

Análisis y Comentario

DESARROLLO SOSTENIBLE Y DERECHO AGRARIO

*Ricardo Zeledón Zeledón**

RESUMEN

El desarrollo sostenible, como movimiento universal que amalgama el derecho al desarrollo con el derecho al ambiente, impulsa el renacimiento del derecho agrario. Aún así, hubo objeciones del agrarismo al derecho ambiental, por temor a que la disciplina agraria sufriera una erosión de sus contenidos y por cuestionamientos internos sobre su validez como doctrina. Surgió también un conflicto entre el desarrollismo y el derecho agrario como reivindicador social, que evolucionó hacia un compromiso entre la función económica y la social como conceptos fundamentales del derecho agrario: el desarrollo rural integrado, que reconoce que la agricultura requiere protección del Estado para competir globalmente, por los riesgos de la naturaleza y por ser base de la seguridad alimentaria. La Cumbre de Río (1992) redimensionó el derecho agrario: se trata de reivindicar lo social a través del desarrollo económico en armonía con la naturaleza. Dentro de las mejoras en la distribución de la tierra, se busca fomentar la seguridad alimentaria y concebir una nueva agricultura sostenible, o polifuncional: técnica y económicamente organizada, socialmente justa y ecológicamente equilibrada. Todo ello puede ser amenazado, sin embargo, por el comercio internacional, cuyas reglas no respetan ni el ambiente ni el desarrollo rural de los países pobres. Sólo una alianza

ABSTRACT

Sustainable development and agrarian law. Sustainable development, as a universal inclination that merges development rights with environment rights, induces the rebirth of agrarian law. Even so, objections have been made to environmental rights by the agrarian supporters, due to fear that agrarian contents might suffer hard changes. In addition, at an internal level, it is also questionable if environmental rights have validity as a doctrine. Moreover, a conflict has surged between development and agrarian law as a social vindicator. The latter evolved into a commitment between the economical and social functions, understood as fundamental notions of agrarian law. Integrated rural law, for example, recognizes that agriculture requires governmental protection in order to compete globally, in light of the fact that there exist perils of nature and there is a need for security in supplying nourishment. The Summit of Rio de Janeiro of 1992 gave agrarian law a new dimension. Currently, its social aspect is being vindicated through economical development in close harmony with nature. As far as land distribution improvement, security in supplying nourishment is being promoted and a new form of sustainable agriculture is being sought: technically and economically organized, socially fair and ecologically balanced. However, this can all be threatened by international commerce, whose rules have no respect for the environment or for rural develop-

1/ Documento expuesto en el XI Congreso Agronómico Nacional, Julio 1999, San José, Costa Rica.

* Magistrado. Corte Suprema de Justicia. San José, Costa Rica.

agricultura-ambiente-consumidores podría enfrentar los grandes intereses comerciales. La pregunta es si la revolución agrícola será patrimonio de la humanidad, o sólo de quienes dirigen hoy los mercados.

EL MOVIMIENTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y SU IMPACTO EN EL DERECHO AGRARIO

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

Porque el desarrollo sostenible es un movimiento concebido por la humanidad para enfrentar los retos del nuevo milenio. Está destinado a permitir el progreso de las diversas concepciones acrisoladas durante el siglo XX. Es la aparición, indiscutiblemente original, de un mega derecho humano muy particular. Resulta de unir el derecho al desarrollo con el derecho al ambiente. Conforman la síntesis más absoluta de la solidaridad porque aglutina y fusiona dos derechos humanos de la tercera generación. Se le define como una estrategia de desarrollo cuya columna vertebral es el ambiente.

Ambos temas independientemente, o en su modalidad de desarrollo sostenible, han entrado profusamente en esta última década del siglo en los ordenamientos jurídicos del mundo. En un período relativamente breve se conocen reformas constitucionales para institucionalizarlos y tam-

ment in economically challenged countries. The only mean at hand to face mercantile interests is to secure an alliance amongst agriculture, the environment and the average consumer. The matter to consider is whether the agricultural revolution will be heritage to all mankind or only to those who run the foreign and domestic markets.

bién se aprueban leyes de la más diversa índole dirigidas a darles contenido específico. Afectan todo el sistema jurídico. No hay una rama del derecho ajena al fenómeno. Es un derecho, o un complejo conjunto de derechos, de carácter transversal. Inciden, como si fuera una tinta indeleble, en todo el conjunto normativo. Se manifiestan tanto en el ámbito formal como en el material. Pero principalmente imprimen su sólida incidencia en el campo de los valores.

