho (31).

La formación de un espíritu crítico frente a la norma legislada, la determinación de su posible obsolescencia frente a la realidad social, el estudio de su verdadero valor social en un momento histórico dado, necesidad que ha sido tan repetidamente reclamada por los movimientos de reforma, surgen de la confrontación de la actividad científico-filosófica que se desarrolla en la Escuela de Derecho, con la actividad práctica; del deber-ser a que tiende la norma, del valor que ella encierra, de su aceptación o rechazo en las conductas de los individuos a que ella se aplica, y de su implementación concreta, práctica, contingente.

Desde la concepción del Derecho ya referida, puede vislumbrarse con bastante cla-

ridad cuáles pueden ser las líneas de desenvolvimiento futuro de los estudios de Derecho y en especial, de los de Derecho Agrario, tanto en docencia como en investigación y extensión, tanto en los estudios de Grado como en los de Post-Grado.

a. LA DOCENCIA EN LAS FACULTADES DE DERECHO

La tendencia que se está haciendo patente en Chile en estos momentos, y que en mi opinión debe profundizarse en el futuro, es la de incorporar a la enseñanza del Derecho los nuevos conceptos pedagógicos de la ciencia de la Educación. Los diversos documentos de las reformas en todas las Escuelas de Derecho insistieron en este aspecto y reclamaron un énfasis en la formación de los alumnos en desmedro de su mera información. En los últimos tiempos, se han creado en varias Escuelas de Derecho centros metodológicos que tienen por objeto precisamente buscar la integración de las ciencias de la Educación a su quehacer docente.

Conforme a estas nuevas concepciones educativas, el proceso de enseñanza-aprendizaje es un proceso psicológico que acaece en el alumno. Muchos factores se relacionan con este proceso e influyen en él: el profesor, la sala de clase, la estructura de la Facultad y de la Universidad, los medios para la docencia, los materiales de enseñanza, las bibliotecas, etc., pero - por muchos que sean esos factores y por importantes que parezcan - no puede olvidarse lo fundamental, esto es, que en definitiva el alumno es el principal actor de este proceso, puesto que acaece en él, y que toda planificación educacional debe hacerse siempre en torno al alumno. Esta es una verdad incontrastable y que lamentablemente se ha olvidado en muchas ocasiones.

En el proceso de enseñanza-aprendizaje, la moderna ciencia de la Educación distingue un conjunto de etapas claramente diferenciadas; pero íntimamente vinculadas entre sí: la formulación de objetivos educacionales, la selección de contenidos, la determinación de los métodos de enseñanza, las actividades de la enseñanza misma, y el proceso de evaluación y control.

En lo que se refiere a la formulación de objetivos educacionales, esto es, al problema que puede sintetizarse con la pregunta " Para qué enseñar?", hay que reconocer que esos objetivos corresponden en definitiva a una decisión sobre política educacional, propia de cada Escuela o Facultad, la que deberá definir sus objetivos dentro del contexto social, político y económico en que esa Escuela o Facultad está inserta, y dentro de la línea general de la Universidad a que pertenezca. Existen, por consiguiente, tomas de posiciones sobre política educacional a nivel de Universidad, a nivel de Facultad o Escuela, a nivel de Departamento, y finalmente, a nivel de curso (32).

En la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile parece haberse logrado una especie de consenso en el sentido que los estudios jurídicos deben permitir a los alumnos escoger libremente acerca de qué tipo de hombre de Derecho desean ser en el futuro. Que puedan decidir, si tal es su vocación, incursionar con éxito en el campo filosófico-axiológico, o dedicar su vida a investigar científicamente el Derecho como ciencia social, o aplicar el Derecho a la realidad social contingente de hoy, solucionando conflictos de intereses, en tal forma que los alumnos puedan encontrar en la Escuela de Derecho los caminos que los lleven hacia todas o cualquiera de estas actividades. La Escuela ofrecerá así a sus alumnos tanto una visión filosófico-científica como una visión

profesionalizante, entendida esta palabra en su acepción más amplia. Ya se ha dicho que la concepción crítica del Derecho se obtendrá necesariamente de la confrontación entre valor, ciencia y práctica.

Si bien los objetivos generales de la Facultad o Escuela, y los objetivos concretos de un curso o incluso, de una unidad temática dentro de cada curso, pueden corresponder a las grandes líneas recién señaladas, no debe olvidarse que esos objetivos generales deben operacionalizarse, conforme a las técnicas o conceptos pedagógicos modernos, en forma de expresar en definitiva, clara y precisamente, los cambios conductuales que se espera acaezcan en los alumnos, que son, como se ha dicho, los actores principales del proceso de enseñanza-aprendizaje. Es necesario que los docentes tengan muy claros cuáles son los cambios conductuales específicos que desean que experimenten sus alumnos, tanto en el campo cognoscitivo, como en el campo afectivo y en el campo psico-motor, cuáles son las conductas terminales específicas que esperan lograr después del proceso de enseñanza-aprendizaje (33).

No está demás recordar que sólo en el dominio cognoscitivo, Benjamín Bloom (34) ha distinguido las siguientes conductas: conocer, comprender, aplicar, analizar, sintetizar y evaluar (35), todas las cuales deben estar debidamente contempladas en la formulación operacional de objetivos de cualquier curso. Si se piensa que la enseñanza tradicional se centró casi exclusivamente en el conocer y comprender, se entiende cómo es de rica la posibilidad que ha abierto la incorporación de la Pedagogía en la enseñanza del Derecho, y cuán lejos estamos de la enseñanza memorística, repetidora, que caracterizó los estudios de Derecho en la primera mitad del siglo.

En lo que se refiere a la selección de contenidos de la enseñanza jurídica, esto es, al problema que puede sintetizarse con la pregunta " Qué enseñar?", estamos en la necesidad de determinar qué información debe entregarse a los alumnos en cada curso, cuál debe ser el contenido particular informativo de cada ramo. Entre estos contenidos pueden en general, señalarse los siguientes, sin que la enumeración pretenda ser taxativa, y dependiendo naturalmente de los objetivos específicos de cada curso: el dato de las ciencias sociales (antecedentes sociológicos, económicos, antropológicos, etc., el derecho positivo vigente, la información jurisprudencial, la información doctrinal, la información práctica, el conocimiento histórico y comparativo y el conocimiento de los presupuestos filosóficos (36). Todos ellos se sintetizan en lo que el profesor Aníbal Bascuñán denominó "fuentes de conocimiento jurídico" (37). Estos contenidos de la enseñanza jurídica son en general perecederos, puesto que van modificándose con el tiempo. En la enseñanza jurídica actual, la tendencia parece ser la de preterirlos en parte, para dar mayor énfasis a los procesos de formación de hábitos y actitudes intelectuales, afectivos y psico-motoras.

En lo que dice relación con la determinación de los métodos de enseñanza y con las actividades de la enseñanza misma, esto es, al problema que puede sintetizarse con la pregunta " Cómo enseñar?", ya se ha dicho que a partir de la "reforma Velasco", y especialmente a partir de la reforma de 1970, ha tenido lugar un intenso estudio, discusión y experimentación acerca de los distintos métodos de enseñanza más adecuados al Derecho, todos ellos encaminados a obtener una creciente participación de los alumnos en la clase. El documento que sobre esta materia produjo la Universidad Católica de Chile, denominado documento 4, distinguió la clase magistral, la clase conferencia, el método

socrático puro, el método de casos jurisprudenciales, el método de casos hipotéticos, la práctica y la investigación dirigida, en tanto que el profesor Rafael Valenzuela, de la Universidad Católica de Valparaíso, propuso como complemento el método de situaciones, para lograr una posición crítica del alumno y una aproximación a la ética. Por su parte, los documentos aprobados para implementar la reforma en la Universidad de Chile -Santiago, si bien también han tratado con detalle estos métodos de enseñanza, se detuvieron de preferencia en el tipo de estructura de la clase misma, distinguiendo el Curso, el Seminario y la Investigación, y siendo el Seminario la actividad donde se integran en buena forma el método activo y la investigación dirigida. En fin, no han faltado los profesores que han agregado como métodos de enseñanza, la lectura controlada y la enseñanza práctica, y en los últimos tiempos, la clínica jurídica y el taller.

Lo que parece necesario recalcar aquí es que después de esta polémica y experimentación de métodos de enseñanza, donde ha quedado virtualmente desechada la clase conferencia, y muy restringida la clase magistral (sólo como introducción o culminación de una unidad de materia), se ha comprendido que cada uno de los métodos "activos" debe ser analizado en sus potencialidades de obtener cambios conductuales en los alumnos, en sus posibilidades de obtener de ellos conductas terminales específicas, esto es, que los métodos deben medirse en función de los objetivos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Se ha comprobado así que cada uno de los métodos propuestos tiene su aplicación en relación con alguna conducta terminal determinada, y que por tanto, todos ellos deben utilizarse -en mayor o menor medida -en la enseñanza del Derecho. Así por ejemplo, el método de casos jurisprudenciales e hipotéticos se presta muy bien para ejercitar el razonamiento deductivo, y el método de situaciones para despertar una posición crítica frente a la norma. Hoy tiende a denominarse simplemente "clase activa" a esta fusión de diversos métodos activos, cada uno de los cuales tiende a obtener conductas terminales diferentes. Hemos llegado así a una integración, a un equilibrio de métodos.

La clase activa integrada que hoy se está abriendo camino en nuestras Escuelas es capaz de enseñar cualquiera de las vertientes en que se da el Derecho: la vertiente axiológica o valorativa, la vertiente normativa o positiva, y la vertiente sociológica o conductual. Puede afirmarse que el método activo no es necesariamente casuístico (si bien puede serlo), y no se limita al ámbito profesionalizante, sirviendo también para la aproximación científica y filosófica al Derecho.

La discusión acerca de los métodos de enseñanza jurídica no está, por cierto, agotada, si bien parece haberse logrado un consenso mínimo con la integración de los métodos frente a las conductas terminales buscadas. Véase, sin ir más lejos, cómo se ha enriquecido la discusión de esta materia después de la II Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo, que tuvo lugar en Lima en Enero de 1973, especialmente con las sugerencias de nuevos métodos propuestos por el profesor venezolano Rogelio Pérez Perdomo en esa ocasión: el foro, la entrevista encomendada a un grupo de alumnos, la fragmentación y reconstitución del grupo usando el Phillips 66, etc. (38).

La implantación de la clase activa ha llevado a excluir de la enseñanza jurídica el concepto de verdad absoluta otrora imperante. Si el Derecho no es solamente algo dado, algo estático, que "está ahí", para ser conocido y aprendido, sino principalmente es algo que se hace, es conducta humana frente a la norma, no tiene sentido pretender llevar esa conducta a la altura de una verdad absoluta. La verdad del profesor es simplemente una opinión más, más madura, más pensada, más clara posiblemente que la opinión del alumno; pero no por eso deja de ser opinión. Si se concibe al Derecho como algo "dado", inmutable, deberá llegarse en algún momento a la solución "verdadera",

y por muy activa que sea la clase, por mucha autonomía que se dé al alumno, deberá llegarse en algún momento a la "hora de la verdad", la que tendrá que ser dicha por el profesor. Esto de "decir la verdad", de "saber", por parte del profesor, y de "ignorar" la verdad, para recibirla, por parte del alumno, es lo esencial de la clase magistral. En cambio, al concebir al Derecho principalmente como un hacer en el tiempo y en el espacio, por una sociedad determinada, y al descartar el concepto de verdad absoluta en cuanto expresada por el ordenamiento jurídico, tanto el profesor como el alumno deberán ir juntos en busca de la verdad. Eso constituye en su esencia la clase activa.

Hay que reconocer, en este sentido, que se puede ser profesor de clase activa sin abandonar la posición magistralista del profesor que "sabe" frente al alumno que "aprende". Este fenómeno se da permanentemente en Chile en la actualidad entre los mejores profesores activos. Sin embargo, hay que comprender también que la implantación de la clase activa, con materiales que muestran diversas alternativas posibles para un mismo problema, con investigaciones realizadas por los alumnos, cuyos resultados son traídos y comentados en clase, y con la intervención directa y preponderante de éstos en la enseñanza, constituye un factor importante para ir relegando más y más el magistralismo y el dogmatismo aún imperantes. Además, la participación de los alumnos en la planificación de la enseñanza en la formulación de objetivos, determinación de métodos docentes y sistemas de evaluación, son elementos fundamentales para superar la tradicional distancia entre profesor y alumno.

Los materiales de enseñanza son un complemento indispensable de casi todos los métodos activos, y es necesario que los alumnos los estudien y preparen antes de llegar a la clase, lo que no excluye, por cierto, su contacto directo con las fuentes del Derecho y su concurrencia a las bibliotecas. Me asiste el convencimiento que sin la existencia de buenos libros de materiales, que deben reemplazar las separatas a mimeógrafo actualmente en uso, no es posible la implementación definitiva de los métodos activos.

Finalmente, en lo que se refiere al proceso de evaluación y control de la enseñanza, esto es, al proceso de medición de si se alcanzaron los objetivos propuestos manifestados en conductas terminales, hay que reconocer la deficiencia en que nuestras Escuelas de Derecho se encuentran hasta hoy. En efecto, a pesar de la amplia bibliografía existente sobre este tema (39), no se ha logrado adecuar aún el proceso de evaluación a los objetivos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Los profesores siguen evaluando según los métodos antiguos, siguen exigiendo a veces memorización de información, a pesar de haberla excluído de las clases mismas. La adecuación de la evaluación al resto del proceso de enseñanza-aprendizaje es una necesidad que debe abordarse con urgencia en nuestras Facultades.

Refiriéndose al proceso de reemplazo de la enseñanza expositiva tradicional por la enseñanza activa, como se ha entendido hasta aquí y cómo se pretende implantarla en Chile, el profesor Rogelio Pérez Perdomo expresaba en Lima, con ocasión de la II Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo, que no estimaba adecuado "enseñar" Derecho en una u otra forma, y que la clase activa - si bien incorporaba al alumno en clase y lo hacía participar en el proceso de enseñanza-aprendizaje- no lograba desprenderse del más grave mal que aquejó a la clase magistral, esto es, "imponer el conocimiento de un cierto número de conceptos y entrenar las personas en el uso de ciertos tipos de razonamiento. A través del silencio obligado o de la aprobación o desaprobación más o menos velada del profesor en clase y sobre todo a través del reparto de premios y

castigos por éste en la evaluación, se logra conseguir con más o menos éxito esos objetivos. Mucho menos obvios pero no menos importantes son los efectos indirectos que también se logran con ese tipo de enseñanza: la formación de hábitos de obediencia y subordinación intelectual, debido en gran parte al papel central que tiene el profesor en la enseñanza, la identificación del saber con el conocimiento de un conjunto de hechos o reglas, neutros e independientes de nosotros" (40). Según el profesor Pérez Perdomo, incluso en la clase activa estaríamos aún en el campo de la dogmática.

Proponía, así, la enseñanza del Derecho por problemas, esto es, un tipo de enseñanza en que no se "enseña" nada, puesto que no tiene sentido "enseñar" problemas y donde sólo se persigue sensibilizar a los alumnos en una determinada área, mostrar soluciones posibles para el problema de que se trata, salir juntos - profesores y alumnos- a buscar una verdad ignorada. En este tipo de enseñanza, los alumnos no recibirían un saber "ya hecho", sino que se adquiriría un saber paulatinamente, a medida que el curso fuera desenvolviéndose.

Este tipo de enseñanza debe darse por diversos especialistas en conjunto, según las distintas disciplinas que confluyan al problema escogido. El equipo interdisciplinario de profesores daría al curso el carácter adecuado, y ahora sí podría verse al Derecho integrándose realmente con el resto de las ciencias sociales. Como se trata de salir a buscar soluciones al problema escogido, ya no habría un profesor que diría su verdad: el equipo interdisciplinario de profesores tomaría el papel de asesorar a los alumnos en sus investigaciones, de animar la clase y de facilitar el aprendizaje.

Además, en este tipo de enseñanza tiene fundamental importancia la investigación, tanto bibliográfica, histórica, comparada, etc., como sociológica, por lo cual un curso de este tipo reuniría en una sola unidad todas las posibles ventajas metodológicas.

Debo confesar que tengo serias dudas acerca de la posibilidad de implementar realmente todo el currículo de Derecho en torno a problemas. Me parece más adecuado, especialmente respecto de los ramos básicos, la proposición del profesor Jorge Avendaño, Pro-Rector de la Universidad Católica de Lima, al clausurar la I Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo, que tuvo lugar en Valparaíso en 1971, en el sentido de realizar lo que él llamó "cortes horizontales" en el currículo a nivel de Grado: "Antes se estudiaba personas jurídicas en el primer curso de civil (asociaciones); en comercial (sociedades); en el curso de Derecho laboral, en cuanto que había sindicatos; en el curso de derecho bancario, en cuanto que hay personas jurídicas que son instituciones de crédito, etc. El alumno tenía un concepto, al final, de compartimentos estancos. No se le presentaba el fenómeno jurídico de las personas jurídicas en su integridad, sino por partes. Cada tipo o forma de persona jurídica en un curso distinto. Por qué tratar determinadas personas jurídicas en derecho civil, otras en derecho comercial y otras en derecho laboral? Hagamos, en cambio, un solo curso de personas jurídicas, donde comparemos todas las personas jurídicas entre sí, como es en la vida real, porque al abogado en la realidad se le presenta la alternativa, en determinadas circunstancias, de escoger esta persona jurídica versus estas otras, y se le presentan todas por delante. Lo mismo puedo decir de los contratos. Por qué estudiamos contratos en el ámbito civil, contratos en el ámbito laboral, contratos en el ámbito comercial? A los abogados se nos presentan todos los contratos en el mismo plano y como opciones distintas ante una situación de hecho determinada. Entonces, en materia del contenido de los cursos, y vuelvo donde estaba, esta revisión del curriculum supone replantear el contenido de los cursos. Propongo a este respecto un cor

te horizontal de las materias" (41).

Prefiero, como dije, la proposición del profesor Avendaño, de centrar la enseñanza de los ramos básicos en torno a instituciones, y no a problemas, como lo proponía el profesor Pérez Perdomo. Tengo en consideración para opinar así, además, lo difícil que resultaría en el actual desarrollo de nuestros estudios jurídicos, enseñar todas las materias del currículo en forma interdisciplinaria, cuando los alumnos ni siquiera dominan todavía una disciplina.

