
Juan Maestre Alfonso

*La problemática agraria
en el Derecho Constitucional
de América Latina*

Si bien es difícil hacer una homologación entre los diversos países latinoamericanos, produciéndose importantes distinciones y diferencias entre ellos, sí resulta cierto que participan de un conjunto de notas que, en mayor o menor medida, les afectan a todos. La condición de subdesarrollo gravita en el conjunto, y se manifiesta hasta en países como Argentina o Brasil. Todos ellos son países productores de materias primas, y se encuentran condicionados en su desarrollo por el legado de las estructuras coloniales, aunque es cierto que con diversos matices, consecuencias y manifestaciones.

Pues bien, tanto en lo que respecta a la condición de subdesarrollo, como a la relación de dependencia y a las características estructurales, se produce una estrecha relación con la problemática agraria. Los problemas agrarios en América Latina se han encontrado, y aún se encuentran, en la situación de constituir la piedra angular de donde confluye la aguda problemática económica y social que afecta al conjunto latinoamericano.

Prueba de cuál es la situación agraria latinoamericana está en el dato de que América Latina inicia lo que las Na-

ciones Unidas definieron como la «década del desarrollo», con una concentración de la propiedad agraria que se cifraba en ese momento en el hecho de que el 15 por cien de los propietarios controlaban el 52 por 100 de todas las tierras cultivables, situación que no ha variado sustancialmente.

Ya en los albores del período independiente comenzaron a promulgarse algunas disposiciones que tenían relación con el sector agrario. Así, ya en las Cortes de Cádiz se dispuso que las tierras realengas fueran reducidas a propiedad privada en su totalidad. Numerosas fueron las normas que en las diversas Repúblicas, sobre todo en los períodos de influencia liberal, tuvieron relación con las estructuras agrarias. Pero, en su mayor parte, tuvieron unos efectos que agravaban la situación económica y social del campesinado.

MEXICO. EL IMPACTO DE UNA REVOLUCION AGRARISTA

Hay que esperar a la Constitución de los Estados Unidos de México, promulgada en 1917 y producto de la más cruenta —y también más masiva y popularmente secundada— de todas las revoluciones de América Latina, para que en el texto de lo que, en principio, debe ser la norma más importante y la que reglamenta la vida política del país (1) aparezca una clara y decidida referencia a la solución de los problemas agrarios.

Una de las principales disposiciones recogidas en la Constitución de Querétaro —lugar en el que fue promulgada— es el larguísimo artículo 27, en el que se establecen las competencias económicas de la nación, y sobre el que se apoya la reforma agraria de ese país.

Comienza estableciendo que la propiedad de las tierras y de las aguas comprendidas en los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual goza del derecho de transmitir el dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada.

(1) De hecho, son muchas las Constituciones de América Latina que no tienen, en la práctica, la menor aplicación.

Igualmente se declara que la nación tendrá, en todo tiempo, el derecho a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regentar, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, la Constitución dispone que se dicten las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efectos de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

En cuanto a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, la Constitución mexicana establece los siguientes principios:

1.º Sólo los mexicanos o las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de las tierras, aguas y accesiones. No obstante, el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros con ciertas limitaciones y de acuerdo con determinadas condiciones.

2.º Las asociaciones religiosas o iglesias, cualquiera

que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellas; los que tuvieran en ese momento por sí o por persona intermedia entrarán en dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso.

3.º Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, etc., no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, aunque sí podrán adquirir, tener o administrar, capitales impuestos sobre bienes raíces.

4.º A las sociedades comerciales por acciones también se les impide adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Del mismo modo, los bancos, aunque pueden tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas, no pueden tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

La Constitución también fija el modo y manera de cómo tienen que llevarse a cabo las expropiaciones, fijándose el precio en el valor fiscal que figura en las oficinas catastrales, aunque se admite la posibilidad del juicio pericial en lo que respecta a las mejoras o deterioros, acaecidos.

Por otro lado, se reconoce a los núcleos de población que de hecho, o por derecho, guarden el estado comunal, la capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les restituyan.