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

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

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

El Informe Bruntland sirvió de base para la Cumbre de Río de 1992. Ahí los documentos aprobados se dirigen a considerar al ambiente como estrategia para el desarrollo, es decir nace el

desarrollo sostenible. Ello deriva de los principios del conjunto de la Declaración de Principios de la Cumbre, la Agenda XXI, la Convención sobre el Cambio Climático, y la Declaración de los Bosques.

Posteriormente, el tema ha venido progresando conceptualmente en las diversas cumbres de las Naciones Unidas. Ahí el desarrollo sostenible está presente y se reitera. Primero fue la Cumbre de Viena, sobre Derechos Humanos, en 1993, luego se sucedieron las de El Cairo, de Población, en 1994, la de Beijing, referida a la Mujer, en 1995, la de Copenhagen, de Desarrollo Social, en 1995, la de Roma, sobre Seguridad Alimentaria, en 1996, y finalmente la de Kyoto, de Cambio Climático, en 1997.

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

Naturalmente también hay corrientes adversas. Principalmente se ubican en el área del comercio. Porque se ha pretendido restarle protagonismo al desarrollo sostenible en cuanto pudiera constituir un obstáculo para la libre competencia y el desarrollo comercial.

Dentro de estas complejas influencias, referidas al ambiente, al desarrollo y al comercio, deberá definirse el derecho agrario al pasar el umbral hacia el nuevo siglo y el nuevo milenio. Solo en la justa comprensión de su historia y su futuro podrá evolucionar.

EL PERIODO DE LAS OBJECIONES DEL DERECHO AGRARIO AL AMBIENTE Y EL DESARROLLO

Desde luego el desarrollo sostenible es un concepto absolutamente nuevo. Por ello, aún hoy tiene adversarios y sufre la incompreensión. Incluso algunos agraristas se han opuesto a los temas del ambiente y el desarrollo. En unos casos por temor a su degradación e incluso a la eventual desaparición. En otros porque no ha habido tiempo para poder prever la forma vertiginosa como se está escribiendo la historia. Porque al terminar el

siglo, y sobre todo el milenio, la humanidad insiste en sentar las bases arquitectónicas del próximo. Frente a los recientes traumas se enarbolan esperanzas. Pero la construcción resulta extraña y no solo novedosa.

Las objeciones del derecho agrario derivan de su propio dilema en esta encrucijada histórica. La falta de una solución nítida a los emergentes problemas se transforma en una réplica, negación u oposición a los cambios. Pero el ambiente y el desarrollo parecen avanzar seguros frente a las críticas y condenas.

El análisis y eventual enjuiciamiento, de las primeras censuras de la disciplina agrarista a estos dos movimientos aislados permitirá apreciar el contraste. Solo así se podrá responder satisfactoriamente a las hipótesis problemáticas de la agricultura del próximo siglo. Se deberán determinar las bases de los cambios emergentes y si la resistencia a ellos aún tiene sentido.

Las objeciones de la disciplina agrarista al ambiente no se encuentra en toda su larga historia. Corresponde a los últimos años. Principalmente en la oscura década de los años 80.

En un principio la doctrina se mostraba muy segura. Estaba asentada en una sólida base de teoría general. Los temas del ambiente y los consumidores no parecían peligrosos. Los ambientalistas no podían afectar, con su versión agroambiental, las bases científicas del agrario. Tampoco el desafío agroalimentario ofrecía peligro. La sensibilidad hacia el problema ambiental o a las exigencias de la alimentación debía encontrar explicación dentro del mismo sistema. La agrariedad estaba en la base. El ciclo biológico identifica a la actividad agraria dentro de la empresa. Nadie podía discutir el valor de la naturaleza en la construcción del derecho agrario. Porque el ambiente siempre había estado presente. Igual acontecía respecto de la alimentación. Lo agrícola tiene una relación estrecha, absolutamente estrecha, con la producción de vegetales y la cría de animales. Aparentemente no había ningún riesgo frente a lo agroambiental o lo agroalimentario.

Pero al filo de la década de los años 80 la aparición de las tesis ecologistas en el horizonte de la cultura generan los primeros replanteamientos.

En Argentina surgió una corriente proponiendo nuevos criterios para el derecho agrario. Su más ilustre cultor fue Pigretti. Pero sus tesis no impactaron directamente a la doctrina. Hubo dos motivos para ello. Primero porque se formulaba como un derecho de los recursos naturales. No se distinguía los renovables de los no renovables. Significaba abrir extrañamente el contenido. En segundo lugar se pretendía llevar al agrario al seno del derecho minero. Era deshumanizar al agrario, olvidarse de sus raíces sociales. El problema trascendía lo académico.