Sin embargo, hay que reconocer que el Derecho Agrario se presta admirablemente para practicar la enseñanza "por problemas". En efecto, en esta disciplina confluyen con igual énfasis, junto con los aspectos jurídicos propiamente tales, los aspectos económicos, sociológicos, antropológicos, agronómicos, etc., lo que permite a nuestro ramo constituirse en un rico campo de experimentación de la enseñanza multidisciplinaria.

Imagínese, por ejemplo, un curso centrado en el problema de la empresa asociativa rural, que pudiera ofrecerse por un equipo interdisciplinario compuesto por juristas, sociólogos y antropólogos en el cual los alumnos - luego de haber recibido algunos conocimientos básicos acerca de las formas jurídicas más comunes de asociación rural - emprendieran una investigación jurídico-sociológica acerca de la realidad asociativa de distintas comunidades campesinas, con la ayuda de sociólogos y antropólogos, trajeran de vuelta a la clase los resultados de sus descubrimientos, iniciarán una crítica de las disposiciones legales vigentes luego de haberlas contrastado con la realidad social a que se aplican, elaborarán una nueva normatividad y concluyeran proponiendo un proyecto de ley que la contemplara. Imagínese, por otra parte, un curso centrado en el problema de la explotación forestal, que pudiera ofrecerse por juristas, ecólogos, economistas e ingenieros forestales, y podremos comprender la riquísima veta que se ofrece a los estudios de Derecho en caso de adoptarse la proposición del profesor Pérez Perdomo.

Una solución razonable para resolver la cuestión "curso centrado en instituciones versus curso centrado en problemas" podría ser la de destinar los estudios de grado a los cursos centrados en instituciones, en la forma propuesta por el profesor Jorge Avendaño, dejando para los estudios de post-grado los cursos centrados en problemas, como lo proponía el profesor Pérez Perdomo. En el nivel de grado, efectivamente, los alumnos no dominan aún en todos sus matices la disciplina jurídica, por lo que parece aventurado hacerlos incursionar en disciplinas no-jurídicas. Si se considera el ínfimo grado de desarrollo de las técnicas de la investigación sociológica en nuestras Escuelas de Derecho, y especialmente entre sus alumnos, deberá convenirse en lo difícil que resultaría organizar masivamente un curso centrado en problemas.

En cambio, en el nivel de post-grado, donde los alumnos son menos, están más capacitados y están obligados a demostrar una mayor dedicación, podrían hacerse algunos experimentos de cursos centrados en problemas. La idea de los cursos de post-grado, especialmente los del nivel de Magister, en buena parte de los países latinoamericanos, es producir un especialista que sea capaz de insertarse en el proceso de desarrollo de América Latina, resolviendo con dinamismo y originalidad los problemas jurídicos de su especialidad. Por esto es que este tipo de docencia es especialmente apta para este nivel.

Sea que el curso de Derecho Agrario se centre en las más importantes instituciones

de esta rama del Derecho, sea que se centre en los problemas más agudos de la vida rural, deberá abordar en todo caso los tres vértices en que se da el fenómeno jurídico: el vértice valorativo, axiológico; el vértice normativo, positivo, y el vértice sociológico, conductual. Los alumnos deben ser capaces de razonar -luego de que hayan aprobado el curso- acerca de los grandes principios filosóficos que se han encarnado en las normas agrarias como la redención del campesinado del estado de postración económica y social en que se ha encontrado, la injusticia de la marcadísima estratificación social en el campo, la igualdad de oportunidades para todos los hombres en la época contemporánea, la bondad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, el sentido de una democracia realmente representativa, etc. No debe olvidarse que más allá de la norma vigente existen principios valorativos que fundamentan y dan sentido a la norma misma, ni deben los alumnos apartarse de la visión de estos principios cuando se adentren en el estudio de las leyes vigentes.

En segundo lugar, los alumnos deben conocer y comprender la normatividad agraria vigente, deben saber aplicarla a los casos concretos a que ella se refiera, deben poder analizarla, hacer síntesis de ella, sistematizarla y adoptar frente a ella una actitud crítica, conforme conduzca o no a los valores filosóficos antes referidos. Para lograr este aspecto, los alumnos deberían estar en contacto no sólo con la legislación positiva, sino con su aplicación jurisprudencial y su exposición doctrinal, y deberían poder compararla con otros ordenamientos jurídicos similares de otros países.

El Derecho Agrario ofrece, además, un riquísimo campo para el estudio sociológico, conductual, que no debe olvidarse. En efecto, existe en los ámbitos rurales de todos los países latinoamericanos, un Derecho informal consuetudinario, no-legislado, que vive en forma paralela al Derecho formalmente vigente, que muchas veces es contrario a él y se le opone, y que otras logra incluso derogar de facto el Derecho formal. Este Derecho consuetudinario debe ser objeto de estudio en el curso de Derecho Agrario, pues sólo si se le considera en su verdadera dimensión pueden comprenderse algunos fenómenos de desuso de la ley y de vigencia de la misma. Además, es en el campo del Derecho Agrario donde puede incursionar con mayor interés la Antropología Jurídica, por el inmenso número de poblaciones rurales primitivas que existen en los países latinoamericanos.

Lo importante es recalcar que el curso de Derecho Agrario debe ser capaz de ofrecer a los alumnos que lo aprueben una formación o énfasis en las tres facetas que configuran prototipos de hombres de Derecho: el filósofo del Derecho, que pueda razonar sobre los grandes principios de esta especialidad; el científico del Derecho, que pueda aprehender el Derecho en acción en la sociedad rural, y el práctico del Derecho, que pueda aplicar las normas de Derecho Agrario con sentido contingente, para la solución de conflictos actuales.

b. LA INVESTIGACION, ESPECIALMENTE LA JURIDICO-SOCIOLOGICA EN LAS FACULTADES DE DERECHO

Ya se expresó más arriba que si se concibe al Derecho como una ciencia social, con un objeto complejo, el método de esta ciencia debe ser complejo también, y no puede quedar reducido al dogmatismo exegético tradicional, siendo válido al jurista recurrir a los métodos de las ciencias sociales, especialmente de la Sociología. Ello no excluye ni limita la utilización de otros métodos aptos para aprehender el objeto del conocimiento jurídico, como el método histórico, el bibliográfico, el estudio juris-

prudencial, el método comparativo, etc.

La investigación jurídica profunda, el esfuerzo organizado de investigación, debe estar naturalmente en manos de académicos de primera categoría, y como dicho esfuerzo debe ser continuado y permanente, lo ideal es que se confíe a un equipo de académicos en cada Departamento, y no a individuos aislados. Ese equipo debe contar con los recursos auxiliares humanos y materiales que aseguren la eficacia y continuidad de una labor que por su naturaleza es larga. El o los equipos de investigación de cada Departamento deben entrar en relación con los equipos de otros Departamentos o incluso de otras Facultades, cuando se trata de llevar a cabo investigaciones inter-departamentales e interdisciplinarias.

La incorporación de los alumnos de Derecho a las investigaciones jurídicas que proyectan los Departamentos resulta esencial para desarrollar en ellas aptitudes de razonamiento científico. Por eso es que me parece que se ha dado un paso muy importante en el nuevo currículo de la carrera de Derecho de la Universidad de Chile, recién promulgado al contemplar en él algunos cursos teóricos de aproximación a la investigación, seguidos de dos semestres de Talleres de Investigación.

En efecto, los alumnos de Derecho deberán cursar obligatoriamente en el Ciclo Básico Común, que comprende los primeros dos semestres de su carrera, los ramos de Sociología General y de Metodología de la Investigación Social, ambos tendientes a abrirlos al campo del razonamiento científico en ciencias sociales, los que son sostenidos también por el curso de Elementos de Matemáticas y Estadística, destinado al mismo fin. Además, se contempla en el curso de Introducción al Derecho, del segundo semestre, una explicación sucinta de los más importantes métodos de investigación bibliográfica.

Concluído el Ciclo Básico Común de dos semestres - que los futuros alumnos de Derecho deberán cursar junto con los alumnos de las demás carreras de la Facultad - se inician los estudios jurídicos propiamente tales. En ellos, se contempla un curso de Sociología Jurídica que tiende precisamente a entregar a los alumnos los conocimientos científicos esenciales para que entiendan los conceptos más importantes de la investigación social aplicada al campo del Derecho, y conozcan algunas investigaciones de este tipo ya realizadas en Chile.

Con el bagaje de conocimientos teóricos ya referidos, los alumnos deben estar en condiciones de incorporarse a las investigaciones permanentes que estén llevando a cabo los Departamentos, y colaborar en ellas bajo las órdenes de los académicos respectivos. Esto es lo que se ha denominado Talleres de Investigación en el currículo recién aprobado, y su objetivo es doble: en primer lugar, el objetivo docente de enseñar a los alumnos a investigar mediante su incorporación efectiva a equipos de investigación (la idea de "aprender haciendo"), y en segundo lugar, reforzar los equipos permanentes de investigadores de cada Departamento con esos alumnos.

Se contempla en el nuevo currículo la obligación para los alumnos de cursar a lo menos dos semestres de estos Talleres de Investigación (4 1/2 horas sistemáticas a la semana) antes de poder egresar de la carrera, y se ha pensado en exigirles que escojan Talleres ofrecidos por distintos Departamentos, para que tengan la oportunidad de asomarse a lo menos a dos especialidades diversas, durante su paso por la Escuela de Derecho.

Una vez cursados los ramos teóricos que se relacionan con la investigación jurídica, y habiéndose incorporado a dos Talleres de Investigación diversos, los alumnos estarán en condiciones de preparar sus Memorias de Prueba, las que podrán presentar en forma individual o colectiva, como se ha estado haciendo hasta ahora. Se estima que el énfasis que se dará durante los cinco años de la carrera a los aspectos relacionados con la investigación, redundará en la calidad de las Memorias de Prueba, las que han dejado mucho que desear en los últimos tiempos.

Los alumnos que -ya graduados- decidan continuar estudios de post-grado para el nivel de Magister, deberán seguir nuevos cursos, más especializados, de investigación jurídica, y terminarán realizando investigaciones originales para obtener ese grado, las que tendrán predominantemente carácter jurídico-sociológico. Ello debe redundar en el mejoramiento notorio de la investigación jurídica en Chile.

El Derecho Agrario, junto con las otras ramas del Derecho, debe recibir un impulso importante con la nueva estructura curricular que se ha puesto en marcha. Los académicos del Departamento de Derecho Económico (del que depende el Derecho Agrario) deberán proyectar investigaciones originales en este campo, para que los alumnos vuelquen en ellas el interés que ya han demostrado por esta especialidad.

c. LA EXTENSION Y LAS CLINICAS JURIDICAS

Junto con otros métodos de enseñanza del Derecho, se ha postulado en los últimos años en algunas de nuestras Escuelas lo que se ha denominado enseñanza clínica. "La enseñanza clínica consiste en el estudio del Derecho mediante la prestación de un servicio profesional a alguien que lo necesite. Si este ejercicio profesional es realizado por un estudiante bajo control, dirección y orientación académica, y como requisito para la obtención de su título, estamos en presencia de la enseñanza clínica del derecho propiamente tal - (42). La importancia de este método de enseñanza radica en que permite al alumno conocer el Derecho en acción y "proporciona una perspectiva completa y armónica del fenómeno jurídico, evitando el conocimiento escueto y abstracto de la norma. Por otra parte, entrega destrezas indispensables para el ejercicio de la profesión. Este aspecto es importante, ya que para el estudiante no debe ser suficiente la solución abstracta del problema legal, es preciso que conozca también la forma concreta y real de accionar esa solución" (43).

Por lo recién expresado, el método de enseñanza clínica del Derecho tiene un objetivo primeramente docente, y en segundo lugar, asistencial. La Universidad no tiene como papel esencial aliviar todos los problemas jurídicos de los necesitados, ya que esa función corresponde hoy en Chile al Servicio de Asistencia Judicial del Colegio de Abogados, o puede llegar a corresponder a un futuro Servicio Jurídico Nacional anunciado por el Gobierno. El papel fundamental de la Universidad es académico; pero ello no excluye la posibilidad de ofrecer servicio asistencial como producto secundario de la docencia, y esto es precisamente lo que se propone la enseñanza clínica del Derecho.

Por esta razón, el caso que se entrega al alumno debe seleccionarse adecuadamente por el equipo de docentes, en forma que el alumno deba solucionar casos que realmente influyan en su formación y que sean escogidos en forma que no se repita el mismo problema innecesariamente con el mismo alumno.

El nuevo currículo de los estudios de Derecho contempla la obligación para todos los estudiantes, de cursar dos semestres de Clínicas Jurídicas (4 1/2 horas semanales sistemáticas durante 2 semestres). La idea es que la Facultad organice un servicio clínico interdepartamental, con un equipo permanente de académicos y ayudantes, que ofrezca asistencia jurídica a los necesitados (44). A este Servicio deberán acudir los estudiantes durante dos semestres, a aplicar los conocimientos teóricos adquiridos en clase, a la solución de problemas reales. La responsabilidad del servicio prestado estará siempre radicado en el equipo permanente de académicos, bajo cuyo control, dirección y orientación trabajará el alumno; pero - al igual que en el caso de los Talleres de Investigación - el alumno "aprenderá haciendo", y de paso, prestará una importante ayuda a la colectividad.

Es necesario insistir en la necesidad que el equipo de académicos a cargo del servicio debe ser permanente, para asegurar la continuidad de la atención, incluso en las épocas del año en que los alumnos no concurran al servicio, por estar en período de pruebas o en vacaciones.

Es necesario insistir en la estrecha conexión que debe haber entre docencia y clínica, para que esta última actividad sea de real provecho a los alumnos. En este sentido, la actividad clínica debe referirse no sólo al aspecto procesal de los asuntos, sino que es necesario que cubra todo el campo jurídico, sin excepción. Así, los alumnos deben dedicarse también a tramitaciones administrativas, gestiones ante organismos públicos, inscripciones en el Registro Civil o Conservador de Bienes Raíces, trámites notariales, consejos preventivos en Derecho de Familia, adquisición de propiedades, asesoría a sindicatos, gremios, juntas de vecinos, centros de madres, etc., contactos con cooperativas y asentamientos agrícolas, problemas de urbanizaciones y de vecindad, comercialización de productos, detenciones ilegales, anotaciones en prontuarios, redacción de contratos, etc. Todas estas actividades deben conectarse, como es natural, con el grado de conocimientos teóricos que los alumnos vayan adquiriendo a medida que avanzan en sus estudios, de manera que lo que ejecuten en la clínica corresponda a la aplicación de conocimientos adquiridos en la clase.

La experiencia que los alumnos obtendrán en las Clínicas Jurídicas será sin perjuicio de su obligación de realizar su práctica profesional por el período legal en el Servicio de Asistencia Judicial del Colegio de Abogados. Una y otra actividad tienen objetivos diversos, pues si las Clínicas Jurídicas apuntan a la enseñanza y tienen un claro contenido docente, el fundamento de la práctica realizada ante el Colegio de Abogados es la devolución a la sociedad por parte de los egresados, de algunos de los beneficios que ella les entregó al permitirles cursar sus estudios de Derecho.

Las actividades de la Clínica Jurídica deben difundirse al resto de la población que pueda estar enfrentando iguales problemas que los resueltos por ella. En efecto, parece conveniente contemplar la circulación de una revista, en que se publiquen los casos más relevantes atendidos por la Clínica, y que puedan servir como ejemplos preventivos para terceros, o la contratación de algunas páginas en las ediciones dominicales de periódicos de alta circulación, especialmente entre estratos modestos de la población, o la difusión de la actividad de la Clínica por medio de la radio y la televisión.

El profesor Rogelio Pérez Perdomo, al abordar durante la II Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo (Lima, 1973) el tema de las clínicas jurídicas, proponía que ella no abordara sólo temas de Derecho, sino que fuera dirigida a grupos multidis

ciplinarios de estudiantes, que abordaran un problema global de interés de varias especialidades, pues así se convertiría este método en "un instrumento excepcional para la educación interdisciplinaria y problemática, pues ofrece una cantera natural de problemas a la vez que con la mayor frecuencia un caso tiene implicaciones en distintas disciplinas" (45). Piénsese, por ejemplo en los problemas de urbanización de poblaciones marginales, de interés no sólo para juristas sino para arquitectos, urbanistas, sociólogos, psicólogos sociales, asistentes sociales, etc. o los problemas derivados del proceso de reforma agraria, a los que confluyen ingenieros agrónomos y forestales, médicos veterinarios, ingenieros civiles, economistas, sociólogos, etc., y podrá verse la riquísima veta que se puede abrir con la proposición del profesor venezolano.

Lo que se ha dicho respecto de la difusión que debe hacerse de la experiencia de la Clínica Jurídica no excluye, como es natural, las otras formas de extensión más tradicionales: publicación de revistas especializadas, impresión de resultados de las investigaciones concluídas, edición de obras, monografías y tesis, etc.

d. LA INTERRELACION DOCENCIA-INVESTIGACION-CLINICA

Parece señalar a esta altura que ni la docencia, ni la investigación, ni la actividad clínica, pueden constituir compartimentos estancos, sino por el contrario, están íntima y hondamente vinculados entre sí, en tal forma que no puede concebirse una buena docencia sin el desarrollo armónico de la investigación y de la clínica, y lo mismo sucede en las otras dos actividades. Una Facultad realmente reformada, como la imagina el Decano Antonio Bascuñán, no puede concebirse sin una interrelación real entre docencia, investigación y extensión.

En efecto, una buena docencia jurídica, con participación real y efectiva de los alumnos, conforme a la metodología activa, debe ir detectando permanentemente las obsolescencias de las normas jurídicas frente a la sociedad a que esas normas pretenden aplicarse, además de ir señalando y ponderando los valores encarnados en dichas normas, esto es, despertando en docentes y alumnos una actitud crítica frente al Derecho vigente. Esa actitud crítica será precisamente la que irá señalando los campos que interesa que sean investigados. Es así como una buena docencia debe ir indicando permanentemente los caminos que debe tomar la investigación jurídica.

Por su parte, la investigación retroalimenta a la docencia, entregándole sus descubrimientos, para que éstos constituyan el contenido de la primera, y evita de este modo, que la docencia se anquilose y se reduzca a repetir conceptos añejos, por falta de elementos nuevos que incorporar a las materias que se enseñan.

La misma interacción que existe entre docencia e investigación puede encontrarse entre investigación y clínica. En efecto, las experiencias recogidas en las clínicas jurídicas, a propósito de la aplicación de la norma a una determinada situación fáctica, van señalando caminos a la investigación jurídica, en la misma forma como lo hace la docencia. La investigación determina sus campos de interés según vaya siendo alimentada por los vacíos encontrados en clase, en el diálogo entre profesor y alumnos, y por los problemas de aplicación de las normas a la realidad concreta, según se vaya detectando en la actividad clínica.

