

REVISTA DE REVISTAS

Derecho agrario . . . . . 225

de las relaciones entre los sistemas sociales y de la capacidad de éstos de tomar en consideración los efectos que sus operaciones tienen respecto de sus diversos medios ambientes. Así, un derecho ecológico no sería sólo aquel que protege el medio ambiente físico y biológico de la sociedad, sino también aquel que regula las relaciones (y hace compatibles los efectos) de los sistemas sociales respecto de su medio ambiente social.

HÉCTOR FIX FIERRO

### DERECHO AGRARIO

PEEK, Peter, "¿En qué medida los programas de desarrollo del campo conducen a la equidad?", *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 107, núm. 2, 1988, pp. 145-167.

Fue Aristóteles quien dejó dicho en la ética a Nicómaco que "tan injusto es tratar con igualdad casos desiguales como tratar desigualmente casos iguales". En los años cincuenta una serie de programas relacionados con cuestiones de energía, transporte e industria, fueron puestos en práctica en naciones desarrolladas y en vía de desarrollo, buscando para estos últimos los beneficios del desarrollo. Diez años más tarde se vio que este propósito no favorecía a los sectores menesterosos de una población, pues no sólo se mantuvo a éstos en estado de desamparo sino que ni siquiera se les incorporó a los estratos elementales del progreso económico mundial. A esto se debe que en el último decenio se estén implantando nuevas formas de ayuda para el crecimiento, con apoyo en programas más prácticos de lucha contra la pobreza, en particular el sector indigente del campo, que ha resultado ser el mayormente necesitado de ayuda en varios órdenes.

Al examen de programas equitativos en el combate a la pobreza, en los que sean partícipes las capas sociales más desfavorecidas de una población, dedica el profesor Peek su estudio, en el cual formula un sugerente replanteamiento de las bases de sustentación de los anteriores programas de desarrollo rural. Partiendo del decenio de los citados años cincuenta, analiza la infraestructura estatal, en particular la construcción de caminos y presas, así como la instalación de comunicaciones

y centrales eléctricas, para llegar a la conclusión de haber sido sumamente limitado el beneficio recibido por los pobres de las regiones en donde se pusieron en marcha ambiciosos programas; pues los gobiernos se preocuparon más por el estímulo al crecimiento económico que por la población; les importó más el aumento del número de empleos asalariados y el incremento de la producción de alimentos, que la situación de campesinos o pequeños agricultores. Para éstos —según él— tal crecimiento resultó nulo o poco significativo.

Formula un análisis de la situación existente en países de América Central y América del Sur y encuentra que si bien es cierto fueron puestos en ejecución varios programas de electrificación, los beneficios los recibieron terratenientes, propietarios de molinos y ganaderos lecheros, y en mínima proporción la gente del campo, gran parte de la cual ni siquiera alcanzó el beneficio de convertirse en asalariado.

A continuación examina la distribución de ingresos destinados por los gobiernos a la gente del campo: México en América del Norte; Brasil y Colombia en América del Sur; Costa Rica y Honduras en América Central; Bangladesh y Nepal en el Oriente; Botswana y Madagascar en África; donde fueron abundantes los programas de ayuda a grupos de bajos ingresos. Sin embargo, señala con preocupación que, pese al esfuerzo realizado, la ayuda a los más necesitados fue exigua. En primer lugar, por haberse tomado como base criterios educativos y de alto rendimiento económico en explotaciones agropecuarias en vez de atender necesidades básicas de la población más pobre. En segundo término por considerar "ricos" a sectores de pobres que por el hecho de poseer algunos elementos de apoyo para el trabajo, tampoco les merecieron atención, manteniendo en completo abandono su condición. En tercer lugar, al haberse desentendido de la distribución del ingreso en el campo y, sobre todo, del grado de concentración de la propiedad de las tierras. Y, en último término, al no tomar en cuenta el atraso de grandes sectores campesinos que traspasan el umbral de pobreza, para quienes los programas de asistencia son más importantes que los correspondientes al desarrollo.