En esa época las tesis ambientalistas comenzaban a tener un cierto impacto en el mundo. A la declaración de Estocolmo de 1972, se sumaba ahora la Carta de la Naturaleza de 1982, y así se formulaban nuevos conceptos. Esto ocurría en una etapa trascendental de la historia. Cuando lo económico se imponía sobre lo social. La estrategia parecía dirigida a socavar las bases del humanismo.

Pero en 1992 toda la doctrina jurídica reconoció la importancia del ambiente. La Cumbre de Río dejó una huella histórica. Todas las ramas del derecho le prestaron atención. Se sintió el efecto transversal y profundo en todos los ordenamientos jurídicos.

La preeminencia ambiental significaba también peligro para la estabilidad del agrario. Reconocer la importancia del ambiente no significaba lo mismo respecto del derecho ambiental. Menos se podía comprender el peligro de toda la construcción teórica. Surgieron los temores. Y comenzaron a plantearse las objeciones. Derivaban de falsos problemas.

El primero fue la posible pérdida del contenido de la disciplina. Evidentemente, los diversos institutos comenzaban a recibir los influjos de la variable ambiental. Se presencia una verdadera metamorfosis. Unos nacen, otros se transforman, también algunos desaparecen. Todos se tiñen de verde. Pero incluso se sospechan cambios negativos en el ámbito de los valores. El reequilibrio no permitía comprender la verdadera dimensión de lo económico y social. Ahora se plantea un extraño fundamento ambiental.

La falta de solución a este problema genera un evidente temor. Deriva del posible abando-

no de la sede agraria de muchos institutos. Un cierto tipo de desmembración. Una pérdida. Migración hacia el sector ambiental.

El segundo problema parece ser un cierto resquebrajamiento de la doctrina. Comienzan a surgir las dimisiones. Algunos juristas buscan escapar cuestionando la doctrina tradicional. Sostienen el surgimiento de un derecho agrario diferente. Acusan la inconsistencia del vínculo a temas superados sin considerar las nuevas dimensiones de la disciplina.

El mayor problema, en tercer lugar, se refiere al valor de la teoría general. Se teme la caída de sus bases. Porque el esfuerzo logrado para permitir el ingreso del derecho agrario dentro de la dimensión de los mercados había agotado las fuerzas y las ideas. Sería difícil cambiar de nuevo el andamiaje de la edificación ante la dimensión ambiental.

Estos falsos problemas percibían un sistema. Se generó un cierto terror. Se pronosticó el cataclismo. Entonces surgió la defensa. En el fondo tenía signo antiambientalista.

En el mismo tiempo también surgían otros ataques al derecho agrario. Parecían venir del frente del desarrollo. Se trataba de un tema aparentemente merecedor de todo el apoyo de la ciencia jurídica. Porque nadie puede oponerse al bienestar. Mucho menos si se le piensa como una etapa superior de la sociedad. Se le debía promover y estimular. Pero no fue así. El tema del desarrollo generó grandes polémicas y tomas de posición.

Las objeciones comenzaron cuando se dio el tránsito de figuras jurídicas típicas del patrimonio de la reforma agraria hacia el desarrollo agrario. La disminución patrimonial se identificó con un saqueo. Incluso los entes de la administración pública cambiaron de uno a otro nombre. Surgen los adversarios. Inicialmente son unos pocos pero luego el movimiento crece. Principalmente ello acontece cuando se llega a encontrar tras la fachada de desarrollo a un proceso ideológico bien estructurado. Se calificó como economicista y deshumanizado, cuya misión era destruir todo lo social. Esto generó una actitud beligerante dentro de la disciplina porque era atentar contra su propia alma.

En América Latina encuentra los más ferreos oponentes. Porque en este hemisferio el agrario surge como respuesta, o solución, a la injusticia social en el campo. Se funda en una corriente romántica, idealista y política. Pero una corriente también poco profunda en el campo jurídico. En la década de los años 60 su visión llegó a identificar al derecho agrario con la reforma agraria. Algunos soñaron con un proceso social reivindicatorio, profundo, ampliamente revolucionario, inspirados en la revolución mexicana y cubana. Otros también la promovieron partiendo de una visión ideológica totalmente opuesta. Surgen del proceso iniciado por la Carta de Punta del Este de 1960, y la masiva promulgación de leyes de reforma agraria en toda América Latina, excepto en Argentina y Uruguay. Su fin era combatir la injusticia social. En forma unánime, como la sumatoria de ambas corrientes, se pretendía construir un sistema más justo de distribución de la tierra y la riqueza. Para ello se debía romper con los esquemas de la propiedad tradicional. La bandera de la época era lo social. Uno de los principios más difundidos fue el de la función social de la propiedad. Se cristaliza en casi todos los ordenamientos jurídicos de América Latina después de las reformas constitucionales de México, Weimar y Rusia.