Una de las partes del artículo 27 va dirigida a declarar nulos diversos actos procedentes de regímenes políticos anteriores, y que se considera lesionan los derechos de los campesinos, como enajenación de tierras, aguas y montes, pertenecientes a pueblos y comunidades, las concesiones o ventas hechos incluso por la Secretaria de Fomento, que hayan ocupado integralmente los ejidos, terrenos en común, etc., las diligencias de apeo o deslinde, transacciones o enajenaciones que hayan invadido u ocupado ese mismo tipo de tierras.

Se dispone que los núcleos de población que carezcan de ejidos por el motivo que sea, incluso su enajenación legal, deben de ser dotados con tierras y aguas suficientes conforme a las necesidades de la población, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin.

El texto constitucional procede a dar las directrices por las que se tienen que llevar a efecto las diversas instancias de la reforma agraria, término que, sin embargo, no se menciona— y la manera de solucionar los litigios. El valor de las fracciones expropiadas se paga mediante anualidades que amorticen el capital y los réditos a un tipo de interés que no exceda del 3 por 100 anual y mediante bonos de la deuda agraria.

Corresponde a cada Estado o al Distrito Federal fijar la extensión máxima de la propiedad rural, debiendo expropiarse los excedentes.

No obstante, el artículo 27 de la Constitución, que es (como se dijo) en donde se incluye, entre otras cosas, todo lo relativo al régimen económico agrario, es también uno de los que han conocido más convulsiones y que ha sido objeto de más importantes modificaciones, tanto de signo progresista como conservador.

La enmienda de 1939, hecha a propuesta del Presidente Lázaro Cárdenas, sirvió para proceder a la nacionalización del petróleo y preservar al Estado Mexicano su explotación, medida un tanto insólita en aquella época. Otra enmienda, realizada en 1964 bajo la presidencia de Mateo Alemán, fue la referente a la definición de la pequeña propiedad agraria, elevando los límites de lo inexpropiable y, por tanto sustraído a la Reforma Agraria.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera (sic), o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuantros de agostadero y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se consideran, asimismo, como pequeña propiedad las

superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riegos de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se dediquen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Tiene la consideración de pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, en los términos que fije la Ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Por otro lado, cuando, debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de «afectaciones agrarias», aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la Ley.

CUBA. LA IMPLANTACION DE UN MODELO SOCIALISTA

La preocupación por los problemas agrarios ha sido uno de los objetivos primordiales de la revolución cubana. La Primera y Segunda Ley de Reforma Agraria obtuvieron el rango de Leyes Constitucionales hasta el momento, tardío por cierto, en que se promulgó la Constitución de la república de Cuba en 1976.

El artículo 1.º de la Constitución califica a Cuba como un Estado Socialista de obreros, campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales. Más adelante, en el artículo 5.º, se proclama que el Partido Comunista de Cuba, vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que

organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

Con tales presupuestos es fácil comprender el carácter radical y absolutamente original, dentro del contexto latinoamericano, de todas las disposiciones incluidas en el texto constitucional cubano y los horizontes hacia los que se dirige el proyecto de sociedad para cuya consecución la Constitución es uno de los instrumentos.

De acuerdo con la Constitución, y consecuentemente con la orientación ideológica del sistema socio-político cubano, «el desarrollo de la economía sirve a los fines de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvimiento de la personalidad humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país y de la capacidad nacional para cumplir los deberes internacionalistas de nuestro pueblo».

En la República de Cuba rige el sistema socialista de economía basada en la propiedad colectiva del pueblo —señala la Constitución— sobre los medios de producción. Igualmente señala el texto constitucional que la propiedad estatal socialista se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores o a cooperativas integradas por los mismos.

Según el artículo 20 de la Constitución, el Estado reconoce la propiedad de los agricultores pequeños —que no define y para lo que hay que remitirse a las leyes anteriores sobre sus tierras y otros medios e instrumentos de producción, conforme a lo que establece la Ley.

