

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA E INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO AGRARIO Y DEL DERECHO AMBIENTAL

Marco Vinicio MARTÍNEZ GUERRERO

Este Primer Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados representa, entre otras posibilidades, una magnífica oportunidad para quienes nos dedicamos al estudio y práctica del derecho agrario de exponer el estado general en que se encuentra nuestra disciplina en este inicio de siglo, considerando su carácter altamente complejo, con profundos y constantes movimientos evolutivos.

*Grosso modo* analizaremos los hitos más importantes y significativos en el ámbito iusagrario que se produjeron en el siglo XX, y que posibilitaron el surgimiento de un nuevo derecho agrario perfectamente definido internamente, vinculado a los derechos humanos de la tercera generación y ligado a la internacionalización del sistema de mercado y al afianzamiento de la sociedad global que juega un importante papel en el fenómeno agrario y sus diversas manifestaciones.

Estrictamente, el nacimiento del derecho agrario como ciencia jurídica puede ubicarse con toda certeza en el siglo XX, pues de modo unánime, en todos los países occidentales, se constata que tal rama del derecho no existía aún en 1900, siendo preciso esperar a la confluencia de un conjunto favorable de determinadas circunstancias históricas. El siglo XX ha supuesto una trascendental transformación del derecho agrario que se sintetiza en el hecho de su internacionalización como fruto de la globalización de la economía a nivel mundial.

En efecto, el tema de los recursos naturales, la actividad agraria y la problemática ecológica-ambiental han dejado de ser una discusión de las regiones que sufren las consecuencias del mal manejo e irracional explotación de los mismos, para convertirse en la mayor preocupación no sólo de los pueblos y los continentes, sino del planeta en general. Las naciones del mundo comprenden el problema que se avecina con la destrucción del me-

dio vital en todas sus acepciones, por lo que las instituciones gubernamentales y educativas a nivel mundial, preocupadas por tal destrucción, han comenzado a tomar cartas en el asunto y cada vez establecen más recursos con el propósito de profundizar en el estudio, manejo, explotación, defensa e incremento de los recursos que el suelo, el subsuelo, el mar y el espacio aéreo nos ofrecen en forma integral para garantía de la supervivencia del género humano.

Es imposible comprender el desarrollo del derecho agrario al margen de su concatenación, interdependencia e interacción con las demás ramas del derecho. Fuera de la conexión e interacción de las diferentes esferas del derecho, así como de los distintos aspectos y elementos específicos dentro de cada rama, es imposible elucidar el contenido y las manifestaciones exteriores del derecho agrario.

De ahí la otra enseñanza genérica que nos dejó el siglo XX, referida a la *concatenación específica* que guarda el Derecho Agrario con otras disciplinas, en la que se manifiesta el hecho de que las diversas ramas jurídicas no existen aisladas, sino formando parte de un gran sistema. Está perfectamente demostrado que la interdependencia del derecho agrario con otras ramas del derecho es el punto de partida de una percepción real y más acabada del conjunto completo del sistema. Ésta es la base real para entender cabalmente, por ejemplo, la relación intrínseca entre la actividad agraria y el ambiente; para entender cómo la cuestión ambiental se constituyó en nuevo aspecto fundamental del derecho agrario, y de qué manera ha surgido una serie de derechos orgánicamente vinculados a lo agrario.

Por último, el siglo XX nos dejó el conocimiento pleno de que la esencia del derecho agrario está indisolublemente vinculada los derechos humanos. Esto quiere decir que el aspecto esencial del derecho agrario está relacionado con el valor alcanzado por los derechos fundamentales, como son el ambiente, el desarrollo y la paz, que influyen poderosamente sobre los principios generales del derecho agrario, así como los vínculos con otras disciplinas (Ricardo Zeledón).