La filosofía se orientó a identificar las relaciones jurídicas agrarias con una única influencia social y de justicia. Por eso se llegó a definir al agrario como un derecho social. Evidentemente, todo derecho es social, según la máxima *ubi homo, ubi societas, ubi societas ibi ius*, pero se quería subrayar ese profundo significado.

Este origen y esta concepción no pueden negar el fundamento económico y social del agrario. Porque el nacimiento de la disciplina se encuentra indisolublemente unido a los derechos humanos económicos y sociales. Los de la segunda generación. Su estabilidad depende del equilibrio entre ambos fundamentos.

Consecuentemente la doctrina se opone a la existencia de una disciplina con un único fundamento. Si ésto aconteció respecto de lo social con mayor razón se iba a presentar cuando la tesis se orientó a abandonarlo para asentarse únicamente en lo económico. Esto fue el motivo fundamental de la oposición al desarrollismo.

La consolidación del fundamento económico y social en el derecho agrario permitió avanzar hacia el principio de la función económica y social de la propiedad. No solo social. Pero también permitió evolucionar hacia la identificación en todos sus institutos en los elementos económicos y sociales. Esa es la causa de la empresa y sus contratos. Esa es la forma como se ha construido todo el edificio jurídico. Ese es el estilo como la disciplina adquirió su verdadera dimensión. El agrario no puede ser solo social o solo económico. Lo social avanzó hacia lo económico pero debe mantenerse en armonía.

La evolución resulta evidente. Por ser el agrario un derecho vinculado a la producción, a la actividad, a la empresa agraria, resulta innegable su marcado carácter económico. Porque debe responder a un proceso organizado económicamente, en forma profesional, para producir vegetales o animales destinados al consumo o al mercado, tal como son, o eventualmente sometidos a procesos de transformación, industrialización o comercialización de sus productos.

La función económica es a su vez una función subjetiva. Se refiere a la obligación del empresario, indistintamente si es propietario o no, de cumplir con técnicas idóneas dentro del proceso organizado de la producción. La actividad debe ser dirigida y organizada con conocimiento de la agricultura, como en cualquier tipo de actividad, con suficiente atención y tiempo, para permitir el desarrollo del hombre vinculado a ese proceso, su familia y la entera sociedad. Por eso debe recibir del Estado el fomento, estímulo y apoyo.

Para el cumplimiento de la función económica el empresario también debe mejorar el fondo y la empresa. No puede limitarse al consumo. Deberá colocar sus productos en el mercado a través de una estrategia. Solo así será protagonista del proceso productivo.

Por esa razón un único fundamento social resulta insuficiente. Porque este se vincula a una obligación objetiva del Estado de dotar de tierras aptas para la producción a quienes carezcan de ellas o las tengan en forma insuficiente, para convertirlos en empresarios. Se pretende resolver un problema de pobreza permitiendo el ingreso al mercado.

La función económica y social como concepto fundamental del derecho agrario, y de todos sus institutos, no solo la propiedad, debe contribuir a engrandecerlo y fortalecerlo. Una función únicamente social es económicamente inconveniente. Y una función concebida solo como económica naturalmente es injusta. En la fusión está el avance progresivo.

En las décadas de los años 70 y 80 el dilema estaba en el abandono del derecho agrario de todo lo social. Era aceptar la eventualidad de dirigirse por los senderos de la economía ciega y fría abandonando las exigencias de la sociedad.

Ello aconteció al entrar en crisis los procesos de reforma agraria. La solidaridad social comenzaba a ceder frente a múltiples factores. Sobre todo políticos. Aquellos procesos se vieron abandonados. Comenzó a difundirse un profundo pesimismo. Al avanzar la década de 1980 todo fue peor. La crisis se generalizó y emergieron respuestas contrastantes a las planteadas por lo agrario. Aún hoy se acusa a los procesos sociales de haber generalizado el drama económico, la crisis del Estado y la ingobernabilidad.

Estos planteamientos tuvieron el calificativo de "desarrollo rural" y más adelante "desarrollo rural integrado". En algunos casos fueron impulsados por organismos internacionales y en otros a través de una imposición de políticas internacionales más sutiles. Los reformaagrarios plantearon el tema. Tenían razón. Pero no tenían clara la etapa histórica iniciada. Faltaba incluso una sólida cultura jurídica. Faltó hasta capacidad para reaccionar. En la década de 1980 todo era confusión. Por eso se le califica como la década perdida, la de la crisis, la del empobrecimiento inimaginable, el principio del fin.