Los agricultores pequeños tienen derecho a asociarse entre sí, en la forma y con los requisitos que establece la Ley, tanto a los fines de la producción agropecuaria como a los de la obtención de créditos y servicios estatales.

El agricultor pequeño tiene derecho a vender la tierra, previa autorización de los organismos determinados por la

Ley. En todo caso, el Estado tiene derecho preferente a la adquisición, mediante el pago de su justo precio.

La tierra de los agricultores pequeños sólo es heredable por aquellos herederos que la trabajen personalmente, salvo las excepciones que establece la Ley.

Se prohíbe el arrendamiento, la aparcería, los préstamos hipotecarios y cualquier otra forma que implique gravamen o cesión parcial, a los particulares, de los derechos y acciones emanados de la propiedad de los agricultores pequeños sobre fincas rústicas.

En relación con los bienes integrados en cooperativas, la Ley fija las condiciones en que son heredables.

Por último, cabe señalar que la Constitución proclama que, para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. «Incumbe a los órganos competentes, y además a cada ciudadano, velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera, y que se protejan el suelo, la flora y la fauna.»

PERÚ. PROTECCION DE LAS COMUNIDADES

Perú ha sido uno de los países en donde en mayor intensidad ha gravitado el peso de las estructuras coloniales y en donde las condiciones de vida del campesino, en particular del indígena, se han encontrado más menoscabadas.

A esta situación quiso poner punto final la actividad del gobierno militar de carácter progresista, especialmente en la etapa en que fue presidido por el General Velasco Alvarado. Entre la serie de medidas encaminadas a este fin hay que destacar una reforma agraria que tomó, inicialmente, una intensidad superior a la de la propia Cuba (2). También se exaltó al campesinado y al indígena.

(2) Sobre sus resultados y consecuencias habría mucho que hablar, pero se sale de los objetivos de este trabajo.

La Constitución promulgada en julio de 1979 es uno de los instrumentos que interrumpe el período de política dictada por los militares e instaura una legalidad democrática en manifiesta ruptura con el régimen anterior. Sin embargo, la Constitución recoge muchos de los principios que inspiraron la política agrarista del Gobierno Militar (3).

La Constitución Política del Perú dedica dos capítulos completos a este tipo de temas. El Capítulo VII, referente al régimen agrario, y el VIII, sobre las comunidades campesinas y nativas.

El primero de los citados capítulos comienza proclamando que el Estado otorga prioridad al desarrollo integral del sector agrario.

Se garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otra forma asociativa, directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y dentro de las limitaciones y regulaciones que establecen las leyes. Se considera que hay conducción directa cuando el poseedor legítimo e inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la empresa.

Las tierras abandonadas pasan al dominio del Estado para su adjudicación a campesinos sin tierras.

El Estado, a través de los organismos del sector público agrario y las entidades representativas de los agricultores, establece y ejecuta la política que garantiza el desarrollo de la actividad agraria, en concordancia con otros sectores económicos. Con este fin:

2. Estimula y ejecuta obras de irrigación, colonización y rehabilitación de tierras de cultivo, con recursos públicos, privados o mixtos, para ampliar la superficie agrícola y lograr el asentamiento equilibrado de la población campesina.

3. Alienta el desarrollo de la agroindustria y apoya las empresas de transformación.

(3) También puede decirse que los militares se hicieron eco, y recogieron mucho del espíritu agrarista implícito o explícito en diversos movimientos políticos peruanos.

4. Propicia el establecimiento del Seguro Agrario con la finalidad de cubrir los riesgos por calamidades y desastres.

5. Auspicia la participación de profesionales y técnicos agrarios en el estudio, planteamiento y solución de los problemas rurales, así como en la adjudicación de tierras.

6. Impulsa la educación y capacitación técnica del agricultor.

7. Orienta la producción agropecuaria, preferentemente para la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población, dentro de una política de precios justos para el agricultor.

De gran importancia es la mención que hace la Constitución sobre la Reforma Agraria, que define como el instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo. «Se dirige hacia un sistema justo de propiedad, tenencia y trabajo de la tierra, para el desarrollo económico y social de la nación. Para ello:

1. Prohíbe el latifundio —que no define— y gradualmente elimina el minifundio mediante planes de concentración parcelaria.