La necesidad de elegir a los beneficiarios evitando que la selección produzca motivos de desigualdad en la distribución, se ha fundamentado en factores económicos y no sociales, con total olvido de varios aspectos negativos, lo cual ha traído como resultado:

1º *La indeseable influencia de elites locales.* Se ha visto que en cualquier sector de población investigado, existen grupos que por una u otra razón ejercen presiones para ser ellos los que se beneficien con

los programas a ejecutar, sin haberse puesto remedio a estas situaciones. Según el criterio de estos sectores, al ser ellos quienes mejor saben aprovechar sus ventajas, les corresponde la obtención de beneficios por ser quienes pueden ofrecer rendimientos más altos. Una conducta así concebida acarrea inequidad y trastoca los programas por bien elaborados que parezcan. Botswana y Nepal son dos ejemplos —según el profesor Peek— de países donde este fenómeno se observa con más incidencia.

2º *Un reparto inequitativo de la tierra.* Cuando algunos campesinos sólo poseen de una a dos hectáreas de tierra, consideran muy afortunados a quienes poseen de diez a veinte hectáreas, sin pensar que muchas de estas personas son en realidad también pobres y por tanto merecen igualmente participar en los programas de ayuda. Frente a ellos se desenvuelven los verdaderos grandes terratenientes a quienes se toma en cuenta asimismo en los programas, por estimarse son las personas que cumplen puntualmente con el pago de préstamos y apoyan los financiamientos respectivos. Para el autor, deben abandonarse estos criterios y en todo caso concebir programas en los que dichos préstamos y financiamientos resulten redituables en otro tipo de ventajas sociales.

3º *Injusticia en la realización de obras públicas.* Estas obras no deben ser prioritarias para beneficio de los sectores influyentes porque su efecto final se revierte. Corea del Sur, Pakistán, Honduras y Colombia, son ejemplos de políticas de esta naturaleza. En todos estos países se formularon proyectos de gran interés, adjudicándose recursos financieros para cada uno; con el resultado de que sólo unos cuantos de los programas ejecutados fueron de verdadera utilidad pública, pues a éstos se dotó de infraestructura completa (caminos, puentes, agua potable, riego para grandes superficies); en cambio, los más sólo recibieron como beneficio directo, caminos de intercomunicación aldeana, edificios escolares modestos, riego de pequeñas superficies, poca electrificación en algunas zonas; lo cual provocó descontento y desinterés en lugar de agradecimiento y satisfacción de las poblaciones aparentemente beneficiadas.

Para evitar este tipo de planeaciones el profesor Peek propone: *a)* un positivo avance en la equidad de los programas, porque si bien es cierto éstos son mejores que los proyectados en el decenio de los años cincuenta, resultan inferiores en cuanto a los beneficios de la infraestructura y son injustos en lo que corresponde al reparto de la tierra, al continuar ésta en poder de unas cuantas manos; *b)* los programas del “nuevo tipo” efectivamente acarrear ventajas para los pobres, pero suelen excluir a los indigentes; se ha beneficiado a los pobres que con-

templan una posición económica desahogada, pero se ha olvidado a los de estratos inferiores; hay zonas donde casi toda su población transita en la pobreza y a ésta debe dirigirse la ayuda, no a título de asistencia social sino de acciones conjuntas y creativas; c) impedir que las familias indigentes continúen resultando desfavorecidas con los efectos indirectos de los programas de ayuda; o se les ayuda en un plano de equidad o se les aplican partidas de supervivencia para cuya satisfacción no se requiere elaborar programas de beneficio social activos, en los que la participación constituya la base del accionamiento colectivo, con el único propósito de que los beneficiarios lleguen a ser autosuficientes.