Se vivía un período de restauración. Del romanticismo primigenio se pasó a la depresión. Se acusó la malévola acción de la economía por imponer respuestas globales a través de la ley. La prevalencia de lo económico sobre lo social presentaba efectos impredecibles en los países subdesarrollados. En los pobres se percibía la catástrofe de sus poblaciones por el desempleo y el hambre.

La agricultura debía regirse por las reglas generales del capitalismo. En los mismos términos del comercio y la industria. Debía sujetarse a

las reglas de la libre competencia. El fomento de la producción a través de incentivos se calificó como privilegio. Los empresarios agrícolas debían competir, dentro y fuera de sus países, sin ninguna ventaja.

Evidentemente, la agricultura no puede ser tratada con las reglas del capitalismo aplicables al comercio y la industria. Económicamente es ilógico. La agricultura está sometida también al riesgo de la naturaleza. No solo del mercado. Tiene un doble riesgo. En su actividad se trabaja con un ciclo biológico no controlable por el hombre. Al convivir con el ciclo biológico el empresario lo acompaña, interpreta y conduce, pero no lo domina. Pero además la agricultura se encuentra vinculada con la alimentación. Este es un factor importantísimo referido a la sobrevivencia alimentaria y también al consumidor. Por esta razón la agricultura no puede ser tratada con reglas rígidas.

Las tesis economicistas de preferir la importación de productos de otros mercados, porque producidos en los propios pueden resultar más caros, significa despreciar el costo social. La variable económica en estos casos es socialmente injusta. Y ello se aplica también a los grandes exportadores agrícolas cuya producción sólo se puede colocar en el mercado si es por medio de transnacionales.

Estas nuevas orientaciones económicas conllevan a un desequilibrio social pero también causan resultados complejos en toda la sociedad. Primeramente se encuentra un estado de desesperación del sector agrícola. Desaparecen grandes sectores. Unas veces por efecto de la competencia y otras por la acción directa de la política estatal: tal es el caso de la reforma de estructuras. El empresario agrario resulta ser el sacrificado de la cadena productiva. Y en el plano internacional las economías de los países agrícolas se condicionan por los grandes mercados. La segunda es la sensación de impotencia e incredulidad en el sistema jurídico y en la misma justicia. Todo se resuelve en la macroeconomía. Lo jurídico se dirige por los economistas. En la administración de los factores de la riqueza se cae en la deshumanización. Se busca crear la cultura de la riqueza. Los productores enfrentan la feroz actitud del comercio internacional,

frío y calculador, inconciente de los perjuicios, insensible ante los pueblos, irresponsable frente al desastre.

Las objeciones de la disciplina agrarista a ese tipo de desarrollo han sido frontales. Pero también ha generado el abandono de muchos juristas de sus filas. Unos, pensando avanzar, han pasado de lo agrario a lo económico. En esa forma han sido devorados por la historia. Otros sencillamente han desertado. Es una actitud censurable por su falta de capacidad para formular soluciones a los problemas. En ambos casos significa un fracaso frente al desarrollo social. Sobre todo si se comprende el impacto en el plano microeconómico.

EL REDIMENSIONAMIENTO DEL DERECHO AGRARIO A TRAVÉS DE LOS DOCUMENTOS DE LA CUMBRE DE RÍO

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

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

también para los grupos y los individuos. Esa declaración de principios encuentra un sustento instrumental cuando modernamente se le concibe como derecho sostenible. Ello ocurre a partir de los documentos de la Cumbre de Río en 1992. A partir de ahí trasciende en el derecho internacional y se incorpora en los derechos internos.

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

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

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

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

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

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

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

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

La conferencia tenía clara la necesidad de fortalecer el papel de los agricultores dentro del proceso de desarrollo sostenible porque la agri-

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

Desde otro punto de vista también la situación de los países pobres resulta más alarmante porque para el año 2025 el 83% de la población mundial, unos 8.500 millones de personas, vivirán en estos países.

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

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

Los principales instrumentos propuestos por el desarrollo sostenible son la reforma de la política agrícola y la reforma agraria, la participación de la población, la diversificación de los

ingresos, la conservación de la tierra y una mejor gestión de los insumos.

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

En íntima conexión con lo económico, naturalmente, hay una serie de temas gravitando en torno al desarrollo social y las grandes transformaciones. Están interconectados y todos pretenden ser respuesta del desarrollo sostenible. Entre otros están el de la seguridad alimentaria, el comercio internacional, la participación popular y el mejoramiento de la producción agrícola. Se trata de aspectos cuya colocación estratégica debería generar un resultado totalmente distinto al obtenido hasta el momento. Principalmente en cuanto considera las variables de la población rural, la pobreza, el hambre en relación con las nuevas exigencias de los mercados y los consumidores. Solo valorando unos y otros, en relación con el ambiente y la justicia social, podrá plantearse un desarrollo sostenible.