El fenómeno de la evolución histórica e internacionalización del derecho agrario y del derecho ambiental, tema sobre el efectuaremos algunas reflexiones, se inscribe dentro de un proceso más amplio, esto es, dentro del desarrollo histórico de las etapas de elaboración de los derechos humanos que, como todos sabemos, ha sido una obra de carácter internacional. En cuanto a las causas de la internacionalización de estas disciplinas, pode-

mos decir, en general, que éstas pueden ser fácilmente ubicadas en el proceso de internacionalización de la economía, es decir, en los cambios y movimientos de carácter económico que se vienen gestando y existen desde el surgimiento del llamado “capital sobrante”, predichos desde el siglo pasado por la ciencia económica y que recientemente los teóricos han presentando como fenómenos inéditos, jamás sospechados por nadie, con el nombre de “globalización”. En el proceso de internacionalización del derecho agrario y ambiental ha influido también, de manera significativa, el actual predominio a nivel mundial de las ideas e instrumentaciones prácticas de la doctrina del neoliberalismo.

En tal virtud, es necesario empezar el análisis del problema planteado haciendo un repaso, aunque en forma breve, de las etapas de elaboración de los derechos humanos. Con este vistazo general, será posible apreciar y comprobar cómo se ha ido conformando el carácter internacional del derecho agrario y ambiental, en la medida en que se van incorporando nuevos problemas relacionados con el agro y con el medio ambiente que desbordan los marcos jurídicos e institucionales nacionales y que actualmente constituyen una de las manifestaciones más conflictivas del propio desarrollo de la humanidad.

Estas consideraciones descansan en el hecho de que la naturaleza gregaria del hombre lo ha impulsado a la búsqueda constante de sistemas de vida, desde el punto de vista organizacional, que le den satisfacción de una manera cada vez más eficiente y adecuada a sus necesidades, tanto a las de nivel básico como a las que suponen una mayor y más acabada realización como ser humano social, en progresiva perfección y desarrollo. El derecho, como medio e instrumento para lograr tal objetivo histórico, ha sido desarrollado por el hombre al compás de las concepciones y valores que se consideraron esenciales en cada lugar y en cada tiempo histórico. Las concepciones políticas fueron proveyendo esos valores e intereses; el derecho, por su parte, trató de brindar la respuesta adecuada a las circunstancias a través de la estructuración de sistemas jurídicos e institucionales que proporcionaron, a su tiempo, el debido reconocimiento y protección a derechos reputados como fundamentales.

Es verdad que el objetivo no siempre fue alcanzado y que, en algunos aspectos, se ha demostrado la deficiencia de las formas de organización social y que el derecho ha ofrecido respuestas muertas a problemas vivos. Un ejemplo de tal desarticulación es, precisamente, el relacionado a los pro-

blemas ambientales y del agro, cuya falta de tratamiento adecuado ha contribuido, y aún lo continúa haciendo, a deteriorar la calidad de vida del hombre en el planeta. Esta situación ha implicado tanto la reelaboración de los principios en los cuales se asentaron los ordenamientos jurídicos nacionales como la creación de nuevas normativas que recibieron el influjo decisivo del medio internacional y de los intereses supranacionales y que se convierten en los pilares de un derecho acorde a las pautas que siguen los problemas del nuevo siglo. De allí que la cuestión jurídico institucional se adecue a una realidad que evoluciona de lo regional a lo global, impuesta por los factores que señalé al principio.

Todos sabemos que la resolución de los problemas de la sociedad humana ha transitado por diferentes modos de organización social, estructuras políticas y sistemas jurídicos, y que, por otro lado, este proceso opera bajo el denominador genérico de la elaboración de derechos que formalmente protegen al hombre de afectaciones que atentan contra su dignidad y realización. Veamos, pues, las etapas más importantes de este proceso que, por de pronto, nos servirá de viga maestra para construir nuestra disertación:

A partir de la Revolución francesa, en la etapa inicial del constitucionalismo, surgen los llamados derechos de primera generación, es decir, los derechos civiles y políticos que establecen aquellas prerrogativas que los ciudadanos, en cuanto individuos, exigían al Estado, a fin de que se abstuviera de intervenir en sus esferas particulares y, así, respetara su dignidad humana.