2. Difunde, consolida y protege la pequeña y mediana propiedad rural privada. La Ley fija sus límites según las peculiaridades de cada zona.

3. Apoya el desarrollo de empresas cooperativas y otras formas asociativas libremente constituidas para la producción, transformación, comercio y distribución de productos agrarios.

4. Dicta las normas especiales que, cuidando el equilibrio ecológico, requiere la Amazonia para el desarrollo de su potencial agrario. El Estado puede otorgar tierras de esta región en propiedad o concesión a personas naturales o jurídicas, de acuerdo con la Ley.

Resulta obvia, y un tanto innecesaria, la disposición constitucional por la que se reconoce el derecho de los productores agrarios a la libre asociación con fines de servicio,

desarrollo, defensa o cualquier otro que pueda contribuir a la eficiencia de sus actividades.

En lo que respecta a las comunidades campesinas y nativas, se les reconoce existencia legal y personalidad jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la Ley establece. El Estado adquiere el compromiso de promover su desarrollo integral y fomentar las empresas comunales y cooperativas.

De gran trascendencia para las poblaciones afectadas es la disposición de que las tierras de este tipo de comunidades son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo por disposición de Ley fundada en el interés de la comunidad y solicitada por la mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos, con pago previo de dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la comunidad.

BOLIVIA. INFLUENCIAS DE UNA REVOLUCION

La Constitución de la República de Bolivia, de 1967, igual que la de Perú, contiene todo un Título, el III, de la Parte III, que es la relativa al *régimen económico y financiero*, dedicada específicamente al régimen agrario y campesino. Es esta parte de la Carta Magna del más inestable de los países de la ya tradicionalmente convulsionada América Latina la que contiene mayores rasgos de radicalismo social, herencia o remanente de la revolución que en 1953 llevó a cabo el MNR, derrocando a través de un movimiento popular, que contó con el protagonismo activo de las milicias mineras y campesinas, un gobierno y un ejército que se consideraban al servicio de la oligarquía terrateniente, y aún más de la llamada «Rosca del Estaño» (4).

(4) Los dueños de las grandes minas del estaño, producto básico de las exportaciones bolivianas.

De acuerdo con la Constitución, las tierras son del dominio originario de la Nación, y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural.

El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, y se establece el derecho del campesino a la dotación de tierras.

El Estado no reconoce el latifundio que, como en otras Constituciones en donde se recoge una disposición similar, no está definido en cuanto a sus dimensiones o características.

Se garantiza la existencia de las propiedades comunitarias, cooperativas y privadas. La Ley fijará sus normas y regulará sus transformaciones. Igualmente compete al Estado planificar y fomentar el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas (5) y de las cooperativas agropecuarias.

El solar campesino y la pequeña propiedad se declaran indivisibles, constituyen el mínimo vital y tienen el carácter de patrimonio familiar inembargable. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria, reconocidas por la Ley, gozan de la protección del Estado en cuanto cumplan una función económico social de acuerdo con los planes de desarrollo.

El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables, cautelando su conservación e incremento. Igualmente fomentará planes de colonización para el logro de una racional distribución demográfica y mejor explotación de la tierra y los recursos naturales del país, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas.

Se reconoce y garantiza la existencia de las organizaciones sindicales campesinas, que, por cierto, han tenido un cierto protagonismo en la vida política boliviana.

(5) Contrariamente a la Constitución de Perú, y a pesar de ser un país con gran población indígena, no se tutela de un modo específico a las comunidades nativas.

La Constitución confiere al Estado la obligación de conceder créditos de fomento a los campesinos para elevar la producción agropecuaria.

Es función del Estado la supervisión e impulso de la alfabetización y educación del campesino en los ciclos fundamental, técnico y profesional, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo rural, fomentando su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria recibe un reconocimiento constitucional con jurisdicción en todo el territorio de la República. Los títulos «ejecutoriales» son, de acuerdo con lo señalado en el texto constitucional, definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el Registro de Derechos Reales.