Uno de los temas más interesantes para el derecho agrario se refiere a la política de mejoramiento de la producción agrícola y los sistemas de cultivo. Se plantea dentro del capítulo 14 de la Agenda XXI.

Se refiere a la intensificación de la producción agrícola con el objeto de alcanzar dos metas. Por una parte atender la demanda de productos básicos para asegurar la seguridad alimentaria. Se pretende garantizar el mercado y a su vez lograr una mejora importante del derecho de la población a recibir suficientes alimentos correspondientes a sus hábitos culturales. La otra meta sería concebir una agricultura sostenible, plurifuncional, ubicada territorialmente en las áreas aptas para la producción y no en la extensión a tierras marginales o la invasión de ecosistemas frágiles. Porque el uso de insumos para mejorar la productividad aumenta las tensiones ambientales y las fluctuaciones del mercado.

Esta política se propone diversificar los sistemas de producción para lograr el máximo de eficiencia en el uso de los recursos locales y a su vez reducir los riesgos ambientales y ecológicos.

Esto a su vez deberá permitir la creación de fuentes de empleo. Porque la diversificación puede ofrecer nuevas opciones, tanto dentro como fuera de las empresas agrarias, a través de la actividad de producción y las conexas a ésta de transformación, industrialización y comercialización de productos agrícolas.

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

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

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

La misma Agenda XXI reitera la necesidad de concebir el desarrollo sostenible dotado de instrumentos de una nueva política agraria y de reforma agraria. Entonces parecen emerger las viejas aspiraciones. Pero ahora sobre la base de exigencias distintas. En consecuencia la labor del agrarista podría ser protagónica dentro de esta nueva dimensión abierta por el desarrollo agrario.

Estos temas surgidos en Río plantean nuevos retos para el derecho agrario. Conviene surgir de ellos con una visión histórica y proyectando la disciplina hacia el futuro. En primer lugar no se debe incurrir en errores. Esto no puede significar un retorno automático al pasado para sostener las viejas tesis. La emersión del tema implica necesariamente buscarle solución con planteamientos del próximo siglo. Por otra parte los retos deben considerar todo cuanto hasta esta fecha ha ocurrido en la disciplina. Conviene recordar el

problema de la metamorfosis de los institutos. La reformulación obliga a concebirlos ahora bajo criterios de desarrollo sostenible. Finalmente, también hay retos con contenido trascendente. Se debe buscar la forma de valorizar el derecho. Se deben encontrar respuestas jurídicas a los graves reveses de la materia. Se deben estructurar fórmulas agrarias versátiles para adaptarse a los cambios. En fin, de los retos conviene salir victorioso. El secreto está en la capacidad para proyectarse al futuro.

EL NACIMIENTO DE LA AGRICULTURA SOSTENIBLE

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

Ha sido definida también como agricultura multifuncional, plurifuncional o polifuncional cuando junto a la actividad empresarial del ciclo biológico se desarrollan actividades de conservación de los recursos naturales. Así la actividad agroambiental se proyecta en muchos campos nuevos del mundo económico. Uno de éstos es el agriturismo.

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

Son, en primer lugar, obligaciones de conservación. Ello implica un disfrute racional, económicamente sostenible, para proteger la tierra,

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

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

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

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

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

Dos son los tipos de recursos para la producción de alimentos en una agricultura sostenible. En primer lugar los recursos fitogenéticos en grave riesgo a causa de su pérdida o su degradación. Por ésto se busca estudiarlos, vigilarlos y explotarlos para el aumento de la producción de alimentos. A tal propósito los recursos se deben conservar en colecciones o bancos de plasma germinal. Ello tanto para la agricultura y la alimentación como para las otras actividades. Son muy considerados también los recursos zoogenéticos porque las razas de los animales, incluidos los de trabajo, deben ser mejorados. El ganado y muchos otros animales, destinados al consumo humano, merecen estudios y controles en bancos de genes así como la conservación de semen y embriones, para protegerlos de la degradación y de la posible extinción. Para cumplir este propósito resulta lógica una política contra las enfermedades, en particular contra las plagas de la agricultura, tanto de los animales como de los vegetales.