El triunfo de la Revolución francesa, especialmente la codificación nacida de ella, rompió el modelo que imperó durante la Edad Media en relación con el problema agrario. Dentro de los perfiles de este modelo, la propiedad de la tierra se confundía con el concepto de soberanía y se arreglaba de acuerdo con este concepto, sirviendo de punto de partida a diversas instituciones que, en general, consistían en asegurar el laboreo del suelo con caracteres serviles. El Código napoleónico, en cambio, no contempla a la agricultura como materia especial, sino que todas sus normas se dictan con carácter general sin atender la condición de agricultor de sus destinatarios. Es decir, no existía el derecho agrario como un derecho especial, sino una codificación civil que sólo sirvió para asimilar un dominio a otro, al que se le asignaban los caracteres clásicos de absoluto, exclusivo y perpetuo.

Dentro de este marco jurídico, el término “fundo” tenía el sentido amplísimo de inmueble por naturaleza, es decir, la parte limitada de la superfi-

cie terrestre que se adquiere en propiedad privada, manifestando la tendencia legislativa a eliminar toda diferencia entre fundo rústico y urbano y a identificar fundo con propiedad. Bajo esta amplia acepción, la tierra quedaba abandonada a la más libre circulación, y dejada como otros bienes a la más amplia libertad de goce y disposición. La materia agraria no presentaba principios generales que permitieran aislarla del derecho civil y, además, el ejercicio de la actividad agrícola se identificaba con el goce de la tierra garantizado por el derecho de propiedad o de otros derechos reales, esto es, en institutos que constituían el centro de gravedad mismo del derecho civil; era un derecho de la propiedad de la tierra y se confundía con el derecho civil (Fernando P. Brebbia).

Éstos fueron los fundamentos de la Ley de 25 de junio de 1856, relacionada con la desamortización de las tierras de las corporaciones civiles y eclesiásticas, impulsada por Juárez, que más tarde fue ratificada en todas sus partes por el Congreso Constituyente de 1857. Es un hecho de sobra conocido que los resultados de esta legislación no fueron halagüeños: la subasta pública de las grandes extensiones acaparadas por el clero benefició directamente a quienes tenían medios para comprar. Así, pues, en nuestro país, el comercio de la tierra, la libre compra de nuestros recursos y la apropiación por pago de este medio de producción, resultó contrario al bien colectivo.

En realidad, el derecho agrario como tal no es parte de los derechos de primera generación; la insuficiencia del derecho civil en el aspecto agrario fue superada por el papel activo que jugaron las profundas reformas que se produjeron al terminar la Primera Guerra Mundial y como consecuencia de ella.

Ya en el siglo XX y dentro del escenario social generado por el denominado “constitucionalismo social”, la sociedad civil reclamó del Estado un papel no meramente abstencionista sino, más bien, de promotor de las igualdades reclamadas en la letra de la ley, aunque no explicitadas en la Constitución material. Es decir, la sociedad ya consideraba insuficiente el “respeto a la vida, a la libertad y a las ideas”, proclamados por la gran Revolución francesa; en este momento exigía un grado mayor de igualdad de oportunidades en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas: salud, vivienda educación, etcétera. Surgen de tal modo los llamados derechos económicos, sociales y culturales, o sea, los derechos de segunda generación, asociados consustancialmente con los conceptos de “crecimiento económico”, “progreso” y “desarrollo”.

En este marco se inscribe la Revolución mexicana de 1910-1917 que tuvo, como uno de sus frutos más importantes, la renovación del derecho constitucional, que se manifestó en la Constitución mexicana de 1917, donde el derecho agrario alcanza por primera vez en el mundo jerarquía constitucional.

En su artículo 27, la Constitución mexicana establece que “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad particular”.

Agrega en su párrafo 2o.: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las medidas que dicte el interés público, así como el de regular al aprovechamiento de todos los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación”.

Este concepto de función social de la propiedad significó una nueva idea de propiedad a nivel constitucional (una propiedad sujeta a las modalidades que dicta el interés público) y concretó la recuperación del dominio que originariamente perteneció a la nación mexicana desde la época prehispánica.