La investigación por su parte, también retroalimenta la clínica jurídica, al aplicarse los resultados de la primera a la práctica diaria, vivida por el aplicador del Derecho en su actividad profesionalizante.

Finalmente, encontramos la misma interacción ya referida en las relaciones entre Clínica y docencia. En efecto, la práctica profesionalizante enriquece la docencia al permitir al profesor mostrar a sus alumnos las experiencias del Derecho en acción, en tanto que la docencia se aplica por su parte en la clínica, en tal forma que la actividad clínica no constituye en realidad, sino otra forma de docencia.

CONCLUSIONES

El Derecho es una ciencia social, como la Sociología, la Economía, la Ciencia Política, la Antropología, etc., en razón de la existencia de la faceta conductual del mismo (conducta humana frente a la norma), y sin perjuicio de sus otras facetas (Derecho-norma y Derecho-valor). Como el objeto de su estudio es complejo, debe utilizar un método complejo también para aprehenderlo, y no hay inconvenientes en que eche mano a los métodos de las ciencias sociales cuando se proponga estudiar la faceta conductual que le pertenece.

Uno de los problemas más complejos que tuvieron que afrontar las distintas reformas que han sufrido hasta hoy los estudios de Derecho en Chile fue el de la conexión entre las disciplinas jurídicas con las demás ciencias sociales. Los defectos de cada una de esas reformas han sido largamente discutidas a lo largo de este trabajo (46). En la actualidad se ha decidido - siguiendo en general el pensamiento del profesor Francisco Cumplido Cereceda (47) - ofrecer en la nueva Facultad un Ciclo Básico Común de dos semestres de duración, idéntico para todos los alumnos de la Facultad, sea que ellos vayan a abrazar en el futuro la carrera de abogado, sea que vayan a cursar otras carreras. Esta innovación tiende a romper en forma definitiva la incomunicación tradicional de los estudios de Derecho con los demás estudios sociales, permitiendo a los juristas entenderse con esos otros científicos para el trabajo interdisciplinario.

Después de cursado el Ciclo Básico Común, los alumnos que lo hayan aprobado y que prefieran los estudios jurídicos, iniciarán al Ciclo Profesional, que durará 8 semestres. Me parece que es importante que este ciclo se centre realmente en los estudios jurídicos propiamente tales - entendidos en la forma amplia como se ha hecho en este trabajo - para lograr una especialización que sea suficiente para que los alumnos que egresen de él puedan desempeñarse adecuadamente en las distintas funciones reservadas a los abogados. La existencia en este ciclo de ramos electivos junto a los ramos obligatorios, permitirá a los alumnos la natural especialización vocacional. Es en esta posibilidad que tendrán los alumnos de escoger entre diversos ramos posibles, donde debe irse insinuando el futuro filósofo del Derecho, el futuro científico o el futuro abogado práctico, con sus diversas especializaciones.

Los estudios del Ciclo Profesional no quedarán agotados en los cursos teóricos, sino que se les complementará con dos semestres de Talleres de Investigación y con dos semestres de Clínicas Jurídicas. En esta forma debe volver nuestra Facultad a abrir el cauce de la investigación jurídica, que ha resultado muy menguada en los últimos tiempos, para empezar a producir investigaciones realmente originales, sin las cuales no es posible con-

cebir ninguna ciencia. También es importante recalcar la importancia de la aplicación práctica del Derecho en las Clínicas Jurídicas, para lograr una interacción dinámica entre docencia, investigación y extensión, como se ha explicado más arriba.

Los estudios del grado deben culminar en un nivel de post-grado, que insista en una mayor investigación, en una mayor profundización en algún aspecto del Derecho positivo, en una mayor vinculación entre el jurista y los problemas que plantea el desarrollo, y en un trabajo interdisciplinario verdaderamente fecundo.

Dentro del contexto de una Facultad verdaderamente reformada, como se la ha concebido en este trabajo, podrá florecer realmente un Derecho renovador, como es el Derecho Agrario. La posición revolucionaria que conlleva el Derecho Agrario debe manifestarse claramente en una posición crítica del alumno frente a las ramas más tradicionales del Derecho, al contrastar en una clase realmente activa, la norma obsoleta con la realidad social a que esa norma pretende seguir aplicándose, y al comparar las normas más antiguas con las instituciones del Derecho más moderno. Esa posición crítica debe sostenerse con una investigación de la realidad social regida por la norma y con el trabajo en clínicas jurídicas, en contacto directo con los problemas jurídicos del campesino. Cuando el alumno así formado abandone los estudios del grado, podrá profundizar en el post-grado no sólo los aspectos sustantivos del Derecho Agrario, sino su capacidad de investigar en los problemas del agro, y desenvolverá sus aptitudes para convertirse en un factor realmente dinámico del cambio social y del desarrollo rural, dejando de ser un factor retardatario, como ha sido en general el abogado hasta ahora.

******

NOTAS

1. Véase a este respecto, CUNEO MACCHIAVELLO, ANDRES y FIGUEROA YAÑEZ, GONZALO: Las reformas operadas en la enseñanza del Derecho en Chile, en "Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo". Editorial Andrés Bello, Santiago, 1973, págs. 64 y siguientes. y DOMINGUEZ AGUILA, RAMON: Evaluación del proceso de reforma de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción, en Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 18, Mayo de 1973, págs. 97 y siguientes.

2. CUNEO, ANDRES y FIGUEROA GONZALO, op. cit. pág. 64.

3. Código Orgánico de Tribunales de la República de Chile, art. 520.

4. Véase a este respecto, BASCUÑAN VALDES, ANTONIO: Evaluación del proceso de reforma de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Santiago, en Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 18, Mayo de 1973, págs. 97 y siguientes.

5. BASCUÑAN VALDES, ANTONIO, op. cit. pág. 100.

6. Cabe señalar, sin embargo, que la vocación agrarista del autor de este trabajo se desarrollo mientras ejercía la antigua cátedra de "Derecho Industrial y Agrícola".

7. Véase sobre este tema, PEREZ PERDOMO, ROGELIO: Cómo facilitar el aprendizaje. Sobre los métodos de la educación jurídica en un cuadro interdisciplinario, ponencia presentada a la II Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y Desarrollo, Lima, Enero de 1973, documento a mimeógrafo.

8. Sobre este concepto de la "crisis del Derecho" se han referido muchos autores en diversos trabajos. Véase, por ejemplo, VELASCO LETELIER, EUGENIO: El Derecho y los Cambios Sociales, Cap. I, "Crisis del Sistema Legal Chileno", pág. 9, año 1968; NOVOA MONREAL, EDUARDO: La Crisis del Sistema Legal Chileno, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales N° 62, Año 1965; LOWENSTEIN, STEVEN: Lawyers, Legal Education and Development, Cap. III, pág. 55 y siguientes, 1970, y CUNEO, ANDRES y FIGUEROA, GONZALO, op. cit., pág. 64.

9. Sobre la crisis de la enseñanza del Derecho, según se entendía en ese tiempo, y en lo que refiere a la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, véase MAYORGA LORCA, ROBERTO: La Reforma de 1966 a los Estudios Jurídicos, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970.

10. Un muy interesante estudio acerca del prestigio social del abogado es el de URZUA, RAUL, La profesión de Abogado y el desarrollo: Antecedentes para un estudio, en Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 9, Noviembre de 1971, págs. 34 y siguientes.

11. Para una crítica en mayor profundidad de la denominada "reforma Velasco", véase CUNEO, ANDRES y FIGUEROA, GONZALO, op. cit., y DOMINGUEZ, RAMON op. cit..

12. FIGUEROA YAÑEZ, GONZALO, Derecho Agrario-Materiales para clases activas, mimeógrafo, Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas, Santiago, 1968, 377 páginas. El año 1971, y a raíz de las reformas introducidas a los estudios de Derecho en 1970, se publica una segunda edición modificada.

13. Los diversos documentos aprobados por las distintas Facultades para fundamentar e implementar sus respectivos procesos de reforma han sido publicados en su mayor parte por el Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas. Véanse especialmente los siguientes documentos: Convención de Reforma de Estudios de Derecho - Universidad de Chile en Santiago, en Boletín N° 1, Julio de 1970, pág. 23; Documentos aprobados en el Seminario de Metodología de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción, Boletín N° 2, Setiembre de 1970, pág.13; Documento N° 4 - Universidad Católica de Santiago: Metodología de la Enseñanza del Derecho, Boletín N° 3, Noviembre de 1970, pág. 9 y El Sistema Curricular flexible - Documento N° 3, Universidad Católica de Santiago, Boletín N° 8, Setiembre de 1971, pág. 114. Véase también: UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO - CHILE, Escuela de Derecho, Proposición del Director sobre Reforma Académica, mimeógrafo, Agosto de 1971, y UNIVERSIDAD DE CONCEPCION - ESCUELA DE DERECHO, Documento de la Reforma, Cuaderno N° 1, mimeógrafo, Abril de 1971

14. Como un ejemplo de este requerimiento, véanse los documentos de reforma de los estudios de Derecho en la Universidad de Concepción, citados en la nota anterior, que exigen la "formación de una capacidad crítica que habilite para desempeñarse responsable y creadoramente en nuestra vida social".

15. La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile quedó adscrita a la Sede Norte de Santiago, y se formó por la agrupación de nueve Departamentos: Ciencias del Derecho, Ciencia Política y Derecho Público, Ciencias de la Administración y Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho Privado, Derecho del Trabajo, y Seguridad Social, Política y Acción Social (este Departamento abandonó más tarde la Facultad y la Sede Norte), Derecho Procesal y Derecho Económico.

16. Sobre la adecuación de la estructura departamental para el trabajo interdisciplinario, véase CUNEO, ANDRES y FIGUEROA, GONZALO, op. cit., en relación con la experiencia de la Universidad de Chile en Valparaiso, págs. 69 y siguientes.

17. Los conocimientos jurídicos se agruparon en "unidades", entendiendo por ellas "un sector de conocimiento de relativa autonomía, concebido como un todo órgánico", y las unidades se agruparon en "instituciones", esto es, "unidades de conocimiento integradas por su naturaleza". Estas unidades e instituciones se calificaron como básicas" " cuando su contenido está compuesto por conocimientos elementales que sirven de introducción a la profundización de materias de carácter fundamental", y se definieron como "selectivas" "aquellas que tienen por objeto dicha profundización". Las unidades e instituciones optativas" son "aquellas de carácter complementario que constituyen especialización", y las "facultativas" son "las complementarias cuyo objeto es la ampliación de la formación universitaria general". La "formación jurídica" está precisamente en las unidades básicas, obligatorias y generales, en tanto la especialización y profundización queda entregada a las demás, que

los alumnos escogen con relativa libertad.

18. Pueden verse a este respecto: UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE, Documento N° 4 de la Comisión de Reforma: Metodología de la Enseñanza, publicado en el Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 3, Noviembre de 1970, pág. 9; UNIVERSIDAD DE CHILE (SANTIAGO): Sistemas de Enseñanza, documento aprobado en la Convención de 1970, publicado en el Boletín referido N° 1, Julio de 1970, pág. 23; UNIVERSIDAD DE CONCEPCION: Documentos aprobados en el Seminario de Metodología de la Escuela de Derecho, publicado en dicho Boletín N° 2 Setiembre de 1970, pág. 13 y VALENZUELA FUENZALIDA, RAFAEL, Metodología del Aprendizaje del Derecho, separata publicada por la Universidad Católica de Valparaíso en Junio de 1970, reproducida en el Boletín ya mencionado N° 2, Setiembre de 1970, pág. 23.

19. Sobre el sistema de tutorías, véase PITTO D., HERNAN, La tutoría, un método de formación jurídica, U. Católica de Valparaíso, serie de monografías N° 13, Valparaíso, Junio de 1970, publicado en el Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 3, Noviembre de 1970, pág. 43.

20. Sobre los primeros balbuceos de la investigación jurídico-sociológica en Chile, véase CUNEO, ANDRES y FIGUEROA, GONZALO, op. cit., págs. 84 a 86. Entre los pocos precursores de este tipo de investigación se cuenta el profesor BERNARDO GESCHE, de la Universidad de Concepción. Debe verse a este respecto su primera investigación de este tipo: Investigación de la Paternidad Ilegítima, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción. 1967.

21. El Centro de Asistencia Legal de la Universidad Católica patrocinó en el mes de Marzo de 1973 un Seminario Internacional Latinoamericano sobre Enseñanza Clínica del Derecho y Asistencia Legal, en que se discutieron iniciativas similares en Latinoamérica y se analizaron los logros de la experiencia chilena. Los resúmenes de los debates y exposiciones que tuvieron lugar en esa ocasión, ponencias y documentos presentados y conclusiones a que se llegó, serán publicados en breve por el Centro patrocinante.

22. BASCUÑAN, ANTONIO, op. cit., pág. 108.

23. La Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción tiene el record en cuanto al reemplazo de profesores horarios por profesores de jornada completa o media jornada: en Julio de 1972, esa Escuela disponía de 62 docentes, de los cuales 47 eran de tiempo completo, habiendo varios de media jornada. Véase a este respecto, DOMINGUEZ, RAMON, op. cit., pág. 115.

24. Investigación acerca de la aplicación de la Ley N° 16.640, sobre Reforma Agraria, en la Comuna de Melipilla, Memorias de Prueba elaboradas por 11 egresados de la Universidad de Chile y por 11 egresados de la Universidad Católica de Chile, sobre la totalidad de los predios expropiados en la Comuna de Melipilla, bajo la dirección del profesor Gonzalo Figueroa Yáñez y con la colaboración de los Ayudantes Hernán Villalba y Pedro León Gallo, Santiago, diversas fechas (1971,1972 y 1973).

25. BASCUÑAN, ANTONIO, op. cit. pág. 109

26. Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo, Síntesis de las discusiones de la 1a. Comisión, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1973, pág. 168.

27. Véase a este respecto, CUNEO MACCHIAVELLO, ANDRES, Cómo enseñar. El problema de los métodos en la enseñanza jurídica, ponencia presentada a la II Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo que se celebró en Lima entre el 10 y el 13 de Enero de 1973, mimeógrafo, pág. 3.

28. CUNEO, ANDRES, Como enseñar ....., op. cit.

29. Véase Derecho y Conducta, Mesa Redonda patrocinada por el Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas con participación de los profesores ANTONIO BASCUÑAN, JOSE RAFAEL ECHEVARRIA Y JORGE MILLAS, publicada en el Boletín del Instituto N° 5, Marzo de 1971.

30. El Comité de Investigación del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica se ha propuesto abordar el tema durante el año 1974, mediante la organización de algunas Mesas Redondas. Sin embargo, entre los propios componentes de este Comité se han notado posiciones contrapuestas. Así por ejemplo, el profesor Bernardo Gesche ha sostenido que la norma jurídica debe ser considerada como una variable del comportamiento social, cuando se trata de una investigación jurídica, variable que no aparece si la investigación es meramente sociológica. Otros miembros del Comité no han compartido esta idea.

31. El profesor Edmundo Fuenzalida distingue un cuarto tipo de hombre de Derecho, pero reconoce que en el estado actual de los estudios, en que la ciencia del Derecho está recién constituyéndose, es imposible concebir aún este tipo de hombre: no hay tecnología sin una ciencia previa.

32. Véase a este respecto MAGENDZO, ABRAHAM, Formulación de objetivos educacionales en términos operacionales, Centro de Perfeccionamiento. Experimentación e Investigaciones Pedagógicas del Ministerio de Educación, Lo Barnechea, Chile, 1971, págs. 12 y 13 siguientes.

33. Sobre este tema, pueden consultarse las siguientes obras: MAGENDZO, ABRAHAM, Formulación de objetivos educacionales en término operacionales, citado en la nota anterior; Taxonomía de los objetivos educacionales. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciónes Pedagógicas del Ministerio de Educación, Chile, publicado en el Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 12, Mayo de 1972, pág. 138: MOYA, MOISES. Los objetivos y la medición educacional, mismo Boletín, N° 12, Mayo de 1972, pág. 143, MAGENDZO, ABRAHAM, Nociones sobre planificación curricular, Boletín citado, N° 14, Setiembre de 1972, pág. 85; BLOOM, BENJAMIN, La inocencia en la educación, Boletín N° 15, Noviembre de 1972, pág. 28; LEYTON, MARIO, Los objetivos educacionales, Boletín N° 15, Noviembre de 1972, pág. 50; ALLIENDE, FELIPE y MAGENDZO, ABRAHAM, En torno a la docencia universitaria, Boletín N° 16, Enero de 1973, pág. 108, y MAGENDZO, ABRAHAM, Métodos de enseñanza en la Educación Superior, Boletin N° 17, Marzo de 1973, pág. 129.

34. BLOOM, BENJAMIN, Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: Cognositive Domain, New York Longmans Green, 1956.

35. MAGENDZO, ABRAHAM, Formulación de objetivos educacionales en términos operacionales, op. cit. pág. 18 y siguientes.

36. Documento N° 4, Universidad Católica de Chile; Metodología de la Enseñanza del Derecho, Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 3, Noviembre de 1970, pág. 9 y CUNEO MACCHIAVELLO, ANDRES, Como enseñar ....., op. cit., pág. 7.

37. BASCUÑAN VALDES, ANIBAL, Manual de Técnicas de la Investigación Jurídica, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1961, pág. 44.

38. PEREZ PERDOMO, ROGELIO, Cómo facilitar el aprendizaje ....., op. cit.

39. Véase a este respecto, MOYA, MOISES, Rol de la Evaluación en Educación, en Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 12, Mayo de 1972, pág. 139; MOYA, MOISES, Los objetivos y la medición educacional, mismo Boletín N° 12, Mayo de 1972, pág. 143; HANITCHAK, JOHN, Medición y evaluación, Boletín N° 12, Mayo de 1972, pág. 150; GREEN, JOHN, Distintas formas de test, Boletín N° 12, Mayo de 1972, pág. 160; CENTRO DE PERFECCIONAMIENTO, EXPERIMENTACION E INVESTIGACIONES PEDAGOGICAS DEL MINISTERIO DE EDUCACION, Por qué medimos en educación? Boletín N° 13, Julio de 1972, pág. 58, y MOYA, MOISES, Construyamos nuestros propios tests, Boletín N° 14, Setiembre de 1972, pág. 90.