A este respecto resulta significativa y original la disposición constitucional por la que no corresponde a la justicia ordinaria revisar, modificar o anular las decisiones de la judicatura agraria, cuyos fallos constituyen verdades jurídicas comprobadas, inamovibles y definitivas.

EL REGIMEN AGRARIO PANAMEÑO

Panamá es otro de los países que considera haber atravesado por un proceso revolucionario en los últimos años, y así lo hace constar el preámbulo de su Constitución. También es uno de los países cuya norma política suprema comprende un capítulo dedicado al régimen agrario.

El Capítulo VII de la Constitución de Panamá comienza diciendo que el Estado velará por una distribución racional del suelo, de modo que se asegure su uso más productivo y el derecho de todo agricultor a una existencia decorosa. Igualmente, el Estado no permitirá la existencia de áreas incultas, improductivas u ociosas, y regulará las relaciones de trabajo en el agro, fomentando una máxima productividad y justa distribución de los beneficios de ésta.

Se dispone que el correcto uso de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley de conformidad con su clasificación ecológica, a fin de evitar la subutilización y la disminución de su potencial productivo.

Las comunidades campesinas e indígenas son objeto de atención especial con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional.

Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado de Panamá desarrollará las siguientes actividades:

1. Dotar a los campesinos de las tierras de labor necesarias y regular el uso de las aguas. La Ley podrá establecer un régimen especial de propiedad colectiva para las comunidades campesinas que lo soliciten.

2. Organizar la asistencia crediticia para satisfacer las necesidades de financiamiento de la actividad agropecuaria y, en especial, del sector de escasos recursos, y dar atención especial al pequeño y mediano propietario.

3. Tomar medidas para asegurar mercados estables y precios equitativos a los productos, y para impulsar el establecimiento de entidades, corporaciones y cooperativas de producción, industrialización, distribución y consumo.

4. Establecer medios de comunicación y de transporte para unir a las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo.

5. Colonizar nuevas tierras y reglamentar la tenencia y el uso de las mismas, y de las que se integren a la economía como resultado de la construcción de nuevas carreteras.

6. Estimular el desarrollo del sector agrario mediante asistencia técnica y fomento de la organización, capacitación, protección, tecnificación y demás formas que la Ley determine.

7. Realizar estudios de la tierra a fin de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño.

La política establecida para el desarrollo de lo dispuesto

por la Constitución respecto al régimen agrario será aplicable a las comunidades indígenas, de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural.

Por otro lado, el Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social.

Por último, la Constitución establece la jurisdicción agraria.

LO DISPUESTO POR LA CONSTITUCION DEL PARAGUAY

La República del Paraguay cuenta con una Constitución de las más completas de América Latina, donde entre la realidad y lo dispuesto en los textos suele haber grandes abismos, como es el caso, precisamente, de este país.

La Constitución de la República de Paraguay contiene un capítulo cuyo título no aparece en ninguna de las otras Constituciones, ni tan siquiera en la más progresista en relación con el tema agrario. Es el Capítulo VI de la Constitución del Paraguay, que toma como título algo que durante tiempo, y en diversos países, ha tenido la consideración de tabú: *De la Reforma Agraria*.

«Esta Constitución —dice el art. 128— consagra la Reforma Agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, que consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. A este efecto se adoptarán sistemas justos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, se organizará el crédito y la asistencia técnica y social. Se fomentará la creación de cooperativas y de otras asociaciones similares, y se promoverá el incremento de la producción, su industrialización y la racionalización del mercado, de modo que permita a la población campesina lograr su mejoramiento económico, como garantía de su libertad y dignidad, y como fundamento del bienestar nacional.»

Para fijar la extensión máxima de tierra de la que puede ser propietaria una persona, natural o jurídica se recurrirá a criterios como la relación de la superficie del país con el número de sus habitantes, la aptitud natural de las tierras, las necesidades y previsiones aconsejables, etc. Las áreas en exceso serán consideradas latifundios y deberán venderse a plazos y en condiciones especiales que se establecerán por Ley, cuando se trate de tierras incultas necesarias para la explotación agropecuaria o para la fundación o ampliación de poblaciones estables.