Son dos los temas más tratados en la agricultura multifuncional. Uno se refiere al problema de la nutrición sostenible de las plantas. Sobre ésto se ha preocupado mucho la FAO en los países pobres. Tiene relación con la pérdida de defensa de las plantas y la necesidad de utilizar

grandes espacios de tierra para producciones también pobres. Es un tipo de producción dependiente de nuevos tipos de fertilizantes para no compensar la pobreza de los terrenos. Por ello surge la necesidad de nutrir los suelos a través de fuentes orgánicas e inorgánicas para sustituir la falta de minerales y aumentar los nutrientes. El otro tema se refiere a la transición de la energía rural para mejorar la productividad. Es la búsqueda de una energía llamada a superar las atrasadas y antieconómicas. Por ejemplo aquellas derivadas de la leña o los desechos de las cosechas. En tal sentido es necesario el uso de una nueva tecnología para el desarrollo sostenible a través de la energía eléctrica, mecánica y técnica.

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

EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO FACTOR CONTRASTANTE DEL AMBIENTE

Pero la cruzada para la protección del ambiente enfrenta también serias dificultades. Emergen intereses contrastantes muy poderosos. Incluso parecería imposible adoptar estas nuevas posiciones. La más complejas son las del mundo del comercio. Los criterios de libre competencia ofrecen una visión adversa. La Uruguay Round del GATT no intentó entrentar el problema. Y en el proceso de transformación del GATT hacia la OMC, Organización Mundial del Comercio, se encuentran obstáculos similares. Por esa razón se ha presionado, posiblemente sin ninguna posibilidad cierta, una Green Round. Es el esfuerzo por formular un nuevo equilibrio entre comercio y ambiente.

Pero no es un problema actual. Desde 1960 se vienen formando diversos grupos de estudio en el GATT. Pero los criterios de las Comisiones nunca fueron considerados por la Asamblea General. El único caso es el del artículo XX de la Uruguay Round. Se refiere a "excepciones

generales". De él podría derivarse algún resultado positivo. Al menos constituye una pequeña apertura pese a no citar al ambiente. Se autoriza la utilización de algunas medidas de protección mientras no violen otras disposiciones del GATT. Son medidas para la protección de la salud y la vida de la persona. También la de los animales y para preservar los vegetales. Serían medidas para conservar los recursos naturales en proceso de extinción. Pero estas reglas deben ser aplicadas dentro del conjunto de las restricciones a la producción y al consumo local.

Contrastando con la férrea posición del GATT se encuentra una respuesta alternativa de la integración y los mercados. Por una parte el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá introdujo la variable ambiental desde 1989. En otro ámbito, pero orientado para cumplir el mismo fin, se encuentra el Tratado de Maastrich de 1992. En éste se concibe una política ambiental comunitaria. Y resulta importante la respuesta porque se trata de dos zonas de gran influencia política y económica. Sin embargo, surge el interrogante si ésta regla servirá también para proteger los países subdesarrollados, o si se utilizará en contra de ellos, comprendidos los pobres de América Latina, Asia y Africa.

Verdaderamente después de la Uruguay Round también se encuentran otros documentos importantes producidos por la OMC. Por su medio quizá será posible abrir esa actitud cerrada. Se debe recordar el acuerdo sobre la agricultura, el referido a las reglas fito y zoonosanitarias y los acuerdos relativos a la propiedad intelectual.

Fuera de la OMC, pero siempre en el ámbito internacional, es necesario mencionar el capítulo 3 de la Agenda XXI. Se establecieron disposiciones para asegurar la contribución del comercio a la tutela del ambiente. En este caso debe quedar claro el rol de la Cumbre. En ella participaron los gobiernos pero también todos los segmentos de la sociedad. Estuvieron representantes del GATT, comerciantes, industriales y también los consumidores, como parte de la sociedad civil.

El problema ambiental encuentra evidentemente dificultades económicas, políticas e ideológicas. Mientras la Cumbre de Río ha decla-

rado el principio preventivo, es decir la aplicación de criterios para la protección del ambiente, no obstante la falta de certeza científica, para los sectores del comercio internacional esto sería una especie de imperialismo ecológico.

De otra parte, el acuerdo sobre la diversidad biológica ha debido ceder frente a los grandes intereses. Todavía hoy se encuentran muchos aspectos negativos. Principalmente para los países pobres o en proceso de desarrollo. Porque dentro de estas regla arriesgan a perder su propia diversidad biológica. Y en segundo lugar, quienes tienen derecho a esa diversidad biológica arriesgan de perderla a través de mecanismos indirectos. Porque fueron dejadas abiertas fórmulas altamente peligrosas.

Causa alarma la situación de los empresarios agrícolas. Porque con ocasión de las patentes de los grandes consorcios internacionales pueden ser obligados a adquirir semillas históricamente propias fitomejoradas. Ello implica costos de producción crecientes. Rechazar tales medidas significaría dejar a los productores fuera de la ley. Esto es inconcebible!.