40. PEREZ PERDOMO, ROGELIO, Cómo facilitar el aprendizaje ....., op. cit. pág. 2.

41. AVENDAÑO, JORGE, Discurso de clausura en el libro Conferencia sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1973, pág.416.

42. MAURIZ AYMERICH, BENITO, La enseñanza clínica del Derecho, en Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 20, Setiembre de 1973, pág. 143.

43. MAURIZ, BENITO, Op. cit., pág. 144.

44. Se ha celebrado últimamente un convenio con la I Municipalidad de Santiago, en virtud del cual esa Corporación facilitará un local amoblado para que la Facultad instale en él este servicio clínico, el que atenderá los problemas de las Juntas de Vecinos de Santiago.

45. PEREZ PERDOMO, ROGELIO, Cómo facilitar el aprendizaje, op. cit. Pág. 9.

46. Véase además, PAOLINELLI MONTI, ITALO, La coordinación inter-disciplinaria en la enseñanza del Derecho, trabajo preparado para ser presentado a la V Conferencia de Facultades y Escuelas de Derecho de América Latina, en Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas N° 21, Noviembre de 1973, pág. 78.

47. CUMPLIDO CERECEDA, FRANCISCO, El Jurista y el Estado contemporáneo, trabajo parado para ser presentado a la V Conferencia de Facultades y Escuelas de Derecho de América Latina, mimeógrafo, Santiago, 1973, págs. 33 y siguientes.

******

S-P-II-F- N° 01/09

"INSTITUCIONALIZACION DE PROGRA - MAS DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA"

DR. FERNANDO DE TRAZEGNIES.

- PERU -

INSTITUCIONALIZACION DE PROGRAMAS DE INVESTIGACION Y ENSEÑANZA

Dr. Fernando de Trazegnies,

Voy a tratar de ser breve. Yo quisiera, también, tocar algo vinculado con el asunto de investigación y, en este sentido, quisiera referirme a un problema que creo necesario que sea planteado, quiero sugerir un tema de investigación que me preocupa personalmente y creo que es de vital importancia para el análisis del Derecho Agrario. Quisiera tocar el problema de los fundamentos teóricos más básicos del Derecho Agrario; es decir, quiero tocar la misma idea del Derecho.

Creo que toda investigación jurídica, conlleva implícitamente una cierta noción básica de lo que es el Derecho, una cierta predeterminación de lo que entendemos en realidad por Derecho. Existe un cierto modelo dentro del cual se arquitecturan una serie de elementos que nos permiten decir: Esto es lo que es Derecho.

Ya el Dr. Zolezzi se refería a la importancia de trabajar con modelos cuando hablamos de investigación. Sin embargo, a veces, estos modelos se nos pasan un poco implícitos. Yo creo que es bueno extraerlos en ciertos casos, y trabajarlos un poco más directamente. Uno de estos modelos, que a veces pasan implícitos, es el modelo de Derecho. Uno de estos modelos, que a veces pasan implícitos, es el modelo de Derecho en sí mismo. ¿Qué es Derecho?. Creo que es importante este modelo porque nos determina ciertas cosas para la investigación.

En primer lugar, nos determina qué área vamos a investigar; qué es lo que podemos incluir dentro de nuestra investigación; qué es lo puede ser objeto de la investigación y qué es lo que no puede ser objeto de la investigación. Por ejemplo, si nosotros partiéramos de la idea de que Derecho aquí, solamente es el sistema de control social que se aplica a través del Tribunal, entonces todos los medios informales de solución de conflicto quedarían fuera y no nos interesarían. De otro lado, una vez definido el área, el modelo nos ayudaría también para determinar cuáles son los elementos empíricos relevantes y cuáles son los irrelevantes. Ya dentro del area que hemos determinado primero, a la que alguien ha llamado la provincia del Derecho: una vez definida esta provincia del Derecho, nos preguntamos qué vamos a hacer dentro? qué es lo que nos va a servir, precisamente, para investigar aquello que nos hemos propuesto. Y esto es muy importante, porque si nosotros definimos el Derecho, desde un punto de vista formal, los resultados que tengamos en el análisis de la investigación van a ser fundamentalmente diferentes, que si definimos el Derecho, en un contenido más amplio, como una de las disciplinas sociales que se refiere a la normación de las conductas sociales. Por ejemplo, si nosotros examinamos las normas existentes en el Código Civil sobre la transacción, si las examinamos únicamente en cuanto a sus efectos legislativos, posiblemente vamos a llegar a conclusiones muy interesantes, pero esto no nos va a permitir distinguir cómo, en ciertos casos, se ha usado la figura de la transacción, no para hacer una transacción propiamente sino para hacer una compra-venta forzosa. Es conocido que en nuestro

campo, muchas veces, el gran propietario vecino invadía las tierras del pequeño campesino y luego forzaba una transacción, en virtud de la cual se pagaba un cierto precio ficticio al campesino, y el gran propietario se quedaba con este lote adicional de tierras; en esta forma la transacción no era transacción, era casi una expropiación privada. Si nosotros nos remitimos solamente al texto de la Ley, quizás esto no lo distingamos, tenemos que ir un poquito más allá.

Pues bien, en tercer lugar, creo que es importante, también, ver con qué modelo de Derecho trabajamos, porque este modelo va a determinar primero el área grande, la provincia del Derecho, luego los elementos relevantes dentro de él y en tercer lugar, nos va a determinar qué método vamos a emplear. Ahí también, si nosotros insistimos sobre todo en un análisis o en un modelo de Derecho fundamentalmente formal, quizás vamos a emplear, casi únicamente, un método lógico, un método de buscar concordancia dentro de los textos legales, y creemos que hay que ampliar esto hacia otro tipo de dimensiones de tipo social y entonces quizás vamos a recurrir a métodos nuevos, a métodos, como decía hace algunos momentos el Dr. Figueroa, que las ciencias sociales vienen utilizando hace mucho tiempo, pero que nosotros todavía desconocemos o manejamos difícilmente. De ahí creo la importancia de saber con qué tipo de modelo de Derecho estamos, cuando tratamos de Derecho Agrario, y, en este sentido, yo quisiera comparar un poco nuestra experiencia con el Derecho Agrario, con el modelo generalmente en uso del Derecho.

Este modelo generalmente en uso del Derecho, a través de todas las variaciones positivas de todas sus diferentes fundamentaciones filosóficas que hemos recibido, es fundamentalmente un modelo de Derecho Liberal, es un modelo de Derecho en el cual el ordenamiento jurídico está diseñado para cumplir un cierto rol dentro de un sistema que es el sistema de intercambio, que es una economía de mercado. El Derecho tal como lo hemos recibido, ha sido normalmente concebido de esa manera básicamente.

Este modelo consitiría en lo siguiente: En primer lugarl el Derecho, el ordenamiento jurídico, es un ordenamiento autónomo independiente; es una ciencia por sí misma independiente de toda otra consideración. En segundo lugar, es un ordenamiento jurídico que implica una alta dosis de coerción. En tercer lugar este ordenamiento jurídico es legal, de legalidad que es muy importante dentro de esta noción de derecho liberal.

Pues bien, este ordenamiento jurídico, así visto como un todo, con estas tres características, está constituído por normas; las normas son las que en realidad van a configurar el ordenamiento jurídico y estas normas dentro de este tipo de definición de derecho son disposiciones generales que establecen un cierto marco de acción para la actividad privada y finalmente estas normas entrelazan precisamente, configuran la totalidad del orden jurídico a través del razonamiento jurídico. El razonamiento jurídico es el mecanismo de concatenar una norma con otra para dar idea de orden jurídico y este razonamiento jurídico dentro de este modelo de Derecho tradicionalmente en uso, tienda a ser lo más mecánico posible sobre la base de una fundamentación positiva.

Quisiera detenerme, brevemente, en alguna de estas características que he señalado porque quiero compararla con nuestra experiencia del Derecho Agrario. En primer lugar decimos que el orden jurídico liberal es un órden jurídico autónomo. Con eso quiere decir que hay una cierta autonomía en la creación misma de las normas. Se entiende que la norma jurídica es la norma técnica, es una norma que responde a una ciencia, como decía hace un momento, que vale por sí misma, es una ciencia pura. Se ha hablado de teoría pura del Derecho, e incluso la creación misma interviene, a pesar de que es un elemento menos puro de contexto jurídico, sin embargo aún la creación misma se piensa sobre todo en las ramas más importantes del Derecho. Quienes deben encargarse de ella, son expertos en esta ciencia, tienen sus propios sacerdotes que saben como manejar este tipo de conocimientos esotéricos, de modo que fundamentalmente la justicia se define, más allá de toda idea política, en la creación de estas normas. Sobre todo en aquellas más importantes, la política debe estar un poco lejos, lo fundamental es más bien la técnica jurídica, que es una técnica adecuada a ciertos equilibrios, de ciertos establecimientos de marcos de acción.

En segundo lugar y en estricto orden jurídico, es autónomo. Quiere decir que el Derecho asume el papel dominante de la regulación social; quiere decir que en la medida de lo posible, (nunca se llega totalmente, pero por lo menos como ideal) este Derecho pretende eliminar todos los otros medios de control social, por lo menos someterlo. Pretende eliminar, en la medida de lo posible, las tradiciones, las costumbres, la moral, en el sentido de norma en uso, e incluso las normas religiosas se independizan de la moral y toman un contenido propio. Este contenido propio está dado por los textos legales, los textos legales no tienen ningún tipo, no debe de ser objeto de ningún tipo de análisis religioso, moral, etc. Valen por sí mismas. Y en tercer lugar, esa autonomía de orden jurídico, implica una institucionalización organizativa, es decir, el orden jurídico se organiza en instituciones a su vez independientes. Quien se encarga de administrar estas instituciones independientes es el Poder Judicial; que es un Poder Judicial que es general de un lado y autónomo, porque precisamente una economía de mercado, la economía de intercambio, pide la generalización de los términos del intercambio, para precisamente facilitar estos intercambios. En ese sentido, se tiende a una unificación del Poder Judicial a suprimir los fueros particulares, todo el paso del Derecho Feudal al Derecho Moderno, es una supresión de Fueros particulares para unificarlos en un Fuero Centralizado.

Se pide, también, que este Fuero Unificado quede al margen de las luchas políticas y sociales, que se convierta en una especie de árbitro puro, perfecto, intocado, inmaculado, que se dedique simple e imparcialmente a aplicar la ley.

Ya hemos dicho que ese orden jurídico era coercitivo, y era coercitivo porque dentro de este tipo de concepto la coerción resulta indispensable. Sin coerción el Derecho parece que no puede pensarse y no puede pensarse porque el bagaje de toda esta concepción jurídica es de cierta concepción social y de cierta concepción antropológica, que insiste en que el hombre fundamentalmente tiene intereses privados y nada más que intereses privados y tiende a maximizar sus propios intereses. Indudablemente que los intereses entran en conflicto y la única manera para limitar a una persona para que no vaya más allá en esta búsqueda de

sus intereses será imponiéndole una fuerza coercitiva externa y el orden jurídico cumple justamente este papel de fuerza coercitiva. Y la coerción se centraliza. Dentro del Derecho Liberal la coerción a su vez se centraliza; es una de las características básicas de la coerción liberal. Se suprime todo otro sistema de coerción, desde la venganza privada como coto definitivo del Derecho Penal, hasta la aplicación, en la medida posible, de una coerción estatal directa; porque una coerción estatal debe ser arbitrada por ese árbitro imparcial que es el Poder Judicial. En la medida de lo posible es casi el único depositario de esta coerción jurídica.

Hemos dicho que el orden jurídico implicaba una noción muy importante de legalidad dentro de este Derecho Liberal; y es que la legalidad resulta un concepto fundamental de este Derecho porque proporciona uno de los valores más cotizados dentro de una sociedad organizada, que es la comunidad jurídica. La legalidad así, se define en términos muy generales, muy globales. Se pide que las leyes sean claras, que las leyes se apliquen uniformemente; que nunca se apliquen las leyes retroactivamente, que en la medida de lo posible las leyes no cambien mucho, que el orden jurídico se mantenga estable, que se produzca el menor número de cambios posible en la legislación. Esto en cuanto al orden jurídico.

Este orden jurídico está estructurado por normas; estas normas también dentro de este concepto de Derecho Liberal, son fundamentalmente marcos para la acción de la iniciativa privada, de manera que requieren tener un carácter general, porque su aplicación está condicionada a ciertas personas que lo quieren, dentro de cierto tipo de condiciones que dan origen a la aplicación de un mandato, de una resolución. Las normas están ahí; los hombres actúan en una u otra de las formas y las normas se van aplicando. Por consiguiente, las normas tienen que ser normas generales y tienen que ser no sólo normas generales, sino dado que son marcos de acción para el interés individual, estas normas tienen que ser promulgadas, si no fueran promulgadas los hombres no sabrían como cumplirlas. Dado que no tienen un sujeto específico, al cual van dirigidas, sino que son simplemente marcos generales, tienen que tener también una comunicación general y ésta es la promulgación, la comunicación general de la norma.

Y generalmente decíamos que estas normas se organizan a través del razonamiento jurídico, y este razonamiento jurídico dentro de la concepción liberal consiste simplemente en descubrir si ciertos hechos han sucedido, para que se apliquen inmediatamente a estos hechos condicionantes, en lugar que se aplique una resolución que la misma norma implica. De manera que el razonamiento jurídico liberal es marcadamente formalista, buscando, además, dentro de esta norma, adquirir este grado de legalidad a que nos referimos hace algún momento: estabilidad en la norma, claridad en la interpretación, etc.

¿Qué pasa cuando vemos el nuevo Derecho Agrario?, ¿Qué pasa cuando nos encontramos frente a la experiencia del Derecho Agrario en un proceso de cambio o cambio estructural realmente marcado?.

En este caso todo el modelo se quiebra; en este caso encontramos que todos nuestros esquemas se hacen pedazos; en este caso nos encontramos con que todo este modelo liberal no se ajusta a ese tipo de planteamiento.

En primer lugar, el orden jurídico no se presenta decididamente autónomo frente a la política. Por ejemplo, quiero decir, en el sentido de metas sociales, metas políticas. Al contrario, el orden jurídico nuevo se presenta como una realización de un ideal político; se presenta como una realización de un ideal social y esto origina un gran número de consecuencias. En primer lugar aparecen una serie de medidas de control social con gran importancia, que son paralelas al Derecho y que constituyen una ayuda, incluso para la aplicación del Derecho mismo, para la aplicación de las metas sociales y que a su vez el Derecho conlleva. Y así aparecen, por ejemplo, medios de control social tales como formas de capacitación, formas de concientización. Aparece un sentido de solidaridad que ya es un valor moral. Aparece una conciencia revolucionaria, en algunos casos, que es un valor moral a su vez también, que están contribuyendo a crear todo otro ambiente al problema.

Por otra parte, la autonomía organizativa a la que nos hemos referido, también disminuye. El Fuero Agrario nace como un Fuero particular; nace como un Fuero distinto del Poder Judicial común y esta forma quiebra la centralización y la generalización del Derecho y además la administración. El Poder Ejecutivo asume también una serie de funciones jurisdiccionales; la administración asume una serie de funciones que antes quizás han estado reservadas muy celosamente al Poder Judicial e incluso estos órganos administrativos encargados de estas funciones de tipo jurisdiccional son protegidos por la Ley misma para evitar intervenciones de los órganos propiamente jurisdiccionales. En algunos casos se dice, por ejemplo, "No podrá ejercer acción judicial hasta que termine el proceso de expropiación". Es decir, que no solamente se le delega una serie de funciones que hay que quitar, si hubieran correspondido al Poder Judicial, sino que incluso se protege, se separa, y se asigna en esta forma. Y generalmente existe una gran comunicación, una gran relación entre los órganos propiamente jurisdiccionales agrarios, el Fuero Agrario, y por otra parte, los órganos ejecutivos agrarios, la administración agraria, el Poder Ejecutivo en su aspecto Agrario. Existe una mucho mayor comunicación entre el Fuero Agrario y la Administración de Reforma Agraria que la que existe entre el Poder Judicial común y la Administración Pública común en otros órdenes. El Fuero Agrario está mucho más enterado que el Poder Judicial de las políticas estatales que es preciso llevar adelante; está mucho más enterado de las metas sociales que se pretende realizar; mucho más enterado de los estudios de realidad en determinadas zonas. Hay un gran contacto y hay un gran intercambio de información. Esto en cuanto a autonomía.

En cuanto a la coerción, encontramos que en el Derecho Agrario hay cambio total. Tampoco se presenta la coerción con tanta intensidad, por lo menos, en algunos campos del Derecho Agrario y cuando hablo de coerción me refiero a la coerción jurídica concretamente que ha sido aplicada por el Poder Judicial. Esta coerción es absolutamente necesaria en ciertos campos como son las relaciones entre la administración de la Reforma Agraria y los propietarios expropiados. Indudablemente que la coerción es casi innecesaria en las relaciones entre la administración de la Reforma Agraria y los adjudicatarios, por ejemplo de la Reforma Agraria. Esos conflictos no se tienen por qué resolver necesariamente acudiendo al Poder Judicial, porque existen otros caminos, otros canales de procesamiento de esta demanda, que surgen a través del proceso, que se resuelven, quizás, en una forma no judicial, a

traves de otros sistemas de resolución de conflictos no formales. No hay necesidad de que la Administración de la Reforma Agraria en la mayor parte de los casos tenga que ejecutar judicialmente a un adjudicatario. Y, por otra parte, incluso, los conflictos en el interior de las nuevas formas asociativas (en una SAIS), pueden ser orientadas por otros canales, que no recurren necesariamente al Fuero Agrario, al Poder Judicial, menos aún por ejemplo se necesita recurrir a un fuero jurisdiccional las acciones de distntas dependencias administrativas de Reforma Agraria. A nadie se le ocurriría que la Direccion General de Reforma Agraria va a demandar a una Direccion Zonal para que cuente con realizar estos otros tipos de actos; tiene en realidad otros medios, sin recurrir a esa coerción jurídica formal.