Este principio de la propiedad en función social fue recogido en otras Constituciones. Cito, por su significación, a la alemana de Weimar, dictada en 1919, que consagró el mencionado criterio, estableciendo el concepto de que la propiedad obliga y que su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio por el bien general sin que ello implique, desde luego, abandonar la garantía del derecho, pues al establecer su contenido y límites, las leyes no pueden determinar ninguna expropiación si no es por utilidad pública.

Así, pues, el principio de la propiedad en función social columbrado por los aztecas y formulado jurídicamente por los constituyentes de 1917 se internacionalizó, es decir, adquirió vigencia universal quedando definitivamente institucionalizado en las Constituciones dictadas después de la Segunda Guerra Mundial, como la italiana de 1948, en cuanto estipula que con el fin de conseguir “el razonable rendimiento del suelo” y de “establecer equitativas relaciones sociales, la ley impondrá obligaciones y vínculos a la propiedad de la tierra privada, fijando límites a su extensión, según la región y la zona agraria, promoverá e impondrá las mejoras de la tierra, la transformación del latifundio y la reconstrucción de la unidad productiva; ayudará a la pequeña y a la mediana propiedad”.

La concepción clásica del dominio fue, pues, reemplazada por otra con señalado aspecto social, acorde con los derechos de segunda generación. Pero ello no quitaba que la propiedad individual siguiera siendo reconocida y protegida, pues continuaba siendo poder exclusivo y pleno del propietario, y era, como tal, la base del ordenamiento económico y jurídico de aquel poder.

Los países americanos y europeos comenzaron a sancionar una nueva legislación que ejecutaba los principios constitucionales, inspirados en el concepto de función social, tendentes a resolver el problema de la tierra con la finalidad de obtener la máxima utilización del suelo agrario y su fraccionamiento entre una cantidad cada vez mayor de agricultores, y, de este modo, la propiedad que tenía por objeto la tierra destinada a la explotación agropecuaria, no podía ser definida ya con referencia a las normas de carácter civil sin tener en cuenta ese complejo de leyes inspiradas ahora en la función productiva del suelo agrario que imponía límites a la disponibilidad y goce de la tierra.

Con arreglo a los derechos de segunda generación, se dictó en numerosos países una legislación que derivaba de las normas constitucionales y que recibió el nombre genérico de leyes de reforma agraria. Incluso en aquellos países en que la reforma agraria no se realizó, de todos modos esos principios se abrieron paso inconteniblemente en la legislación que debió sancionarse para resolver los problemas que plantearon las nuevas condiciones económicas y sociales posteriores a la guerra mundial.

De esta manera, la nueva situación socioeconómica configuró un verdadero estatuto de la propiedad agraria en la que dominaba su función productiva, que al imponer nuevas limitaciones a la disponibilidad y al goce de la tierra se separaba cada vez más de los principios contenidos en los códigos civiles, inspirados en la concepción individualista propia de los derechos de primera generación.

En realidad, la concepción tradicional del dominio, dictada sobre la base del individualismo, comenzó a resentirse, aun antes de que las Constituciones incorporaran el principio señalado, y la prueba de ello es que en México se adoptó en rigor en 1915, antes de la Constitución de Querétaro, que en realidad no hizo más que recogerlo como consecuencia de la presión económica y social que se traduce en el dictado de leyes especiales, de modo tal que los nuevos ordenamientos constitucionales no eran más que el coronamiento de una obra de erosión que estaba en pleno desarrollo desde

hacia más de treinta años y que había acelerado su ritmo durante y después de la Primera Guerra Mundial.

Al fin de esta guerra se inicia el proceso de racionalización de la agricultura que abrió espectaculares perspectivas para la producción y distribución de los frutos de la tierra. Este proceso, aunado al fenómeno de intensificación de la producción agraria iniciado en el siglo XIX, originó una nueva organización de la actividad agrícola, la que a su vez ejerció una influencia profunda sobre todos los factores económicos, sociales y políticos relacionados con la industria rural.

En gran parte del planeta, el Estado comenzó a intervenir en la cuestión agraria, abandonando sus posiciones liberales: las instituciones de derecho privado vinculadas a la agricultura y basadas en el derecho de propiedad sintieron la influencia de principios que ponían cada vez más en evidencia la insuficiencia de la ley civil para regular la materia agraria.