En esencia, el éxito de un programa de desarrollo del campo, se encuentra en la posibilidad de que el destinatario adquiera una conveniente capacidad que le permita desarrollar una actividad económica viable y no en dispensarle la ayuda para que sobreviva. La inversión será redituable cuando se deje de confundir la ayuda a la pobreza con caridad y cuando se abandonen los distingos políticos y el reparto se haga con auténticos fines de equidad.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

ZELEDÓN, Ricardo, "Origen, formación y desarrollo del derecho agrario en los derechos humanos", *Derecho agrario y derechos humanos*, Lima, Cultural Cuzco Editores, 1988, pp. 41-53.

Reflexiona el autor sobre el origen y desarrollo del derecho agrario y sobre su vinculación con los derechos humanos, con grandes posibilidades de enriquecimiento mutuo y complementariedad.

Afirma Ricardo Zeledón que los derechos humanos pueden encontrar en el agrario el cuerpo normativo en virtud del cual, sus postulados dejan de ser enunciados programáticos para cobrar vida dentro de las complejas realidades en uno de los sectores de la población donde se hace más urgente el adecuado y eficiente cumplimiento de los derechos humanos.

El paralelismo en la génesis histórica entre el derecho agrario y los derechos humanos parece ofrecer lineamientos muy interesantes por donde iniciar una vinculación científica mutua.

El agrario nace del civil, pero no es civil, pues éste es más derecho de propiedad, mientras el agrario es derecho de actividad. Nace como

casi todas las formas jurídicas del tronco común civil, pero una vez que cobra vida propia y autónoma, tiene su propia personalidad.

Señala Zeledón que los factores que permiten el origen del derecho moderno son: el capitalismo, la ruptura de la unidad del derecho privado y la evolución del esquema jurídico constitucional. Temporalmente se ubica entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Afirma el autor que con el capitalismo y por medio del derecho comercial se pasa de la sociedad de personas a la sociedad de capitales, y la agricultura no encuentra respuesta en el derecho privado, ni en el civil, ni en el comercial; es así como opera la ruptura de la unidad del derecho privado ante la presencia normativa del derecho agrario como derecho de la actividad agrícola.

Los derechos humanos consagrados a partir de 1789 en la Constitución francesa, y de 1804 en el Code Napoléon, fueron institucionalizados durante todo el siglo XIX en la mayoría de los ordenamientos jurídicos y corresponden a los actualmente denominados como derechos humanos de la primera generación. Son aquellos derechos individuales, clásicos.

El derecho agrario sólo cobra vida propia cuando aparecen los derechos económicos y sociales de libertad, denominados modernamente como derechos humanos de la segunda generación.

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

En el ámbito de la propiedad, y como manifestación directa de la nueva concepción que valoriza el trabajo humano, aparece el concepto de la función social como elemento intrínseco de la productiva.

La propiedad deja de ser toda titularidad concebida por los clásicos.

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

El derecho agrario y los derechos humanos cobran vida propia e independiente en lo que va del siglo y los agraristas comenzaron a conformar el contenido de la disciplina sobre bases distintas; unos lo identifican como el derecho a la agricultura, otros con el de la reforma agraria, algunos con el de la empresa, unos pocos lo vieron como el

derecho de los recursos naturales, también los hubo que lo calificaron como el derecho de los contratos agrarios.

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

Señala el doctor Zeledón que el derecho agrario debe iniciar una tarea reestructurativa ante las perspectivas de los derechos humanos económicos y sociales y los de la tercera generación, llamados derechos de solidaridad.

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

Respecto del primero, recientemente las Naciones Unidas han aprobado la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, del 4 de diciembre de 1986, en virtud de la cual se le declara como derecho humano.

Destaca el autor como problemas álgidos, los derechos agrarios humanos de los indígenas, la situación de las minorías étnicas y religiosas existentes en la agricultura, y culmina señalando que la justicia agraria puede encontrar en la filosofía de los derechos humanos muchos elementos para una verdadera justicia real.

Deja planteado el autor el reto de consolidar la concepción del derecho agrario en los derechos humanos.

Luis PONCE DE LEÓN ARMENTA