En cuanto a la condición de legalidad establecida por el Derecho Laboral, encontramos también que en el Derecho Agrario se encuentra profundamente alterada. Las Leyes no son suficientemente claras en la medida en que son urgentes dentro de un proceso dinámico, en el cual no es posible prever todos los hechos de un proceso dinámico, y no es posible tener una idea clara de todo lo que va a suceder. Las leyes por necesidad no son suficientemente claras y muchas veces, incluso, es difícil aplicarlas en forma rigidamente uniforme, puesto que se presentan tal cantidad de casos que es necesario crear a cada momento jurisprudencia; hay que crear soluciones modernas y por otra parte, estas leyes están sujetas a cambios. En el proceso hay que dar marcha adelante, hay que dar marcha atrás, hay que tomar otro camino, hay que ver si han previsto lo que no se ha previsto, hay que orientar, hay que evitar escapes dentro del proceso. Todo esto origina un cambio legal muy importante en los años que tenemos de la última Ley de Reforma Agraria en el Perú. Tiene que haber muchas disposiciones básicas en la Reforma Agraria: incluso hemos encontrado algunos cambios de Decretos Leyes, que han sido derogados integramente en un plazo de 10 días. El Decreto Ley 20120, por ejemplo, se deroga integramente por el Decreto Ley 20136 en el plazo de una semana. Es verdad que el Decreto 20136, reproduce una serie de las disposiciones de la 20120, pero hay modificaciones.

Por otro lado las normas de Derecho Agrario, no tienen un carácter meramente formal, que defina un marco así de acción individual libre, como es el caso de Derecho Contractual, por ejemplo, las leyes de Derecho Agrario son de una naturaleza totalmente distinta a las normas de Derecho contractual. Las normas señalan ciertos objetivos, ciertas metas de política social, determinan ciertas tareas, asignan responsabilidades, son normas mucho más selectivas en este sentido, incluso muchas de estas normas se plasman, ni siquiera en normas de carácter general, sino simplemente en directivas: se plasma en directivas externas. Muchas de estas indicaciones de cómo debería llevarse a cabo el proceso, no están dadas por Decretos Leyes, ni por Decretes Supremos, sino simplemente por directivas: directivas que se dan dentro en el interior de la Administración por órganos jerárquicos superiores. En este caso no hay promulgación propiamente, hay una comunicación general de esta disposición ya que simplemente se dirige a que se realize una tarea específica por un organo administrativo por orden de otro administrativo: pero sin embargo estas directivas incluso a veces se tienden a aplicar a otro tipo de organizaciones como las SAIS, que son formalmente entidades privadas, que sirven para facilitar muchas veces la comunicación y para que las SAIS puedan facilitar su sistema de operación.

De otro lado, hay grandes sectores de la aplicación del Derecho Agrario que se organizan prácticamente sin normas. Tenemos el caso por ejemplo de los PIAR, (Programas Integrales de Asentamiento Rural); sobre el PIAR casi la única disposición que existe es un artículo de la Ley de Reforma Agraria sobre Adjudicaciones, en el cual se dice que las adjudicaciones deberán ser hechas en programas integrales de asentamiento rural; sin embargo, el PIAR ahora tiene una difusión enorme y un desarrollo importantísimo dentro del sistema adjudicativo.

Finalmente, el razonamiento legal dentro del Derecho Agrario, asume un carácter marcadamente teleológico, ya no es producto de un razonamiento formal. Los Jueces declaradamente, asumen una función tuitiva, una función de protección a ciertas partes del proceso. Los jueces denuncian la diferenciación que era clásica dentro del Derecho liberal, entre la verdad legal -aquello que están en el expediente- y la verdad real o en el proceso social. Y esta distinción es sumamente importante para entender la jurisprudencia agraria.

Todos estos hechos constituyen una ruptura indudable del concepto clásico del Derecho, de la idea que teníamos de lo que era Derecho. Por consiguiente, si no es posible reconstituir el nuevo concepto del Derecho, entonces quizás nos encontramos con que el Derecho Agrario debe ser visto como una especie de Derecho de segunda categoría, como una especie de Derecho degradado, como una especie de ordenamiento jurídico contaminado por valores no jurídicos y que no tiene, por así decirlo, la dignidad jurídica del Derecho Civil. Y es así como muchas veces se ha atacado al Derecho Agrario desde fuera, como antes se atacaba al Derecho Reglamentario, que desde muchos aspectos tiene conexión con el Derecho Agrario (El Derecho Reglamentario se utiliza como un Derecho de segunda categoría). Y es así como incluso a veces percibimos, aun de quienes participan del proceso de Reforma Agraria, de quienes participan del proceso de aplicación del Derecho Agrario, un cierto sentimiento de culpa, porque ésto no se ajusta estrictamente a una legalidad equilibral; porque todavía no ha sido posible reconstituir una nueva idea del Derecho que permita legitimar e identificar al Derecho Agrario como un Derecho que responde a una noción básica, elemental, de Derecho mismo diferente.

Creo que no es ésta la oportunidad para recrear la noción del Derecho y establecer cuál es la naturaleza de este nuevo Derecho, del cual creo que el Derecho Agrario es solamente una de sus manifestaciones; creo que no es la única. Pero creo que sí es importante señalar las bases sobre las cuáles debe descansar esta nueva reconceptualización de lo que es el Derecho. Yo diría que estas bases, esta nueva construcción teórica, deben apoyarse fundamentalmente en dos consideraciones. La primera es que la realidad del nuevo Derecho, la realidad social en que se aplica este nuevo Derecho, ya no es un conjunto de actores independientes con intereses individuales y privados opuestos entre sí; debe haber un sistema de personas, de entidades íntimamente vinculadas que origine todo un cambio de perspectivas. Y la segunda base importante es que los valores del Nuevo Derecho realista no son simplemente los valores individuales, sino que son ciertos valores sociales, que adquieren una importancia peculiar.

El Derecho clásico o Derecho liberal, asume como base sociológica, en la

que se apoya, que la sociedad está conformada por actores independientes, que no tienen relación entre sí, que actúan cada uno en función de su propio provecho, que actúan cada uno en función de su propio interés; que tienden a maximizar y que voluntariamente entran en tales acciones, en relaciones, con otros actores individuales. Se trata de un entretejido de actores individuales que se relacionan entre sí, voluntariamente. Por eso, en principio, cada actor individual es una unidad de decisión y es una unidad de cálculo. Frente a ese cuadro, evidentemente, las leyes, el Derecho que se aplique a un cuadro de esta naturaleza, tiene que independizarse de la política. La coerción política es la única que puede hacer cumplir estos acuerdos. Conforme hemos dicho anteriormente, las normas tienen que promulgarse, de manera que puedan ser conocidas por todos y las leyes no deben variar mucho, etc. Porque si el cálculo se desarrolla a nivel individual, estos actores o calculadores independientes, tienen que tener la suficiente estabilidad para poder prever lo que va a pasar; tienen que establecer las bases de este cálculo individual. Se trata simplemente de un conjunto de personas que tienden a compatibilizar intereses privados. De lo que se trata entonces es ver en qué medida yo puedo compatibilizar mis intereses privados con los demás, necesito comodidad, necesito estabilidad.

En cambio, la Reforma Agraria, o el proceso del Derecho Agrario, se muestra cada vez más, frente a una situación en la que todos los actores están íntimamente vinculados. El Estado mismo asume un papel sumamente importante y las diferentes dependencias estatales encargadas de llevar adelante el proceso, no son partes independientes, no son actores independientes, sino que son todos partes de un sistema que responde a una cierta problemática común y a una cierta orientación común. Los adjudicatarios de Reforma Agraria que son personas y que son entidades privadas, se vinculan a su vez entre sí, por el hecho de que su derecho emana de una misma situación y porque el proceso, además de la Reforma Agraria, se encarga de cohesionarlos, de coordinarlos; se encarga de ayudarles a realizar todos sus valores sociales. Dentro de esa situación, el cálculo individual queda enormemente reducido y se convierte más bien en un cálculo social. Ya no se trata tanto de intereses individuales, que pretenden maximizarse a costa del otro, sino se trata más bien de la realización de ciertos ideales comunes; y es en esa forma cómo la seguridad jurídica se entiende en una forma muy diferente de la que se entendería dentro del Derecho tradicional y juega un rol mucho menos importante en la misma medida que dentro de esta misma situación juega un rol mucho menos importante el cálculo individual, ya que la seguridad jurídica dentro de la gestión tradicional está vinculada a la posibilidad de previsión de cálculo individual. Estamos frente a una comunidad de esfuerzos para llevar adelante una tarea común y ésto condiciona una serie de resultados que nos va a dar una visión distinta del Derecho.

El segundo punto a que me refería y que creo es fundamental tratar y, en el cual debe descansar una construcción teórica del Nuevo Derecho, podría ser visto, utilizando los términos de Max Weber, de que estamos sustituyendo en este momento un sistema jurídico basado en una racionalidad lógico-formal por un sistema jurídico basado en una realidad sustantiva. Qué quiere decir ésto ? . Esto significa que el Derecho Liberal consistía fundamentalmente en un marco formal de acción, un marco dentro del cual podían actuar estos actores sociales independientes, pero no señalaba qué debían hacer los actores, simplemente definía los cauces, los límites,

cada actor señala, define, dentro de estos marcos cómo se va a actuar. Derecho Liberal que señala las reglas de juego, cada uno juega el juego a su manera en función de sus propios intereses. Este concepto del Derecho se apoya en nivel liberal, de que no existen bienes objetivos o valores objetivos, sino que todo bien o todo valor es subjetivo; quiere decir, que nadie puede definir mejor el bien de un individuo que el propio individuo. Cada uno sabe mejor que nadie qué es lo que le conviene, nadie puede determinar por uno qué es lo que le conviene. Si ésto es así, se trata simplemente de compatibilizar estos intereses, que cada uno debe decidir por su cuenta, de ahí entonces que lo esencial dentro de este sistema sea precisamente la libertad entendida como iniciativa privada, entendida como el impulso privado en la acción social. Por eso, el Derecho dentro de este sistema solamente evita los desbordes, solamente encauza, establece normas generales, que tienen que ser conocidas por todos para que uno sepa cómo jugar el juego hasta dónde da. Dentro de esto uno determina su propia acción.

En cambio el Derecho Agrario presupone que existen valores objetivos, presupone que existen ciertos tipos de bienes objetivos que deben ser impuestos, que deben ser realizados por la sociedad; presupone que existen no sólo valores individuales que cada uno determina como quiere sino que existen valores sociales que es conveniente realizar. Se supone que es posible decir que ésto es conveniente para todos y en ese sentido el Derecho Agrario no va simplemente a limitar la acción privada, sino que se va a encargar de señalar tareas específicas, de coordinar acciones privadas, en función de ciertas orientaciones comunes; se va a encargar de promover todo un nuevo orden social. El Derecho deja entonces de ser un marco lógico formal, para convertirse en un vehículo de realización de ciertas metas sustantivas, de ciertos bienes o ciertos valores que tienen y existen objetivamente como válidos para todos y es por eso que el Derecho asume un papel efectivo, es por eso que la jurisprudencia y el razonamiento se vuelven más teleológicos; es por eso que los jueces adquieren una función tuitiva y es por eso que hay toda una vinculación entre Derecho y metas políticas, entre Derecho y metas sociales.

No creo que sea posible, el día de hoy, ir más allá en este esfuerzo de conceptualización teórica de lo que podría ser el nuevo Derecho Agrario o la noción de Derecho que informa el Derecho Agrario.

Simplemente he querido sugerir el problema y dejar en claro la importancia de que la investigación debe comprender, no solamente las instituciones positivas de Derecho Agrario y no solamente, incluso, los efectos sociales de estas instituciones positivas dentro de un aspecto de análisis literal de los textos, dentro de un aspecto de análisis sociológico, sino paralela y fundamentalmente también, en tratar de repensar radicalmente la idea misma de Derecho a fin de justificar el Derecho Agrario.

S-P-II-B-N° 01/07

"INVESTIGACION Y ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO"

DR. LORENZO ZOLEZZI.

- PERU -

INVESTIGACION Y ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO

Dr. Lorenzo Zolezzi, Jefe del Dpto. de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Yo me voy a referir a un proyecto de investigación en proceso; es decir, un proyecto en el cual estoy trabajando personalmente y que va a ser expuesto simplemente como un esbozo, por dos razones: en primer lugar, porque la investigación está en proceso y, en segundo lugar, por las limitaciones de tiempo a las cuales estamos sometidos por estar participando en un panel: es decir, por haber la circunstancia de la existencia de varios ponentes.

Para esta investigación se ha partido de una evaluación previa de los estudios sobre las investigaciones sobre el Derecho en su vinculación con la sociedad o en su vinculación con el desarrollo en los términos más amplios como es posible concebirlos. Desde este punto de vista, cabría o cabe señalar que una buena parte de la literatura sobre la investigación, o una buena parte de las investigaciones o de la especulación sobre la interrelación entre Derecho y, en consecuencia, entre Derecho Agrario y realidad, parten de considerar al Derecho como una variable independiente, es decir, cómo el Derecho puede afectar la realidad social, política y económica. Sobre esto hay una vasta literatura desde muy antiguo; por ejemplo Max Weber y otros sociólogos, que han dado mucha importancia al Derecho, han estudiado las posibilidades que tiene esta ciencia de afectar la realidad social, puesto que aun considerado como variable independiente, el Derecho siempre recibe una acción recíproca de lo social, de lo económico, de lo cultural, de lo político; en una palabra, de lo coyuntural histórico.

En una de las tesis más antiguas en esta materia, data casi de los principios de la escuela histórica, cuando Savigny señalaba, sostenía y postulaba que el Derecho debía esperar que se maduren las costumbres, los hábitos populares, para que recién puedan ser cristalizados en la Legislación. A principios de siglo William Graham Sabner participaba de esta tesis, que ha sido sostenida en una polémica muy actual, que es la polémica de la cuestión racial en los Estados Unidos. En esta polémica de la cuestión racial, algunas de las personas que discuten el problema, sostienen que la Legislación y las decisiones judiciales en los Estados Unidos, por ejemplo, deben esperar que a nivel popular estén maduras las condiciones, las mores, las costumbres para que recién se pueda legislar y que un adelanto de la Legislación sobre problemas sociales puede ser peligroso.

Toda esta línea de pensamientos, toda esta línea de trabajos, sin embargo, reconocen esta acción recíproca de los social en lo jurídico. La tesis de Sabner, por ejemplo, en el sentido de que una vez maduras las mores y las costumbres de un pueblo, se puede legislar sobre ellas y se puede tener éxito, ha sido con un ejemplo un poco silvestre, contradichas, utilizándose el caso de la prostitución, un caso en el cual normalmente las mores del pueblo son favorables a su eliminación y se han

dado muchas leyes en contra de la misma y sin embargo han seguido proliferándose de una manera marginal a los mandatos legales.

Sin embargo en esta investigación que yo estoy proponiendo, y que pienso esbozar en los próximos minutos, he preferido escoger teóricamente un camino contrario, es decir, no estudiar el derecho en su acción sobre la sociedad (y estudiar obviamente lo que el proceso de actuación del derecho recogerá de la sociedad), sino estudiar el derecho como una variable dependiente; es decir, estudiar mas bien un fenómeno, estudiar mas bien un conflicto, por ejemplo, un conflicto agrario, y ver luego cómo este conflicto se soluciona o se administra por el sistema legal. Estudiar en ese proceso en qué medida la solución del problema es una solución jurídica y en qué medida en la solución del problema intervienen las otras instancias sociales, como por ejemplo: lo político, lo económico, lo cultural, lo histórico en un una palabra. Este es el tipo de análisis que yo he escogido para esta investigación.

Esta investigación supone dos presupuestos previos: uno de ellos es el establecimiento de un modelo, o sea yo detecto un tipo de conflicto agrario, y voy a estudiar de ese conflicto lo que va a ser relievante para mí. Desde este punto de vista, hemos utilizado en investigación el tipo de análisis del sistema que utilizan algunos politicólogos norteamericanos que estudian el conflicto como un proceso completo que va desde el planteamiento de una demanda al sistema legal y al sistema político y toda la conversión que se hace de esta demanda en el interior del sistema político y del sistema legal, y cuál es la respuesta.

Uno de los presupuestos para iniciar esta óptica, este tipo de investigación, es tener un modelo, en segundo lugar, es necesario tener también una tipología de los conflictos agrarios. Qué tipos de conflictos agrarios que existen, es uno de los problemas más arduos; sin embargo, es posible señalar algunos de los grandes rubros que constituyen grandes conflictos agrarios en el sector del agro, si cabe la redundancia, y que son a grandes rasgos algunos de los que constituyen los grandes capítulos de este Simposio. En primer lugar, problemas relativos a la tenencia de la tierra; en segundo lugar problemas o conflictos que surgen por el uso de los recursos que aplican a la tierra; en tercer lugar por la explotación de los recursos comunales pertenecientes a una determinada tenencia; en cuarto lugar, todo lo que es el aspecto laboral agrario, la lucha por los mejores salarios; y finalmente, a lo que también se ha hecho referencia, que es el problema de la organización campesina. Todos estos conflictos son susceptibles de ser escogidos y luego a todos ellos es posible aplicarles este modelo para ver cuál fue la respuesta del sistema legal y para poder entresacar qué aspectos de esta respuesta fueron los jurídicos y en qué medida lo jurídico fue permeabilizado por la acción simultánea de lo político, lo económico, lo cultural, etc.

Yo he escogido para mi trabajo un conflicto sumamente interesante, puesto que en una cierta medida combina algunos de estos diversos tipos de conflicto a los cuales me he referido; es el problema de la agitación campesina que ocurrió en los valles de la Convención y Lares durante los años 1958 a 1964. Como es de conocimiento particular de los nuevos peruanos, en esa época hubo una activa organización de sindicatos campesinos en esa Zona y a raíz de ello ocurrieron una serie

de fenómenos de tipo político que tuvieron su plasmación en el Derecho, en el Derecho Agrario en particular, y me estoy remontando a los orígenes de la ley de bases de Reforma Agraria del año 62, que es uno de los documentos previos o preparatorios de nuestra organización agraria actual.
En este conflicto combina problemas de tenencia, problemas de tipo laboral, problemas de organización campesina.

Hecha esta introducción, paso a referirme muy brevemente al modelo. El modelo supone los siguientes conceptos: en primer lugar, el concepto de necesidad. Estamos en una situación, vamos a estudiar un conflicto determinado; este conflicto surge porque hay determinado tipo de necesidades, determinada situación social, humana, económica, etc., en un sector dado de la estructura agraria. Luego, hay el concepto de demanda, es decir, cómo esta necesidad llega a ser percibida por el sistema legal; es decir, porqué es que el sistema legal acaba respondiendo (Estoy utilizando la palabra respuesta en términos muy latos porque puede ser que el sistema no responda o puede ser que responda a través de una respuesta que no es respuesta en última instancia, son los casos de las leyes que se promulgan o que se promulgaban para no ser implementadas. Pero interesa analizar cómo es que llega a conocimiento de las instituciones o de las instancias encargadas de responder la necesidad, en consecuencia interesa estudiar cómo se plantea la demanda). Luego interesa destacar el concepto del canal de acceso; es decir, planteada una demanda, cómo ingresa al sistema para editar una definición. Pero sin incurrir o caer en una descripción, el sistema legal está constituído por todo lo que es el aparato legislativo, o sea la legislación. El poder legislador responde, al mismo tiempo, por ejemplo dando una ley; también el poder judicial o el fuero encargado de dirimir conflictos interpersonales en un nivel judicial es a veces requerido por una respuesta; también el poder administrador, de tal manera que consideramos que el sistema legal está constituído por el poder legislador, el poder administrador, el poder judicial y consideramos también un aspecto informal en nuestros países y en los conflictos agrarios, en una buena medida las demandas son planteadas y solucionadas de una manera informal, de tal manera que es necesario tener en cuenta en el modelo todas las posibilidades de respuesta informal a una demanda dada.