Los Estados y los pueblos de América y Europa observaron que el derecho de propiedad, que tiene por objeto la tierra, asume siempre mayor contenido cuando se adecua a las necesidades sociales de la agricultura y a las finalidades técnicas de la producción agraria. Observaron cómo el poder jurídico del que poseía la tierra se convertía en un deber jurídico. Observaron, en fin, que la propiedad rural es un tipo de propiedad que el derecho debe regular en armonía con la forma de la actividad que el hombre desarrolla sobre ella.

La propiedad de la tierra, como dijimos antes, ya no puede ser definida remitiéndola a las normas civiles sin tener en cuenta las leyes inspiradas en la función productiva del suelo agrario, que impone límites a la disponibilidad y al goce de la tierra. Imbuida en esta corriente internacional, y como el producto más acabado de la misma, la reforma agraria mexicana alcanzó, en este momento histórico, su punto más alto bajo la conducción firme del general Lázaro Cárdenas del Río, a la sazón presidente de México.

La intervención del Estado en la economía agropecuaria se mantuvo durante décadas como una actitud definitiva del Estado moderno que la regulaba y la planificaba, con mayor o menor intensidad, según los distintos países y las diferentes épocas, pero puede decirse que nadie escapaba a este control.

Como se sabe, en México el Estado siguió una desviación perniciosa en este ámbito, pues percibió y trató a los campesinos como a menores de edad incapaces de tomar decisiones serias y responsables: el ejidatario



quedó preso de la burocracia; era tratado como un inválido social para celebrar asambleas, revisar sus cuentas y elegir a sus representantes.

Según la legislación de esta época, nada se podía sin la tutela y la protección oficial. A la larga, esta política protectora creó una estructura rígida que restringió las posibilidades de impedir la degradación ecológica y la pérdida de valiosos recursos, como selvas y bosques. La limitación de derechos provocaba incertidumbre sobre la explotación futura de los recursos naturales, ocasionando que el ejidatario buscara el mayor beneficio posible en el corto plazo, sin importarle los daños ecológicos producidos.

Entre las causas que motivaron el abandono de la abstención estatal y la consiguiente intervención en la economía agrícola se encuentra la natural evolución del sistema capitalista, proclive a la concentración de empresas, que desemboca en actividades monopolistas, alterando al mercado, que de este modo obligó al Estado a restablecer el equilibrio del mercado y la libre competencia. El Estado regulaba el mercado agropecuario actuando sobre los precios, sobre la oferta o sobre la demanda.

La regulación de la producción agropecuaria originó un notable desarrollo de la legislación mediante la sanción de leyes de carácter público, ampliándose cada vez más en esta dirección las normas jurídicas agrarias. La adopción de un criterio nuevo para calificar el derecho de propiedad cuando tiene por objeto la tierra destinada a la explotación, y la intervención del Estado en la economía agraria, fundamentalmente mediante el control del comercio y la industria de productos agropecuarios, se tradujeron, como resulta obvio, en un complejo de leyes especiales dictadas en todos los países del mundo en los que la producción agraria tenía relevancia.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, a partir de la Declaración Universal de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, por la cual los Estados asumieron los compromisos de respeto a los derechos humanos de primera y segunda generación, emergieron nuevas necesidades normativas, impulsadas por el desarrollo alcanzado por la revolución industrial, que demandan su satisfacción. Así lo expresó la reformulación de los conceptos de “crecimiento económico, progreso y desarrollo”, a los cuales se agregó la “variable ambiental”.

Tales perspectivas, que englobaron los llamados derechos de tercera generación, implicaron un cambio cualitativo en el impulso de las políticas públicas, en la medida en que el Estado, superando las nociones tradicionales, abrazó la idea solidaria de “calidad de vida” como un imperativo moral de nuestro tiempo.