El latifundio será objeto de un sistema impositivo progresivo que contribuya a su extinción.

La Constitución establece que se fomentará la repatriación de paraguayos (6), y la migración interna, así como la inmigración de extranjeros útiles al desarrollo general del país (7).

El Estado fomentará el interés de la juventud en las tareas agrícolas, especialmente entre los ciudadanos que, al término del servicio militar, se incorporen a la población rural.

La riqueza forestal y los recursos naturales renovables deben de ser objeto de preservación por parte del Estado.

En otra parte de la Constitución se menciona a la enseñanza agropecuaria entre aquellas que tienen que ser sostenidas y fomentadas por el Estado.

GUATEMALA. RETICENCIAS HACIA LA REALIDAD DE LA REFORMA AGRARIA

La Constitución de Guatemala incluye un artículo en el que muestra su interés por los temas agrarios, pero que, en realidad, va destinado principalmente a crear unas limitaciones constitucionales a una posible Reforma Agraria.

(6) Paraguay es el país latinoamericano con mayor porcentaje de emigrantes.

(7) De hecho, son numerosas ya estas colonias, cabiendo destacar la japonesa y las de los miembros de la secta menonita.

Así, proclama que el Estado promoverá el desarrollo agropecuario del país, para cuyo efecto deberá fomentar y apoyar a las empresas agrícolas y pecuarias que exploten racionalmente la tierra y contribuyan al progreso económico y social. También deberá realizar programas de transformación y reforma agraria, proporcionando a los pequeños y medianos agricultores los medios necesarios para elevar su nivel de vida y los que tienden a incrementar y diversificar la producción nacional.

Estos programas se basarán en los siguientes principios:

1. Inafectabilidad de las tierras que sean objeto de aprovechamiento racional y de aquellas que sean necesarias y adecuadas para la ampliación de la empresa respectiva. Principio que puede interpretarse como un auténtico freno a la reforma agraria, principalmente en su segunda parte.

2. Los bosques cultivados, cualquiera que sea su extensión, y las reservas forestales, en las condiciones que preceptúe la Ley de la materia, no serán considerados como tierras ociosas. Principio que puede ser interpretado de la misma manera que el anterior.

3. Obligación imperativa del Estado de habilitar y distribuir las tierras nacionales aptas a la colonización agropecuaria, incorporándolas al régimen de propiedad privada. No menciona las características de los beneficiarios.

4. Distribución de tierras en propiedad, en la extensión y bajo las condiciones especiales que la Ley establezca.

5. Inmediata apertura de vías de comunicación con el objeto de habilitar para el desarrollo agropecuario todas las regiones del país apropiadas al efecto.

6. Obligación preferente de las instituciones encargadas del desarrollo agropecuario nacional de proporcionar en forma coordinada asistencia técnica, créditos adecuados y capacitación al campesino, al pequeño y al mediano agricultor, a efectos de lograr la explotación racional y económicamente productiva de la tierra, así como la comercialización de los productos y su distribución.

7. Las tierras ociosas, laborables pero no cultivadas, podrán gravarse o expropiarse. La Ley determinará la cuantía del impuesto atendiendo a las diversas condiciones topográficas, climatológicas, calidad de los suelos, facilidades de explotación, etc. Además fijará el término prudencial para que el propietario las ponga en producción. Vencido ese término podrá procederse a la expropiación sin que sea necesario declararse la utilidad y necesidad de esta medida.

8. Cuando proceda la expropiación en materia agraria, el pago de la indemnización correspondiente podrá diferirse hasta por un término no mayor de diez años. Los bonos respectivos, con plazo de vencimiento adecuado, devengarán el interés que determine la Ley.

9. Protección preferente a los campesinos y a los pequeños y medianos agricultores, mediante una política rural tendente a dotarles de tierras, viviendas, educación, salubridad y todo cuanto permita elevar su nivel de vida y el de sus familias.