Después tenemos el concepto de conversión, es decir, cómo el poder legislador, cómo el poder judicial, cómo el poder administrativo, dentro de sí mismo, maneja el conflicto. Todos sabemos por ejemplo que ha sido objeto de una vasta literatura el problema de cómo se da una ley; es decir, el problema de las negociaciones, el problema de las participaciones de diversos sectores de intereses en el proceso de dación de una ley. Ello va a significar que la ley finalmente promulgada contenga una serie de elementos que se relacionan con diversos elementos que están en conflicto; entonces el proceso de conversión significa eso: estudio del proceso por el cual se elabora la respuesta. Luego viene el estudio de la respuesta, es decir, cuál fue la respuesta ante un conflicto dado: la respuesta fué la dación de una ley: la respuesta fue la dación de un reglamento; la respuesta fue una decisión judicial; la respuesta fue el asentamiento de una jurisprudencia por parte de la Corte Suprema; la respuesta fue una respuesta política, consistente en la presencia directa del Presidente de la República en el lugar del conflicto o de un Ministro. Interesa también el estudio del cumplimiento de la respuesta. Se cumplió

la respuesta o no se cumplió. Y, finalmente, interesa el concepto de retroalimentación, es decir, cómo la respuesta en cierta manera constituye o integra un circuito con el conflicto de tal manera que a veces la respuesta lo aviva o lo desvía, o lo modifica; pero puede dar lugar siempre a un proceso de planteamientos de nuevas demandas.

Ahora bien, con el manejo de estos conceptos, me he aproximado a este problema agrario que es el problema de los campesinos, de la organización campesina de los valles de la Convención y Lares en los años 1958-64. En primer lugar, debemos decir que la respuesta a los problemas que ya existía en el ordenamiento del sistema legal era una respuesta muy tenue. Hay una ley del año 16, es una ley de octubre del 16, que estableció que el trabajo personal de los indígenas será remunerado en dinero efectivo y fijó el jornal en la Sierra en no menos de S/. 0.20. Tiene una serie de aspectos interesantes esta norma. Por ejemplo, era obligatoria la intervención del Ministerio Fiscal, de la misma manera que ocurría en el caso de los menores, porque en esa época se conceptuaba que los campesinos, en particular los campesinos de la sierra, estaban en una condición un poco disminuída; eran como los menores que necesitaban ser defendidos siempre por el Ministerio Fiscal. Había cosas muy curiosas en esta ley; se decía que si los trabajadores agrícolas no percibían jornal, se podían ir, salvo pacto en contrario, en cuyo caso tenían que quedarse por hasta el tope de un año, y si había deuda de todas maneras tenían que quedarse (Dice textualmente el artículo cuarto: "en caso de haber deuda será ésta exigible, pero no procederá en el embargo ni el secuestro de personas y animales por razones de estas deudas").

Luego hay un Decreto interesante del año 57, 7 de noviembre del 57, que señalaba lo siguiente: "no son aplicables a los llamados "arrendires" y "allegados" las disposiciones vigentes sobre sindicatos". En una época en que ya se manifestaba una cierta agitación, un cierto interés por la organización campesina, se daba un Decreto en el cual o por el cual se restringía, se negaba, la posibilidad de que estos llamados "arrendires" o "allegados" se organizen en sindicatos; éstos eran en realidad los "arrendires", eran las personas que recibían un pedazo de tierra en una hacienda a cambio de un canon en dinero del trabajo personal, de un trabajo que tenían que hacer sus mujeres, un trabajo que tenían que hacer sus hijos, de la participación de ciertas faenas y ese era el "arrendire". El "allegado" es una persona que el "arrendire" conseguía para liberarse de la prestación personal que esta persona debía hacer en la hacienda, para poder dedicarse él al trabajo de su parcela. La introducción del "arrendire" fue muy interesante, porque significó la introducción de un elemento capitalista que finalmente quebró el sistema de hacienda en el valle de La Convención; y es que el arrendire se convirtió en cierto modo en un pequeño empresario al no tener que atender personalmente el trabajo y sus obligaciones en la hacienda, sino al mandar a un "allegado" para que cultive su terreno, y empezó a cultivar café a diferencia de la gran hacienda donde cultivaba coca. Por ejemplo, empezó a través de una serie de mecanismos, a burlar el control del hacendado. Se introdujeron los comerciantes y empezó a vincularse directamente con el comercio. El "arrendire" se convirtió en un pequeño empresario. Fueron finalmente los arrendires los que llevaron sobre las espaldas todo el ímpetu de la organización campesina de esos años. Sin embargo, el año 57 había un Decreto que prohibía la organización de los "arrendires" en sindicatos, puesto que la naturaleza de

estas personas era distinta a la de los obreros industriales.

Esto en cuanto a las respuestas previas del sistema legal. En cuanto a las necesidades basta citar las condiciones de trabajo en estas haciendas para en realidad tener una idea de los problemas que existian en el nivel de los campesionos. El Instituto de Estudios Peruanos ha publicado un libro que se llama "Latifundio y Sindicalismo Agrario en el Perú", que es un libro muy bueno sobre el particular. En él se señalan algunas de las obligaciones de los campesinos. Por ejemplo, al campesino estaba prohibido de construir una casa de adobe con techo de calamina, en cuanto esto significaba dar un sentimiento de posesión permanente al "arrendire" sobre la tierra que ocupaba y pone como ejemplo a las haciendas de "Chaullay", "Uchumayo" y "Santa Rosa". Los campesinos no tenían derecho a usar zapatos ni ropa nueva, en cuanto eso significaría querer dejar el estrato social que les correspondía, según la opinión del hacendado; caso de las haciendas "Amaybamba", y "Huadquiña". Era prohibido el uso de la moneda con el objeto que no pudieran comprar bienes de consumo fuera de la hacienda, lo cual sucedía en la hacienda "Huadquiña" y la hacienda "Santa Rosa". Prohibición absoluta de saber leer y escribir y hablar castellano, de mandar a los hijos a la escuela fuera de la provincia; los campesinos que querían educar a sus hijos debian mandarlos fuera del valle a la ciudad del Cuzco, simulando ante el hacendado que éstos habían muerto, etc. Tengo a la vista una escritura de arrendamiento que fue firmada el año 34, donde se consigna este tipo de obligación. Por ejemplo, la cláusula cuarta dice: "pagará el arrendamiento S/. 18.00 anuales en efectivo y S/. 4.80 en trabajo personal; en fracciones de S/. 1.20 cada trimestre, quedando obligado a trabajar en la hacienda, percibiendo un jornal de S/. 0.40 durante un mes, es decir, percibía S/. 0.40 cada mes, mucho menos que las 0.20 centavos diarios que mandaba ya una ley del año 16, en todas las haciendas del valle.

Decía la cláusula quinta, proporcionará palladoras de coca, con su respectivo diario, cuando la cosecha lo requiera o demande ocupación para las mujeres; al extender sus productos se da preferencia a la hacienda, etc.; esto en cuanto a las necesidades. Entonces la investigación, como los digo, todavía está en proceso, es mi intención recoger todo este tipo de documentación para estudiar cuáles eran las necesidades, sobre todo expresadas en los documentos más vinculados con el derecho, con lo jurídico, vamos por ejemplo en este caso un contrato de arrendamiento. En cuanto a la demanda, élla pasó por tres etapas: primero, se organizaron los primeros sindicatos en el año 47, así, se organizó un primer sindicato en la hacienda Maranura. El gobierno de Odría el año 52, reconoció a uno de estos sindicatos, el sindicato de Mandor. Existían 15 sindicatos hacia el año 58, estos sindicatos originalmente planteaban pliegos de reclamos, de manera que allí hay toda una área de estudio acerca de los pliegos de reclamos y de cómo estos pliegos de reclamos eran resueltos por las autoridades correspondientes. El movimiento campesino sufrió un enorme impulso a raíz de una serie de circunstancias políticas que vivió el país en esa época. Hugo Blanco, hacia fines del año 58, se convierte en allegado de un arrendire de una de esas haciendas y Hugo Blanco participó en la organización de muchos más sindicatos de los 15 que había entonces, de tal manera que entre el año 58 y el año 61 había ya 122 sindicatos con 12,500 afiliados. El movimiento de Hugo Blanco tuvo una alimentación política muy grande, en particular de un sector del trotskismo internacional de los argentinos del Slato, Sindicato Latinoamericano del Trotskismo Ortodoxo, y ésto, un poco que incluyó el movimiento dentro de una cuestión

política mucho más general, que hace bastante complicado, bastante difícil el análisis. Pero debemos señalar que una de los segundos tipos de demanda, han sido las formas de huelgas, y finalmente, en la forma de toma de tierras; ahora bien, cuál fue la repuesta posterior? la repuesta del sistema legal fue muy interesante, porque justamente el mayor número de normas sobre el particular se dan con posterioridad a diciembre del año 61, en que la federación provincial decreta una huelga general indefinida.

Luego vienen una serie de normas sumamente interesantes, como por ejemplo el decreto ley 14192, el Decreto Supremo 06 de 24 de abril de 1962, que señala en su artículo 1° que queda abolida en los valles de las provincias de La Convención, Urubamba y Calca del departamento del Cuzco, toda forma de pago de la merced conductiva en trabajo; y luego fija un plazo para la fijación de salario mínimo por el Ministerio de Trabajo; se suspenden los juicios de desahucio y se nombra una comisión que actuaría inmediatamente en las provincias mencionadas. Posteriormente se da el Decreto Ley 14238, que fue de diciembre del 62, que se llamó la Ley de Bases para la Reforma Agraria. Posteriormente, el 28 de marzo de 1963, a través del Decreto Ley 14444 se declara Zona inicial de aplicación de Reforma Agraria los valles de la Convención y Lares y se cortan los juicios de desahucio y se reconocen la situación de la tenencia de la tierra en ese momento. "A partir de la promulgación de la presente Ley, decía el artículo 35, no podrá modificarse en ningún sentido las extensiones ocupadas por los pequeños arrendatarios "arrendires" y allegados" aunque hayan vencido sus respectivos contratos. Lo interesante en esta norma, es el artículo 37 que señala que las disposiciones de la presente Ley (14444) no constituyen obligado precedente para la ejecución de la Ley de Reforma Agraria en otras zonas del país. Fue una norma específicamente señalada para solucionar el problema inmediato, el problema de los valles por el lado administrativo.

El Ministerio de Trabajo participó en la dación de una serie de normas que se dieron prorrogando, unas tras otras, para permitir la fijación del salario mínimo; finalmente, el fijado fué el mayor salario mínimo para la provincia de La Convención, con relación a otras provincias del Departamento del Perú.

El análisis de la conversión nos llevará a detectar, a un interesante documento que fué presentado por la Sociedad Agropecuaria Departamental del Cuzco, en la cual los hacendados del Cuzco presentaron una serie de argumentos en contra del salario mínimo, algunos muy interesantes. Por ejemplo decían que el pago de la renta de la tierra con determinados días de trabajo rige en el Cuzco desde tiempo inmemorial, aún antes de la conquista, ya que los campesinos tenían la obligación de trabajar las tierras del Inca, las naturales del Imperio, del Sol, del Curaca. Para oponerse a la situación del salario mínimo decían también que este sistema de trabajo no puede extinguirse con la dación de un proyecto de Decreto Ley ni con la promulgación de cuantas normas jurídicas quisiera establecer el Estado. Su eliminación, concluían, es un proceso largo de transformación hacia el obrero agrícola libre y el cooperativismo sanamente entendido; por lo tanto no se puede pensar en pasar de un día para otro a un sitema de salario libre, ajeno a estas costumbres tradicionales de gran parte de los fundos del Cuzco.

El análisis del proceso de conversión me llevará al estudio de toda las influencias y de toda la participación de las diversas instancias sociales, económicas políticas, etc. en la dación de las normas que resultaron constituyendo la respuesta

Como conclusión, quisiera señalar dos cosas: en primer lugar que esta investigación ya está en marcha y estará lista dentro de algunos meses y ofrece un marco de análisis interesante para el estudio de otros conflictos agrarios y de otros conflictos en otros sectores. En particular estoy trabajando con algunos de mis estudiantes de la Universidad en algunos huelgas en el sector del servicio (la huelga bancaria del 64), y en el sector de la industria. Queremos detectar y estudiar algunas huelgas. En segundo lugar, este tipo de investigaciónes nos permiten rescatar la idea de la necesidad y de la importancia de reivindicación de los estudios históricos. En última instancia se podría decir, bueno, qué tiene que ver esta investigación con el tema que estamos viendo en este Simposio; es una investigación, se refiere a una época pretérita, y alude y atañe a problemas superados. En el fondo de todo planteamiento existe el convencimiento de que si se quiere establecer principios generales, científicos, hay que estudiar este tipo de situaciones porque el fenómeno jurídico como tal es susceptible de dar paso a algunas generaciones. Y ya sea que se trate de una u otra coyuntura histórica, es de todas maneras interesante e indispensable no solamente para aprender del pasado, sino también para conocer mejor acerca del fénomeno jurídico, y ser más eficientes en nuestro trabajo como jurista. Y en este caso particular, como juristas del Derecho Agrario, conocer la manera peculiar y particular cómo el Derecho, y el Derecho Agrario en concreto, se inter-relacionan y entremezclan con las otras instancias de la estructura social. En este sentido es que les he presentado y quizás los he aburrido con esta exposición. Pero como les digo, aún sigo creyendo en su validez y su utilidad.

Muchas gracias.

OTROS TRABAJOS

COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

PALACIO DE JUSTICIA

Lima, 28 de Mayo de 1974

Señor Presidente de la Comisión de Organización del Simposio Interamericano de Derecho Agrario
Lima

Señor Presidente:

Tengo el honor de dirigirme a Ud. en primer lugar con la finalidad de felicitarlo por la patriótica iniciativa de organizar el SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO, que contribuirá a perfeccionar los medios que faciliten el desarrollo del agro, piedra fundamental para el progreso de nuestra patria y para el establecimiento de una verdadera justicia social.

El otro motivo que me ha impulsado a dirigirme a Ud. es para sugerirle que entre los temas a tratarse en el Simposio se incluya el referente a la IMPORTANCIA DE LA TOPOGRAFIA EN APLICACION DEL DERECHO AGRARIO. En efecto el objeto sobre el que versa toda la legislación agraria es la tierra. En consecuencia para la aplicación de la legislación agraria es menestar conocer esta tierra en lo referente a sus características topográficas. Es tan importante este conocimiento que los que se ocupan de esta actividad se les conocía como agrimensores. Ahora en Francia, España y otros países se les denomina Ingenieros Geógrafos. Para nuestros fines es suficiente conocer los datos perimétricos de las unidades agrícolas y también saber replantear en el terreno las modificaciones que se hayan efectuado en los planos, acatando disposiciones legales. Para otras actividades del desarrollo del agro se necesitarán indudablemente operaciones topográficas más complejas.

La falencia es total en este aspecto de la realidad agraria. Una prueba dramática nos la dá la Memoria del Año Judicial Agrario del período 1971-1972, en cuyo capítulo referente a EFECTOS DE LA FALTA DE TITULACION (pg. 12), el Presidente del Tribunal Agrario, Sr. Dr. Guillermo Figallo Adrianzén dice: "Estudios recientes han señalado que en América Latina existen cientos de miles de unidades rurales de titulación saneada. El Perú no escapa a esta situación, pues, según informe de la Dirección de Catastro Rural de 151, 707 predios cuyos propietarios han presentado declaración jurada apenas 10,720 o sea el 7% se encuentran inscritos en los Registros Públicos. Con referencia en el Departamento de Lima sólo el 19% de predios aparece inscrito, mientras que en Puno de cada mil predios únicamente tres están inscritos".

Continúa: "Es interesante anotar que, según la misma fuente dicho porcentaje comprende unidades inmobiliarias que sólo cuentan con simples croquis donde se señala areas que discrepan notoriamente con respecto a la superficie real".

Esta triste comprobación no tiene nada de extraño. Antes nunca nos hemos ocupado de este problema y ahora pasa que ya hace cinco años que está vigente la Ley de la Reforma Agraria, [illegible] no hemos preparado un solo Ingeniero que se ocupe del aspecto topográfico del agro. La mayoría de las personas que se ocupan de esta labor son estudiantes de ingeniería o aficionados. Hace algunos años tuve la información de que México había preparado cinco mil Ingenieros Topógrafos para utilizarlos en su reforma agraria y consideraban que este número era insuficiente. Nosotros tenemos cada año muchos miles de jóvenes que terminan secundaria y no pueden ingresar a las universidades. A estos jóvenes se les debe orientar para que sirvan a la patria en éstas y otras actividades esenciales para el desarrollo del país.

Señor Presidente, me permito someter a su consideración la posibilidad de discutir este tema en el SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO que con tanta oportunidad está Ud. organizando, por la importancia que tiene para esta disciplina que está llamada a impulsar el desarrollo del Perú.

Agradeciéndole su generosa acogida, aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración.

JORGE MENDOZA R.

S-74-A-N° 01/02

MENSAJE DE LOS CAMPESINOS DE ICA EN EL SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO

MENSAJE DE LOS CAMPESINOS DE ICA EN EL SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO

Of. N° 077/74-LA.BDL.CH.

Chincha, 20 de Junio de 1974

Señor Presidente
del Tribunal Agrario
Presente .-

Señor Presidente :

Los campesinos del departamento de Ica, agrupados en las LIGAS AGRARIAS y el Comité Organizador de la Federación Agraria Departamental, enviamos un saludo revolucionario y una sincera felicitación a Ud. señor Presidente, y por nuestro intermedio a los señores juristas representantes de los países hermanos y juristas nacionales que con la luz de su sabiduría evaluarán en su verdadera y autentica magnitud la REVOLUCIONARIA LEY DE REFORMA AGRARIA PERUANA.