Con arreglo a esta idea, los estudiosos del derecho agrario formularon el criterio biológico de la agricultura según el cual esta actividad trata con bienes obtenidos orgánicamente, y destaca que no es la especie del bien lo que cuenta sino el procedimiento que se utiliza para obtenerlo. De esto se desprende que la tierra y la vida son los dos elementos constitutivos esenciales en la actividad agraria, sin los cuales no existe el acto agrario. A ellos, dicen estos teóricos, debe sumarse la actividad del hombre que con su trabajo interfiere y coadyuva con aquéllos para que pueda cumplirse el proceso agrobiológico que deviene en la producción agropecuaria.

Esta doctrina fue posteriormente fundamentada en la VI Conferencia Regional para América Latina de la FAO realizada en México en 1960, y también en la V Conferencia Interamericana de Agricultura de la Organización de Estados Americanos, y en la resolución respectiva se establece que “el elemento constitutivo esencial del derecho agrario es la actividad agraria como industria genética de producción”, y que el contenido que le da especificidad es la necesaria presencia de dos factores esenciales: naturaleza y vida, que se expresan por medio de un proceso agrobiológico realizado en la tierra por el hombre. De este modo, el principio agrobiológico adquirió jerarquía continental.

Posteriormente, la doctrina jurídica latinoamericana aportó un nuevo criterio para el derecho agrario, con base en lo que se denomina derecho de los recursos naturales. Se sostiene que los recursos naturales presentan resistencia a su utilización y que se encuentran en una relación de interdependencia, por la armonía y el equilibrio que existe entre ellos, de lo que se llega a la interdependencia del uso de ellos, afirmando que aun en ausencia de una estructura general sobre los recursos naturales, la propia tradición jurídica los ha ido sometiendo a normas y disposiciones semejantes.

En este momento histórico inicia el encuentro entre dos doctrinas opuestas del derecho agrario: una que asimila el derecho agrario a la empresa agraria, y otra que tiene por contenido la propiedad de la tierra o propiedad territorial, que constituye sus principios alrededor de ella y levanta una doctrina orientada a su uso y aprovechamiento como entidad que comprende el suelo, los bosques, las aguas y la fauna, que constituyen los recursos naturales renovables. De acuerdo con la segunda doctrina, el derecho agrario tiene por objeto los problemas de la tierra, en su doble faceta de problemas de tenencia y de conservación.

Más adelante se considera, con justa razón, que los recursos naturales renovables sufren un progresivo empobrecimiento o un empeoramiento

cualitativo, y por ello los que se llaman renovables no lo son nunca, o bien han dejado de serlo.

Más recientemente, tomando como punto de partida la teoría de los recursos naturales, surgió un nuevo derecho: el derecho ambiental.

El derecho de los recursos naturales como rama específica de la ciencia jurídica, ha precedido al derecho ambiental y, a su vez, ha sido precedido por el desarrollo de una legislación dispersa sobre las distintas especies de recursos naturales o relativa a sus diferentes usos o efectos dañinos.

De esta manera, la legislación sobre recursos naturales, originalmente orientada en función de los usos de cada recurso, evolucionó hacia otra forma en que se considera primero al recurso mismo y a su protección y después a sus usos.

En la actualidad, nos encontramos avanzando en una nueva etapa normativa, la de los derechos de cuarta generación, que expresa, básicamente, una profundización de la anterior, pues tales derechos afectan, a modo de hipoteca moral, a las generaciones actuales, en torno al principio de solidaridad, a fin de que sean preservados el equilibrio ecológico y un medio ambiente socialmente digno.

Ello implica, en principio, el resguardo contra las actuales modalidades consumistas con que una sociedad económicamente desigual arremete contra la base patrimonial de los recursos y sustentabilidad de la naturaleza.

Concluimos el presente ensayo formulando un principio primordial e indispensable en torno a estos derechos: existe una unidad e interdependencia de todos los derechos de cada una de las etapas mencionadas, de tal suerte que su tratamiento por separado no es posible; esto significa que cada etapa de elaboración de la normativa debe envolver a las anteriores.

Asimismo, es necesario establecer una relación flexible entre los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos de la solidaridad que considere tanto el nivel de desarrollo alcanzado por cada nación y cada región como las relaciones contemporáneas, manifiestas, entre los Estados y los actuales bloques económicos, como el del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.