VENEZUELA Y ECUADOR. MENCIONES REDUCIDAS

La Constitución de Venezuela sólo dedica dos artículos a los problemas agrarios. En uno de ellos se repite el ya conocido compromiso del Estado a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos dirigida primordialmente a beneficio colectivo de los venezolanos.

El otro artículo es de más interés en cuanto se proclama al régimen latifundista contrario al interés social, para lo que la Ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerla producir.

La Constitución de Ecuador es, a este respecto, un poco

más precisa y amplia, aunque tan sólo dedica un artículo al tema agrario (8).

El Estado garantiza la propiedad de la tierra, directa y eficazmente trabajada por su propietario. Igualmente deberá crear la conveniente infraestructura para el fomento de la producción agropecuaria y estimular a la empresa agrícola.

La política del Estado, en cuanto a reforma agraria y a la estructura de la propiedad en el sector rural, tendrá como objetivos: el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la redistribución de la riqueza y de los ingresos.

Se proscribe el acaparamiento de la tierra y el latifundio. Se establece que se propenderá a la integración de unidades de producción y a concentrarlas mediante la eliminación del minifundio. Se estimulará la producción comunitaria y cooperativa. Por otro lado, se organizará y fomentará la colonización para ampliar la frontera agrícola y obtener el reasentamiento equilibrado de la población en el territorio nacional (9).

DEL TRATAMIENTO MARGINAL A LA OMISION

A pesar del peso específico de la problemática agraria en el proceso social, político y económico de América Latina, para la mitad de los países este problema no tiene una gran consideración, al menos a nivel constitucional. En algunos casos se omite totalmente su referencia, como sucede con los textos constitucionales de Chile, Argentina, Uruguay y Colombia.

En otras Constituciones las referencias al tema agrario son poco importantes, tanto cuantitativa como cualitativamente.

(8) La Constitución de Ecuador es la más corta de todas las Constituciones de América Latina.

(9) No está de más recordar que Ecuador, el país del *huasipungo*, tiene una de las mayores concentraciones de propiedad agraria de toda América.

Costa Rica, uno de los países más democráticos de América Latina y que ha sido capaz de implantar instituciones y modos gubernamentales absolutamente genuinos —sin más, la carencia de ejército—, y que llegó a la nacionalización de la banca y de los servicios públicos, sin embargo, en su Constitución —una de las pocas que son realmente aplicadas— sólo hace una referencia al sector agrario, sobre la regulación de los contratos de aparcería rural, con el fin de asegurar la explotación de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros.

En la Constitución de la República Dominicana se declara de interés social la dedicación de la tierra a fines útiles y la eliminación gradual del latifundio. Se destinan a los planes de la Reforma Agraria las tierras que pertenezcan al Estado o las que éste adquiera. Se declara igualmente que es un objetivo de la política social del Estado el estímulo y cooperación para integrar efectivamente en la vida nacional a la población campesina, mediante la renovación de los métodos de producción agrícola y la capacitación cultural y tecnológica del hombre campesino.

Por otro lado, se establece el Tribunal de Tierras, con las atribuciones que le determine la Ley.

En la Constitución del vecino país Haití sólo existe una mención, de pasada, pero con evidente trascendencia, y que es aquella por la que se concede el derecho de propiedad inmobiliaria al extranjero residente en Haití; y a las sociedades extranjeras, para las necesidades de sus actividades agrícolas, industriales o comerciales, sin que se precise la anterior exigencia de residencia. Mediante esta disposición se permite, y legaliza a nivel constitucional, la instalación de los campesinos extranjeros en la agricultura y en la transformación agraria.

En la Constitución de la República de El Salvador se restringe la adquisición de bienes rústicos por extranjeros a la condición de que se reconozca la misma capacidad adquisitiva en el país extranjero de referencia. En otro artículo se reconoce a los trabajadores agrícolas, así como a los domésticos, el derecho a protección en materia de salarios, jornada de trabajo, descansos, vacaciones, indemnizaciones

por despido y, en general, a las prestaciones sociales. La extensión y naturaleza de estos derechos serán determinados de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo.