En segundo lugar, desde el comienzo del evento seguimos a través de los diarios y canales de televisión, paso a paso el desarrollo del mismo, y vemos con admiración la enorme preocupación de los profesionales cuya misión es implementar el Derecho y aplicar las leyes como están tomando el camino revolucionario dejando atrás los sistemas de explotación imperantes.

En tercer lugar, queremos dejar sentada nuestra verdadera y auténtica posición : EL CAMPESINO PERUANO EN ESTOS MOMENTOS NO ES UN ELEMENTO PASIVO, NO NOS CONSIDERAMOS SIMPLES BENEFICIARIOS DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA, SOMOS CON ORGULLO MILITANTES ACTIVOS DE LA REVOLUCION PERUANA; en los años transcurridos desde el 3 de octubre de 1968, venimos analizando las extraordinarias transformaciones que viene realizando nuestro GOBIERNO REVOLUCIONARIO DE LA FUERZA ARMADA que ha permitido al fin que el Perú, patria bendita nuestra, se sacuda del polvo de cientos de años de explotación y dependencia.

El campesino peruano, en especial el campesino del departamento de Ica, está trabajando con sus hermanos militantes de todos los sectores de la ciudad y del campo comprometidos con la revolución a LA CONSTRUCCION DE UNA PATRIA LIBRE Y SOBERANA, pero, pensamos que nuestros hermanos de América aún siguen bajo sistemas de inhumana explotación, bajo sistemas legales y normas de derecho que amparan ésta ignominia, basados en el respeto al derecho constituído, que significa miseria y dolor de las mayorías.

La liberación que ha llegado a nosotros, queremos y exigimos que llegue a todos los campesinos y pueblos de América, y que ésta responsabilidad en gran parte está en manos de los jurístas revolucionarios; confiamos y tenemos fe, que el SIMPOSIO DE DERECHO AGRARIO, que ha reunido a lo más esclarecido del foro latinoamericano, después del exhaustivo análisis que estarán haciendo, llegarán a la conclusión que, la LUZ DE JUSTICA SOCIAL DE LA REVOLUCION PERUANA debe continuar su camino hasta lograr la DEFINITIVA LIBERACION DE LATINOAMERICA.

Nosotros no somos profundos en análisis doctrinarios, pero todo ello está en los huesos corroídos por la explotación de nuestros antepasados y en la miseria espantosa en que hemos vivido teniendo como amos a verdugos amparados en poderes establecidos. No negamos que la investigación y la fundamentación teórica es importante, pero pedimos concretamente y con todo respeto a la majestad jurídica, vializar y objetivizar la justicia social en hechos concretos, que el hombre lo sienta y lo viva y que no duerman en grandes volúmenes o libros que solo llegan a los llamados eruditos.

Así mismo, pedimos que en futuros eventos se permita la presencia del campesino, para que pueda beber de la fuente de sabiduría de tan grandes maestros, pero también aportar soluciones concretas a problemas aparentemente insolubles desde el punto de vista teórico y que en la práctica podemos ya; haber solucionado; finalmente seguiremos como hasta ahora esperando las conclusiones de tan grandioso certamen, que seguramente como ya lo hemos dicho será el comienzo para un Derecho Agrario que libere a todo el campesinado de Latinoamérica.

Reiteramos nuestro saludo militante y revolucionario, y aprovechamos para ofrecer a Ud. los sentimientos de nuestra consideración más distinguida.

Dios guarde a Ud.

(Fdo.) GASPAR CABRERA C.
Secretario

(Fdo.) JULIAN LUDEÑA AGUADO
Presidente de la Liga Agraria de Chincha y Vice-Presidente del C.O.D.
L. E. N° 3992209

NOTA : Rogamos a Ud. Señor Presidente del Tribunal Agrario se dé lectura al presente documento en el seno de la Asamblea, por el mensaje que enviamos a los señores asambleístas.

Domicilio : Jirón Lima N° 398 Chincha Alta Teléfono N° 2240

DISCURSO DEL DIRECTOR GENERAL DEL IICA EN LA CLAUSURA DEL SIMPOSIO DE DERECHO AGRARIO

PERU, 21 DE JUNIO DE 1974

Ya en ocasión de la inauguración de este Seminario, el Director Regional de la Zona Andina del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, ha expresado las razones por las cuales el Instituto ofrecía su apoyo más amplio a la realización de este seminario.

El brillante resumen que sobre el mismo elaborara el Presidente del Tribunal Agrario, haría casi ociosa cualquier nueva referencia al extraordinario trabajo que ustedes señores han desarrollado durante la presente semana, para ello no obstante, debería hacer sobre ambos aspectos algunas nuevas referencias.

En primer lugar, deseo expresarles que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas como organismo de cooperación técnica internacional pretende vincularse directamente con las necesidades de los Países. Por ello, nuestras actividades se relacionan con los países a través de un sistema de planificación en que las Autoridades Nacionales nos indican con precisión, las necesidades concretas de cooperación que esperan de nosotros.

A la inversa de otras mecánicas de cooperación internacional nosotros no intentamos imponer soluciones ajenas a los Países sino que pretendemos fortalecer las Instituciones Nacionales de manera que éstas sean capaces de crear sus propias soluciones.

Queremos hacer entonces mucho más que un trabajo de asistencia, uno de cooperación mutua y recíproca, tratando finalmente de conseguir que de los propios Países Latinoamericanos emerja la cooperación bilateral entre los propios países. Para que ello ocurra, nosotros adoptamos entonces un doble carácter, un carácter de catalización e innovación.

Por esas razones, nos volcamos fervientemente a colaborar con la realización de este Seminario. Porque el nos permite la satisfacción plena de nuestras intenciones catalizadora e innovadora.

En efecto, provocar una reunión de juristas en un medio como el del Perú, produciría dos efectos simultáneos y concurrentes: Mostrar en primer lugar, funcionando, lo que para nosotros es la más concluyente realidad del continente en materia de Reforma Agraria y, permitirles por lo tanto, a los Juristas del continente que observen la forma en que el Derecho Agrario, legitima e Institucionaliza los cambios ocurridos en el Sector Agrario y en la economía global de este País. Nada más acertado para nosotros en relación a estos deseos que las palabras del Presidente del Tribu-

nal Agrario a las cuales me aúno y cito con admiración y aprecio: "La autenticidad de nuestro compromiso tiene como punto de partida el reconocimiento de las características propias de cada una de nuestras realidades nacionales y el respeto por la pluralidad ideológica. Aspiramos a la unidad en la diversidad y en ello radica nuestra fuerza moral. Y sin embargo, nuestro pasado común y la ineluctable trayectoria histórica que nos traza idénticos destinos, debe ser acicate permanente para que logremos la afirmación de nuestra personalidad".

Hemos satisfecho también, nuestra aspiración innovadora porque observamos que siendo el principal problema de la Reforma Agraria y de las Instituciones Jurídicas con las que se conduce, el problema de la propiedad agraria, en esta reunión se ha ofrecido sistematizada y coherente, recogiendo además los trabajos anteriores de los Jiusagraristas Latinoamericanos una definición del Derecho de propiedad agraria capaz de articular un conjunto de normas positivas de normación de la actividad económica en el campo. La definición según la cual el Derecho Agrario de propiedad agrario puede ser "El Derecho al dominio de Tierras Agrícolas ejercido asociativamente, o por excepción, en forma individual necesariamente en conducción directa y eficiencia económica y que, bajo esas condiciones el Estado reconoce, regula, proteje y garantiza en los términos y condiciones fijados por la ley", puede ser la más avanzada expresión de la larga búsqueda de la justicia social en el campo y eso sólo desde el punto de vista teórico justifica la adhesión del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas a la presente reunión.

Permítame, concluir felicitando a las autoridades del Gobierno peruano que hicieron posible esta reunión y a los concurrentes a la misma que la convirtieron en un crisol donde se funden añejas esperanzas de liberación con realizaciones concretas que la expresan.

Es muy importante también que señale aunque sea brevemente, la satisfacción que para nosotros se produce cuando el Señor Ministro de Agricultura reafirma un postulado con el cual coincidimos. El de la educación autónoma de nuestros pueblos orientada a no caminar por las sendas de la colectivilización estatal de las tierras porque ella no parece expresar las aspiraciones populares. De estas reuniones sale cada vez más configurada la empresa asociativa campesina llamada genéricamente empresas comunitarias, como modelo típico de adjudicación de Reforma Agraria Latinoamericana y constituye expresión auténtica de nuestra tradicional solidaridad y de nuestra vocación democrática y participativa.

JOSE EMILIO ARAUJO.

S-74-C-N° 01/02

"PALABRAS DEL SEÑOR DOCTOR AUGUSTO L. REINHOLD T. A NOMBRE DE LOS PARTICIPANTES"

- ARGENTINA -

PALABRAS DEL SEÑOR DOCTOR AUGUSTO L. REINHOLD T. (ARGENTINA)

A NOMBRE DE LOS PARTICIPANTES

Se me ha concedido el honor, que lo entiendo como una distinción a mi País, la Argentina, de expresar al tiempo de la clausura de este encuentro, el reconocimiento de los invitados extranjeros por el hecho mismo de haber sido invitados a participar en este Simposio Interamericano de Derecho Agrario, del cual salimos enriquecidos con las ideas fecundas que en su transcurso se han expuesto y que sin duda alguna constituirán una valiosa contribución para las tareas habituales que desarrollamos en nuestros respectivos países, sea la cátedra, en la investigación y también en la función pública, en la cual algunos de nosotros nos desempeñamos.

Cuando se me pidió esta mañana que fuera yo quien dijera estas palabras finales, se me ocurrió, en primer término, que no podía dejar de expresar lo que se me parecía lo más destacable de todo cuanto escuchamos y vimos durante nuestra estadía en esta Lima cuya bruma sólo contituye a realzar su belleza.

Pero eso que yo quería decir, lo expresó con suma elecuencia uno de los panelistas de esta mañana, el Dr. Giménez Londinez y es que el Perú está llevando a cabo una vigorosa Reforma Agraria que implica un profundo cambio de estructuras dentro del Derecho, apoyándose para ello no sólo en la Legislación Específica dictada por su actual Gobierno, sino también con la actuación de los Magistrados que integran el Fuero Agrario y del cual el Tribunal que preside el Dr. Figallo, representa su máxima expresión.

Esta Revolución que se está operando con orden y en la legalidad, merece nuestro más caluroso beneplácito, pues satisface esa aspiración a que se refirió el Delegado del Brasil, Dr. Bittencourt esta mañana, de que el cambio de estructuras se realice dentro del orden Jurídico. Desde ya que no dentro del orden Jurídico existente al momento en que se toma la decisión revolucionaria de modificar un estado de cosas que se reputa socialmente injusto e ineficaz económicamente, sino del nuevo ordenamiento Jurídico e Institucional que se instaura.

Eso es lo que se ha hecho en el Perú y es lo que concita nuestra admiración y respeto por el conjunto de hombres que desde el Gobierno, la Magistratura, la Cátedra, y también desde las Organizaciones Sindicales, han hecho posible esta nueva realidad que vive el País, que fraternalmente nos ha convocado.

Señor Presidente : tenga Ud. la seguridad que la clausura de este Simposio y el regreso a nuestros Países, no significa de ninguna manera una dispersión ni una solución de continuidad en la gran tarea que todos y cada uno de nosotros estamos empeñados. Volvemos vivificados, esperanzados y, en el caso de los argentinos, urgidos por hacer vigentes en nuestra Patria, los principios fundamentales del Derecho Agrario, que han sido reafirmados en este Simposio.

Pensamos que todo cuanto aquí y en anteriores reuniones de este tipo se ha expuesto, va conformando una suerte de doctrina continental de Derecho Agrario, que sirva por igual a todos los Países, a unos para afianzarlos en la senda emprendida y a otros para incorporarlos al cambio que los tiempos y nuestros pueblos reclaman perentoriamente.

Por todo ésto que nos ha dado la oportunidad de recibir y por los múltiples y finas manifestaciones de fraternal hospitalidad que se nos ha brindado, interpretando el sentido de todos los señores Delegados invitados, yo quiero felicitar y dar las gracias a todos los que han tenido a su cargo la responsabilidad de organizar este Simposio : el Tribunal Agrario, en primer término y los Organismos que han participado : el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, el Ministerio de Agricultura y el Centro Nacional de Capacitación é Investigación para la Reforma Agraria.

Finalmente, deseo también formular votos porque el Perú lleve a término hasta sus últimas consecuencias y consolide el proceso Revolucionario de desarrollo y liberación nacional que tan vigorosamente ha emprendido y dentro del cual la Reforma Agraria constituye unas de sus herramientas esenciales y más poderosas.

S-74-D-N 01/09

"DISCURSO DE CLAUSURA DEL SIMPOSIO INTERAMERICANO DE DERECHO AGRARIO"

DR. GUILLERMO FIGALLO ADRIANZEN.

- PERU -

DISCURSO DE CLAUSURA DEL SIMPOSIO INTER-AMERICANO DE DERECHO AGRARIO

Dr. Guillermo Figallo Adrianzén

Para convocar al Simposio que esta noche concluye, el Tribunal Agrario del Perú tuvo en consideración las inquietudes surgidas en reuniones anteriores sobre la necesidad de conocer y analizar le evolución reciente del Derecho Agrario en la América Latina, propiciando la discusión de algunos temas hasta ahora no tratados suficientemente y la necesidad de continuar el debate de otros, que han sido motivo de preocupación durante varios años.

Como señalara al iniciar los trabajos de esta reunión, corresponde al especialista del derecho agrario asumir una tarea creadora y avocarse a la redefinición de instituciones fundamentales de nuestra disciplina. Teníamos, además, el propósito de compartir con ustedes las inquietudes de los agraristas peruanos y revisar en común las experiencias que nuestro país ofrece a los interesados en el proceso de cambio social.

Creo interpretar el sentir de todos los que nos han acompañado en las deliberaciones de la reunión al afirmar, sin jactancia, pero también sin falsa modestia, que ésta ha cumplido sus objetivos y nos ha abierto nuevas perspectivas que al mismo tiempo constituyen una reafirmación del compromiso de continuar sirviendo al máximo que nos sea posible a la causa de la liberación definitiva de los campesinos de América Latina. Es este un requisito indispensable para que nuestros países alcancen el lugar que les corresponde en el mundo.

Es particularmente grato haber contado como ponentes a valores de la nueva generación que, en forma franca y abierta, expusieron sus puntos de vista sobre la problemática agraria, al igual que la asistencia a las deliberaciones de un numeroso grupo de estudiantes universitarios que, con su presencia e interés, han puesto de manifiesto el vigor y la importancia que el Derecho Agrario tiene en el proceso de cambio revolucionario de nuestra sociedad. Serán ellos los llamados en el futuro inmediato a vigorizar y enriquecer la doctrina jurídica en materia agraria y llevar hasta sus últimas consecuencias el proceso irreversible en que se encuentra inmerso el Perú de nuestros días.

Me place ahora ofrecer a ustedes un breve resumen de los principales temas e inquietudes surgidos durante el desarrollo de esta reunión, con cuya presidencia inmerecidamente me honraron los señores participantes y que aceptara como militante de la revolución que hoy realiza el pueblo peruano unido indisolublemente a la Fuerza Armada.

Francisco Ollart disertó sobre las relaciones existentes entre el derecho agrario y el desarrollo, planteando como tema principal la necesidad de lograr un modelo interpretativo de la realidad político-social latinoamericano que haga hincapié en un análisis del origen y naturaleza primigenia de las normas jurídicas referentes al sector agrario en el Continente. Precisó, así mismo, que resulta indispensable una formulación teórica sobre la relación existente entre el derecho agrario y el desarrollo, considerado

éste como la liberación del campesinado y, en general, como la ruptura de la relaciones de dependencia que aún prevalecen en Latinoamérica.

En el debate, varios participantes indicaron la necesidad de superar la concepción dogmática del derecho que lo aisla de la corriente de los fenómenos sociales. Fue señalada la urgencia de que en el derecho positivo se adopte un lenguaje que sin perder el rigor conceptual, resulte accesible para quienes, como los campesinos, tienen intereses vitales que resultan afectados adversamente por la falta de percepción de los alcances y contenido de las normas.

Luis Landeo, trató después el tema "Fundamentos Filosóficos del Derecho Agrario Peruano. Tras de analizar el problema de la lucha por la justicia y de enfocar la paradoja de la supervivencia en un mundo cristiano de un derecho pagano, señaló la naturaleza especial de Derecho Agrario, en el cual "dar a cada uno lo suyo", significa brindar apoyo preferente al débil defendiéndolo de su adversidad económica y social.

Hizo énfasis en el tratamiento específico que el Derecho Agrario Peruano ha establecido para crear los lineamientos de un nuevo orden social en el campo, basado en la justicia, el trabajo directo y personal de la tierra y la solidaridad.

Partiendo del concepto de reforma agraria como un proceso de transformación de una estructura asimétrica e injusta, integrada por relaciones de tenencia y por relaciones institucionales, Enrique Torres Llosa analizó, el rol que corresponde al crédito en la generación y estructuración del nuevo orden social agrario.

En este nuevo orden social, el crédito ya no sería un complemento del capital financiero de las empresas sino que, por la descapitalización que se representa en la etapa del cambio, tendría que sustituirlo, lo cual lleva a que el crédito sea un derecho para quien lo requiera y una obligación para quien debe otorgarlo. Surge así en la nueva estructura agraria, un "derecho al crédito" simultáneo con el derecho a la tierra".

Analizó asimismo el nuevo concepto de propiedad agraria en el Perú para concluir que una de las consecuencias que plantea esta nueva noción de dominio con relación al crédito es, precisamente, la pérdida de la eficiencia jurídica de la hipoteca como garantía real en el sector rural reformado, puesto que a través de un proceso de ejecución, no podría privarse del dominio al agricultor que estuviese cumpliendo con la conducción directa y la explotación eficiente de su propiedad.

Ciertamente, estaríamos asistiendo a un cambio de la mayor trascendencia en el tráfico jurídico, la sustitución de la garantía hipotecaria tradicional por una "garantía técnica", derivada del uso eficiente de la tierra y de la solvencia moral del deudor.

Esta nueva concepción no descartaría las otras garantías reales, como la prenda agraria, pero exigiría el asesoramiento de profesionales y la concurrencia de otras instituciones que contribuyeron a la consolidación de este nuevo sistema, como el seguro agrícola, la comercialización eficiente y la planificación de las inversiones.