También los países del tercer mundo pueden sufrir por la sustitución de sus propios productos. Esto a causa del uso de la biotecnología exigida por los países desarrollados. La aparición de los edulcorantes químicos, por ejemplo, para sustituir el azúcar. No es solo un problema de competencia. Es también ético. Porque a no muy largo plazo podrán acontecer catástrofes biológicas frente a las cuales hay gran preocupación internacional.

El problema parecería insuperable. Pero no es cierto. Más bien es el extremo del péndulo regresando. Y antes o después, mucho más antes y no después, habrá otro equilibrio. Depende también del nuevo equilibrio internacional. La agricultura y el ambiente tienen un gran futuro juntos. Los últimos documentos del concierto de las Naciones lo demuestran. Para citar solamente algunos se debe recordar el Acuerdo de Basilea, el Protocolo de Montreal, la filosofía del Acuerdo sobre diversidad biológica y el Acuerdo marco sobre el cambio climático. Son todos límites a los grandes poderes comerciales.

En el nuevo milenio el hombre estará siempre más al centro del sistema. Aparentemente ya

no estarán ni la economía ni los grandes intereses prevaleciendo sobre él. El mercado debería ser dirigido por los consumidores y no por los comerciantes. Estos últimos solamente sirven como intermediarios entre los productores agrícolas y los consumidores. En una agricultura sostenible los productores estarán siempre en una posición más cercana a la de los destinatarios finales de los productos.

Sólo para citar un último ejemplo, conviene poner en evidencia la importancia de la revolución de la biotecnología de la tercera generación. La agricultura del futuro para alimentar a la población mundial tendrá a su disposición técnicas de ingeniería genética. En este campo se han difundido los criterios sobre bioseguridad para proteger al mundo alimentario. Hoy existe un Protocolo sobre bioseguridad referido al Acuerdo sobre diversidad biológica. La pregunta es si ésta revolución agrícola será patrimonio de la humanidad o sólo de quienes hoy dirigen los mercados. El conjunto agricultura, ambiente y consumidores lo deberán decidir. Esto es absolutamente claro!

LA GLOBALIZACION DE LO SOCIAL, LAS CUMBRES DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS PROYECCIONES DEL TEMA AGRARIO

Al llegarse al fin de la última década del siglo XX se descubre un esfuerzo de la humanidad por delinear la arquitectura política del futuro inmediato sobre la base de lo social.

La conclusión de la guerra fría debe conducir al fortalecimiento indiscutible del rol del hombre como eje fundamental de la sociedad. No de lo económico. Ello significa impulsar todos los esfuerzos en preservar la especie humana, en un mundo sostenible y mejor, sobre principios de solidaridad y justicia social. Se inicia un proceso de globalización donde se reivindica lo social. En este sentido un derecho agrario fundado en el desarrollo sostenible parece constituir un eje de acción indiscutible.

Naturalmente, existirán criterios contrastantes con esta visión. Sobre todo de los excépti-

cos y fatalistas. Para contrastar esa opinión conviene subrayar algunos elementos adicionales para demostrar esta tesis. Para ello hay suficientes elementos de prueba derivadas de la acción de la comunidad internacional.

En primer lugar el tema de la agricultura y todo lo social referido a ella como respuesta a los países en desarrollo debe contar con una acción holística de análisis. Porque la agricultura no es solo una actividad regida por sus propias reglas específicas. Por el contrario, en la visión del siglo XXI, la agricultura está interconectada a gran cantidad de factores de carácter económico, social y ambiental. En consecuencia los problemas de esta actividad solo se resolverán en la medida de corregir las demás articulaciones de la sociedad. Se requiere una visión diversa según sea un país desarrollado, en vías de desarrollo, o en tránsito de una economía planificada a otra de mercado. Es decir debe rechazarse una visión reduccionista.

En segundo lugar el proceso de las transformaciones sociales, y las políticas de solidaridad, deben conducir necesariamente a una globalización de lo social. No puede haber desarrollo para unos y pobreza para otros. Se debe comenzar por generalizar las reglas, respetando naturalmente los aspectos culturales, sin sujeción a latitudes o longitudes geográficas.

Queda claro el marcado grado evolutivo entre la declaración sobre el derecho al desarrollo por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la aprobación de los documentos de la Cumbre de Río. Porque el primero es un documento genérico. Reconoce el derecho al desarrollo como un derecho humano inalineable. Pero en esa concepción incluye tanto el de las naciones como el de sus habitantes. Solo constituye una declaración y no establece acciones a seguir. Resulta programático porque consiste en el esfuerzo de los estados de impulsar el desarrollo. Por el contrario los documentos de Río son mucho más prácticos. Están conformados por un conjunto de acciones orientadas todas hacia la consecución del desarrollo sostenible.