Por último, la Constitución del Brasil regula los términos en los que puede tener lugar la expropiación de bienes rurales, con intenciones más o menos parecidas a las señaladas anteriormente al mencionar las reticencias respecto a medidas de reforma agraria implícitas en la Constitución de Guatemala.

En Brasil corresponde a la *Unión*, o Estado Federal, promover los expedientes de expropiación que deben de hacerse según la Constitución mediante el pago de la *justa indemnización* en títulos especiales de deuda pública, con cláusula de corrección monetaria, rescatables en el plazo de veinte años, en anualidades sucesivas, asegurada su aceptación, en cualquier tiempo, como medio de pago hasta el 50 por 100 del impuesto territorial rural y como pago del precio de tierras públicas.

Este tipo de expropiaciones se tiene que limitar a áreas incluidas en zonas designadas como de carácter prioritario por el Poder Ejecutivo. Además, la indemnización por medio de títulos solamente se hará cuando se trate de latifundios, a excepción de las mejoras, que serán pagadas en dinero.

El Presidente de la República podrá delegar sus atribuciones para la expropiación de inmuebles rurales por interés social, siendo privativa la declaración de «zonas prioritarias».

Los propietarios quedarán exentos de los impuestos federales, estatales y municipales que incidan sobre las transferencias de propiedad sujeta a expropiación.

Por otro lado, la Constitución de Brasil también dispone que las tierras habitadas por los *selvícolas* —término con el que se designa a la población indígena (10)— son inaliena-

(10) Son universalmente conocidos los despojos y masacres a que han sido sometidos estos pueblos. Juan Pablo II se refirió a ello en su visita a Brasil.

bles en los términos que determine la Ley federal. Los selvícolas tienen la posesión permanente de estas tierras, y les es reconocido el usufructo exclusivo de las riquezas naturales y de todas las utilidades existentes en dichas tierras.

Quedan declarados nulos y exentos de efectos jurídicos de cualquier naturaleza los actos que tengan por objeto el dominio, posesión u ocupación de las tierras habitadas por los «selvícolas».

Una última mención al tema rural es la obligación que impone la Constitución a las empresas agrícolas, del mismo modo que a las comerciales e industriales, a mantener una enseñanza primaria gratuita de sus empleados o de los hijos de éstos entre siete y catorce años, o, en su defecto, a concurrir para ese fin por medio del salario educación.

En realidad, disposiciones más teóricas que prácticas, que el gracejo brasileño designa con la expresión de «leyes para inglés ver», lo que puede ser aplicado a muchas de las disposiciones a que antes nos hemos referido hablando de toda América Latina, sobre cuya aplicación este trabajo no entra en modo alguno.

RÉSUMÉ

Les problèmes agricoles sont dans une grande partie à l'origine de la condition de sous-développement qui pèse sur l'ensemble latino-américain, situation dont tous ces pays luttent pour en sortir. Pour cette raison, il n'est pas étrange qu'on cherche à ordonner légalement tout ce qui concerne au secteur agricole et que cela soit faite même au niveau constitutionnel. Cependant, en dépit du poids spécifique de la problématique agricole dans le processus social, politique et économique de l'Amérique Latine, pour la moitié de ces pays ce problème n'a pas reçu une grande considération, au moins au niveau constitutionnel. Dans quelques cas on omet entièrement la référence, comme il arrive dans les textes constitutionnels de Chile, Argentine, Uruguay et Colombie.

SUMMARY

Agricultural problems constitute to a large extent the origin of the underdevelopment that weighs down on the Latin American countries, a situation from

which all these countries struggle to get out. For this reason it is not strange that they try to rule everything relative to the agricultural sector even at the constitutional level. However, in spite of the specific weight of agricultural problems in the social, political and economic process of Latin America, for half of these countries this problem is not largely considered, at least at the constitutional level. In some cases no reference is made at all, as in the constitutional texts of Chile, Argentina, Uruguay and Colombia.