Vale la pena mencionar que en el debate suscitado con motivo de la conferencia de de Enrique Torres Llosa, quedaron planteados juiciosas interrogantes, especialmente rela-

cionados con:

A. La eliminación progresiva de la banca comercial como fuente de financiación, por no ser totalmente satisfactoria la "garantía técnica" que se propone como sustituto de la garantía real de hipoteca. Resultaría, entonces, forzoso estudiar sistemas indirectos de vinculación de la banca comercial a los programas de producción, a fin de no perder esta fuente de financiación que en muchos países, representa una cuantía significativa.

B. Las limitaciones consiguientes de las garantías prendarias sobre los frutos, que también se verían afectadas en la práctica, pues el nuevo orden implica, igualmente, modificaciones en el concepto tradicional de dominio que otorgan al propietario el derecho de disposición sobre todos los frutos producidos por el bien objeto de su propiedad.

C. La creación de una responsabilidad civil para quien preste el asesoramiento técnico en las nuevas unidades de explotación, responsabilidad que implicaría aún el pago de indemnizaciones cuando se incurriera en culpa.

La exposición del tema REGIMEN LABORAL AGRARIO EN EL PERU, estuvo a cargo de tres ponentes quienes se ocuparon de la problemática laboral surgida a partir de la aplicación de la Reforma Agraria.

José Samanez Concha señaló algunos aspectos sustanciales de la evolución experimentada por el derecho laboral y de su vinculación con el derecho agrario. Teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la legislación peruana en la propiedad de los medios de producción y en la estructura de la empresa agrícola, expresó que es indispensable replantear las instituciones del derecho laboral a fin de adecuarlas a una realidad en la que el trabajador no está sujeto a relaciones de subordinación ajenas a sus propios intereses. Así, manifestó la legislación laboral preexistente no concuerda con las exigencias que plantean las empresas asociativas campesinas, por lo que resulta imperiosa la elaboración de un ordenamiento jurídico apropiado.

Por su parte Carlos Castañeda La Fontaine presentó las disposiciones dictadas para proteger los derechos de los trabajadores de las tierras expropiadas con fines de reforma agraria, las relativas al régimen de participación en las utilidades, los derechos de los servidores eventuales y de los trabajadores de tierras susceptibles de ser urbanizadas.

José Santisteban se ocupó de las distintas modalidades de relaciones de trabajo que han surgido del proceso de reforma agraria, señalando que lo concerniente a los servidores de pequeños o medianos propietarios y la del personal rentado de las empresas asociativas es aplicable, a su juicio, el régimen laboral común.

En lo referente al derecho de sindicalización analizó el régimen legal imperante sobre organizaciones agrarias, interpretando que éstas tenían como finalidad primordial la búsqueda del desarrollo socio-económico del agro.

El interés suscitado por las exposiciones provocó un animado debate en el cual quedó planteada, entre otras, la interrogante sobre la delimitación precisa del ámbito del

derecho laboral común y el derecho laboral agrario.

El tema "ORGANISMOS JURISDICCIONALES Y SISTEMAS PROCESALES AGRARIOS" estuvo a cargo de los doctores Romárl Duque Corredor y Guillermo García Montúfar. El primero hizo interesantes acotaciones acerca de que el ordenamiento jurídico agrario en razón de su propia naturaleza, comprende normas procesales y organismos jurisdiccionales especializados y autónomos. Mencionó como experiencia ejemplar la que viene realizándose en el Perú con la creación y funcionamiento del Fuero Privativo Agrario.

Hizo hincapié en que el procedimiento agrario debe caracterizarse por la facultad inquisitiva del juzgador, la oralidad, la celeridad y la carencia de solemnidad.

Guillermo García Montúfar recordó que el Fuero Agrario había sido creado en el Perú como un organismo jurisdiccional autónomo en la materia, la que comprende no sólo las cuestiones contenciosas relacionadas con la aplicación de las normas sobre reforma agraria por el órgano administrativo sino todo el universo de litigios y controversias derivadas de las relaciones de propiedad, posesión y explotación de la tierra.

Explicó que el Fuero Agrario consta de dos instancias: los jueces de tierras y el Tribunal Agrario, cuyas resoluciones tienen categoría de cosa juzgada, señalando que ello constituye un acierto porque una sola revisión del fallo es suficiente para la declaración del derecho. Describió someramente el procedimiento judicial agrario peruano en el que se cumplen los principios de oralidad, inmediatez y concentración de la prueba. Explicó que un análisis cuidadoso del mismo conduce a la conclusión de que ha sido incorporado el principio inquisitivo que impone al Juez la obligación de esclarecer la verdad de los hechos. Agregó que este principio rige a plenitud cuando una de las partes es campesino, dando lugar a fallos extra petita o ultra petita, sin que ello signifique sustituirse a la defensa.

Destacó en relación con la función tuitiva, el derecho a la defensa gratuita que tienen los campesinos. Subrayó que la dirimencia en los conflictos de jurisdicción entre el fuero común y el fuero agrario corresponde a éste, lo que evita que se distorsione o paralice el proceso de reforma agraria con la aplicación de técnicas judiciales obsoletas y de puntos de vista contrarios al cambio social.

César Polack Romero analizó los antecedentes históricos de la seguridad social hasta llegar a la conceptualización de los sistemas modernos de seguro social caracterizados por tres notas esenciales: UNIDAD, GENERALIDAD y FAMILIARIDAD.

En esta síntesis histórica aparece la seguridad social como un derecho del trabajador que desborda la idea de la simple previsión social y el marco mismo del derecho laboral originando en la práctica un nuevo derecho, el derecho de la seguridad social que sería autónomo, solidario, íntegral, universal y unitario, convirtiéndose así, este nuevo derecho, en elemento esencial de la formulación y ejecución de cualquier política de desarrollo económico y social.

Polack Romero después de presentar una síntesis de la realidad rural peruana, relacionó el contenido de las diferentes normas sobre seguridad social en el Perú para llegar,

posteriormente, al estudio de las disposiciones que la legislación de reforma agraria incluye sobre este tema y, especialmente, de aquellas que prevée que las nuevas empresas asociativas agrarias destinen parte de sus remanentes, a la atención de aspectos relativos a la seguridad social. De la misma manera, destacó las normas de la legislación agraria peruana que sancionan, con la reducción del límite inafectable y aún con la pérdida total del respectivo predio, al propietario que incumpla las obligaciones de previsión social que se le imponen.

En definitiva, el conferenciante planteó al Simposio la necesidad de considerar la extensión de la seguridad social al sector rural como un elemento esencial en la reforma agraria, que no puede ser desligado del proceso mismo. Para lograr este objetivo, será necesario superar los obstáculos que el autor resumía en factores geográficos y de aislamiento de la población rural; dificultades administrativas, defectos propios de la estructura social, y financiación misma del sistema.

El Simposio avanzó en la precisión de otros conceptos en relación con el tema expuesto y, especialmente, con la financiación de la seguridad social en el sector rural. Resulta particularmente significativo el concepto expresado por un participante enfocando el tema de la seguridad social, no ya dentro de la antigua estructura agraria, que demostró su ineficacia para ponerla en práctica, sino dentro del nuevo orden agrario, en el cual las empresas asociativas deben ser capaces de atender la seguridad social no sólo de sus socios, sino de aquellos trabajadores accidentales o transitorios que se vinculen a ellas. La extensión de la seguridad social al campo quedó así planteada en el Simposio como otro de los retos que los impulsadores del cambio en el sector agrario dentro de los cuales estamos nosotros, los juristas agrarios, deben afrontar imaginativamente a fin de consolidar la nueva estructura agraria en que todos estamos empeñados.

En el Panel sobre "INVESTIGACION Y ENSEÑANZA DEL DERECHO AGRARIO", Fernando Sodero Pereyra hizo una interesante exposición de la evolución de la Enseñanza del Derecho Agrario en el Brasil, que constituyó un tema de interés general debido a su similitud con la que se ha llevado a cabo en los demás países latinoamericanos.

Gonzalo Figueroa expuso los métodos de enseñanza del Derecho Agrario en las Universidades de su país en el contexto más amplio de reforma de la enseñanza del Derecho en general.

Lorenzo Zolezzi trató el tema de la investigación en materia de Derecho Agrario. En su exposición, destacó la importancia de trabajar con "modelos" y de recurrir no solamente a las técnicas clásicas de la investigación jurídica, sino también a aquellas desarrolladas por otras disciplinas de las Ciencias Sociales.

Fernando De Trazegnies planteó el problema de la transformación del concepto mismo de Derecho resultante de la experiencia jurídica en el campo del Derecho Agrario. Luego de describir los elementos estructurales del "modelo" de Derecho liberal o concepto clásico de Derecho, hizo presente que muchas de estas características no se cumplían con relación al Derecho Agrario. Particularmente, destacó que el Derecho Agrario no presenta una autonomía frente a los ideales políticos, utiliza la coerción jurídica en forma diferente, no se inquieta con el hecho de que la legislación no sea suficientemente clara debido a que nace en el interior de una dinámica de cambio constante que hace

difícil toda previsión, no corresponde a la idea de estabilidad del Derecho clásico, por cuanto que modifica continuamente sus disposiciones; muchas de sus normas no se promulgan formalmente sino que quedan cristalizadas en Directivas internas, el razonamiento jurídico deja de ser formal para convertirse en teleológico, etc. En realidad, la comprobación efectuada nos obliga a replantear la noción misma de Derecho y a definirlo de una manera nueva a fin de que pueda incluir todas las manifestaciones recientes de la regulación jurídica. Esta reelaboración del concepto de Derecho constituye un tema fundamental de investigación futura y, en principio, debe tomar en cuenta dos aspectos: a) el nuevo derecho no regula las conductas de actores independientes entre sí, sino la acción conjunta de personas y entidades íntimamente vinculadas por una tarea común; y b) el nuevo Derecho no se limita a establecer simplemente una regla de juego o un marco lógico-formal para la iniciativa privada, sino que define objetivos sociales, designa tareas y atribuye responsabilidades. En resumen, la elaboración teórica del nuevo concepto de Derecho supone, en términos de Max Weber, la toma de conciencia de que se está sustituyendo una racionalidad lógico-formal por una racionalidad substantiva en el pensamiento jurídico.

Con honda preocupación, los participantes en el panel sobre EL REGIMEN JURIDICO PARA EL APROVECHAMIENTO Y CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES, Antonino Vivanco, Joaquín Vanin Tello, Octavio Mello Albarenga y Luis Gazzolo, se refirieron a los problemas derivados de la polución del medio ambiente y de la destrucción de los recursos naturales renovables. Se recalcó que a pesar de existir leyes nacionales y tratados internacionales sobre la materia, su observancia es generalmente asunto de segundo orden.

Dentro del Panel se propuso como tema de meditación una posible disminución del área de influencia del derecho agrario en aras de la formación de una nueva rama jurídica: el derecho ecológico. Sobre este tema versó buena parte de la discusión de los asistentes.

Es importante señalar que primó en la discusión de panelistas y asistentes el principio general de que el derecho debe proveer con un sistema de normas eficaces al mantenimiento y desarrollo del medio en que el hombre se desenvuelve y de los recursos que lo rodean y que ha de estar inspirado en el principio de que la utilización racional de los recursos debe hacerse en consonancia con las necesidades de su conservación y dentro del marco de los intereses colectivos.

Se consideró como principio fundamental, aunque no de una literal expresión jurídica, que el medio ambiente y los recursos naturales renovables que lo integran, son un patrimonio que cada generación recibe, para su disfrute, de las anteriores generaciones, con el encargo de trasmitirlo, sin menoscabo sino acrecentándolo, a las que la sucedan en el devenir de la raza humana.

Luis Pássara se refirió a los problemas de tenencia y derecho sobre la tierra de las poblaciones aborígenes, distinguiendo el caso de las comunidades campesinas de la sierra, de las comunidades nativas de la selva.

La problemática común a ambos tipos de comunidades radicaría, según el autor, en la dominación capitalista de la que han sido objeto. Sin embargo, los procesos histórico-jurídicos de los dos tipos de comunidades han sido distintos. La comunidad campesina

de la sierra se ha iniciado como una creación colonial, siendo abolida en la república, con el efecto directo de facilitar así la concentración de la propiedad rural y la formación del latifundio, proceso que habría estado matizado con un proteccionismo legal. La comunidad nativa de la selva, en cambio, ofrece un panorama de producción y tenencia muy variado.

Luis Pássara sintetizó la problemática de la comunidad campesina de la sierra en: a) la mantención de problemas de linderos, inscripción y titulación; b) la subsistencia de formas de tenencia vigentes pero "ilegales" según el derecho formal y c) las dificultades de adaptación de las nuevas formas empresariales.

En las comunidades nativas de la selva, la necesidad del uso rotativo de la tierra y los recursos naturales, conllevaría, según el autor, dos aspectos complementarios: a) la necesidad de pasar de la inseguridad de la reserva a la propiedad colectiva y b) el establecimiento de la inscripción y registro de oficio.

El Tema de "FUNCION DEL ABOGADO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO SOCIAL" fue presentado en sendas ponencias por J. Paulo Bittencourt, Víctor Giménez Landínez y Pedro Moral López. Centrado el debate en el cambio social agrario, se puso énfasis en que dentro de su globalidad, los cambios estructurales que implica el desarrollo, tienen una dimensión jurídica, pues deben ser institucionalizados por el Derecho en nuevos ordenamientos, para alcanzar coherencia, continuidad e irreversibilidad.

La investigación de la problemática agraria y la formulación y ejecución de planes y políticas de desarrollo, requieren la contribución conjunta de profesionales de diversas disciplinas sociales. Se hizo notar que muchas veces se prescinde del abogado en la realización de estas tareas, con menoscabo de la eficacia de los cambios propuestos, los que precisamente tienen que instrumentarse mediante textos legales, reglamentarios o resolutivos.

El abogado agrarista debe participar en cada una de las fases del cambio social, y por lo mismo le corresponde profundizar su conocimiento de la realidad, abandonando la función de mero árbitraje de conflictos interpersonales que le asigna la sociedad tradicional. En la docencia, en la asesoría pública o particular, en el ejercicio de la magistratura, su labor estará orientada por los nuevos contenidos valorativos del derecho agrario que en definitiva persiguen la instauración de la justicia social en el campo.

También se subrayó que en la actual coyuntura histórica latinoamericana se busca la creación de nuevos modelos que además de concretar los ideales de justicia, participación y solidaridad, sean eficaces desde el punto de vista económico. En esta perspectiva, ya sea en el afinamiento jurídico de las instituciones como en su consolidación y en la asesoría profesional a los modelos nacientes, es capital la función creadora del abogado agrarista.

Los campesinos también intervinieron en este Simposio, no desde esta tribuna, sino desde el propio escenario de sus actividades. En Cañete ellos expresaron sus conceptos y nos dijeron sus inquietudes y sus esperanzas. Fue una cátedra al aire libre en la cual nos mostraron con evidencia incontrastable que el nuevo hombre del campo conoce sus derechos y sus obligaciones y está dispuesto a participar en la construcción de una nueva

sociedad que viene gestando la Resolución Peruana.

Ciertamente, creo que este Simposio será recordado por dos razones: de un lado, porque él ha significado la terminación de una etapa del agrarismo americano caracterizada por una labor de motivación para el cambio que ya cumplió su objetivo de impulsar decididamente las ideas de sustitución de las estructuras agrarias injustas; y, de otro, porque esta reunión representa la iniciación de una nueva etapa en que los agraristas estamos obligados a aportar los elementos para el desarrollo de las instituciones que servirán de fundamento al ordenamiento jurídico resultante de la estructura agraria reformada. Los temas tratados, los criterios señalados, las inquietudes planteadas como aspectos centrales de nuestras preocupaciones, son prueba evidente de que, en nosotros mismos, se está produciendo un cambio.

Como abogado y como Peruano me siento orgulloso de que sea precisamente aquí, en donde los agraristas de América estén orientando sus preocupaciones a diseñar las concepciones jurídicas sobre las cuales se edificará el derecho que demanda la nueva sociedad. Nosotros hemos tenido que dar las respuestas que se nos exigían, sin inaceptables demoras, sin aplazamientos estratégicos, sin dilaciones ni titubeos. Este es el reto que la realización acelerada de la justicia social nos plantea.

La nueva conceptualización de la propiedad y de los demás derechos reales de los principios que inspiran los contratos, las obligaciones, las sucesiones y los procedimientos, le asignan al derecho agrario un papel de precursor del nuevo orden social que no nos es dable renunciar.

Mucho me temo que si los agraristas no respondemos aceleradamente a las exigencias que plantea el cambio, quedaremos convertidos en oficiantes de un ordenamiento jurídico sin contenido ni justicia; o nos convertiremos en cómplices pasivos de un sistema desactualizado e inoperante que permitirá la frustración del proceso de cambio que constituye la única esperanza de solución para el hombre de nuestra América.

Debo, finalmente, reiterar, en nombre de mis colegas del Tribunal Agrario del Perú y en el mío propio, nuestros agradecimientos a las instituciones y personas que hicieron posible la realización de este Simposio.

En primer término, al Gobierno Revolucionario del Perú que nos brindó su decidido respaldo y, especialmente, al señor Ministro de Agricultura General de División Enrique Valdez Argulo que no sólo apoyó la iniciativa de celebrar esta reunión, sino que nos ha acompañado en varias oportunidades durante su realización haciendo evidente su estimulante interés por nuestras deliberaciones.

Al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, en la persona de su Director General, José Emilio Araujo, por el decidido respaldo humano y financiero que nos brindó en la preparación, organización y desarrollo de este evento.

A la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y al Centro de Investigación y Capacitación en Reforma Agraria, CENCIRA.

Igualmente, a PETROLEOS DEL PERU, PETROPERU, que nos suministró estas magni-

ficas instalaciones que nos han alojado en estos días de reflexión; y a todo el equipo de auxiliares y secretarias, con cuya colaboración nos ha sido posible culminar exitosamente esta reunión.

A los Agraristas de América un emocionado y fraternal, hasta luego, con nuestros mejores deseos porque prosigan esta tarea de alcanzar la verdadera justicia, colocando los ordenamientos jurídicos al servicio de los humildes, porque ellos constituyen la gran reserva moral de nuestras naciones. Llegó la hora en que no se trata de "tener más", sino de "ser más", y ésto, como una realización cabal del hombre en el seno de una comunidad justa y humanista.

Tribunal Agrario del Perú

Av. San
Telf. 2363
Jesús María - Lima

GRAFICA 30 LIMA Téll. 317995