

DERECHOS HUMANOS EN LAS ZONAS RURALES

**Bolivia Colombia Chile
Ecuador Perú Venezuela**



GRUPO
EDITORIAL
DOBRY

enrique dobry, editor

Centro 93 - Carrera 15, Calle 93 Local 1-08. Tels.: 2571502 y 2570621

sociedad ediciones internacionales s.r.l.

APARTADO AEREO 91373 BOGOTÁ 8

ediciones ciencia y cultura

CARRERA 6a. No. 15-02 BOGOTÁ

sociedad ediciones internacionales de venezuela

AV. LUIS ROCHE — EDIF. UNIVERS 01. 302 APARTADO 68369 — CARACAS 106 VENEZUELA

DERECHOS HUMANOS EN LAS ZONAS RURALES

REFORMA AGRARIA - CAMPESINOS

SEMINARIO ORGANIZADO POR LA
COMISION INTERNACIONAL DE
JURISTAS Y EL CONSEJO
LATINOAMERICANO DE
DERECHO Y DESARROLLO
Bogotá, Septiembre 1979


ILDIS


C.I.J.

Primera edición: Diciembre 1979

- ⊗ **Comisión Internacional de Juristas, Ginebra,
Suiza.**
- ⊗ **Instituto Latinoamericano de Investigaciones
Sociales - ILDIS (Quito, Ecuador).**
- ⊗ **Soc. de Ediciones Internacionales Ltda.
Apartado Aéreo 91373-Bogotá 8 D.E.
Colombia.**

**Impreso y hecho en Colombia por Italgraf, S.A.
Printed and made in Colombia.**

CONTENIDO

	Pág.
—INTRODUCCION: Niall MacDermot	9
—PREFACIO: Dr. Carlos Lleras Restrepo	12
CAPITULO I: LA REFORMA AGRARIA	
1. Problema agrario, tenencia de la tierra y reformas agrarias, por Fernando Eguren y Diego García-Sayán	26
2. Evaluación de la reforma agraria venezolana, por Ramón Vicente Casanova	56
3. Anotaciones sobre la reforma agraria en Colombia, por Apolinar Díaz Callejas	63
4. Resumen de las discusiones	68
CAPITULO II: LEGISLACION LABORAL Y DERECHOS SINDICALES	
1. La legislación laboral y sindical en los países andinos, por Julio César Trujillo Vásquez	72
2. El salario en la agricultura capitalista, por César Jaime Gómez	83
3. Resumen de las discusiones	102
CAPITULO III: DERECHOS DE LA POBLACION INDIGENA	
1. Los derechos de asociación, sociales, políticos y culturales de los indígenas en Bolivia, por Franz Barrios Villegas	108
2. La discriminación lingüística y cultural: el caso peruano, por Elmo Ledesma Zamora y Laura Caller	129
3. Resumen de las discusiones	136
CAPITULO IV: POLITICAS AGRARIAS Y ECONOMICAS	
1. La situación del campesinado andino y las decisiones de política económica, por José María Caballero	140

2. La política agraria frente a la forma de producción parcelaria, por Víctor Manuel Moncayo	158
3. Las políticas de alimentos de las empresas multinacionales y su efecto sobre los derechos humanos, por Richard J. Barnett	182
4. Conflictos rurales y derechos humanos en Colombia, por Alejandro Reyes Posada, Apolinar Díaz Callejas, Orlando Fals Borda y Adolfo Triana Antorveza	201
5. Resumen de las discusiones	216

CAPITULO V: ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA Y ACCESO DE LOS CAMPESINOS A LOS SERVICIOS LEGALES

1. Instituciones y procedimientos para la implementación de la reforma agraria: el fuero privativo agrario en Perú, por Guillermo Figallo	220
2. La asistencia legal en América Latina: reflexiones, por Luis Bates	246
3. Asistencia legal para campesinos, por Benito Mauriz Aymerich	260
4. Resumen de las discusiones	274

CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

—ANEXOS	302
--------------------------	------------

INTRODUCCION

El seminario sobre "Derechos Humanos en las Zonas Rurales de la Región Andina", celebrado en Bogotá en septiembre de 1979, fue el cuarto de una serie de seminarios regionales y subregionales organizados por la Comisión Internacional de Juristas en el Tercer Mundo. Los tres anteriores se realizaron en: Tanzania, sobre el tema "Derechos Humanos en Estados con Sistema de Partido Único"; Barbados, sobre "Derechos Humanos y su Promoción en el Caribe"; y Senegal, con el tema "El Desarrollo y los Derechos Humanos". La Comisión Internacional de Juristas agradece al Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, entidad copatrocinadora del seminario de Bogotá, por su colaboración en la preparación y organización del evento.

Estos seminarios reúnen no solamente abogados, sino también economistas, sociólogos, especialistas de ciencia política, sindicalistas, miembros de las iglesias, y otras personas preocupadas por distintos aspectos de los derechos humanos. Con excepción de la sesión de apertura, las deliberaciones se realizan en privado, a fin de permitir una franca discusión de temas que son con frecuencia delicados.

El propósito de los seminarios es el de auspiciar un foro en el cual puedan discutirse, con espíritu constructivo, importantes materias vinculadas a la promoción y protección de los derechos humanos en el marco del principio del Imperio del Derecho, con la esperanza de alcanzar conclusiones y recomendaciones específicas. Este libro contiene los principales documentos de trabajo, los resúmenes de las discusiones y las conclusiones y recomendaciones del seminario. Como podrá observarse, siguiendo la práctica establecida en estos eventos, las conclusiones y recomendaciones no hacen referencia a la situación de los derechos humanos en ningún país en particular. Se discutieron problemas y se propusieron soluciones de

aplicación general en la región; huelga decir, sin embargo, que no todas las conclusiones son relevantes a la situación de cada uno de los seis países.

Con frecuencia, cuando la Comisión Internacional de Juristas ha planteado interrogantes acerca de las limitaciones a los derechos civiles y políticos en el área andina, los gobiernos han contestado que estas limitaciones son necesarias para superar la pobreza y el subdesarrollo y para fomentar los derechos económicos, sociales y culturales básicos, a los cuales deben conceder prioridad. Pensamos que podía ser provechoso examinar esta tesis en relación con ciertos derechos económicos, sociales y culturales específicos, tales como reforma agraria, legislación laboral, derechos de los grupos indígenas y derechos a la salud y a la educación. El seminario pudo discutir las reformas que se han ensayado, su mayor o menor éxito, y la medida en que las restricciones a los derechos civiles y políticos han favorecido u obstaculizado el éxito o el fracaso de tales reformas. Esperamos que las conclusiones del seminario puedan ser una contribución útil al desarrollo rural de esta región.

En nombre de los organizadores quiero expresar nuestra gratitud al gobierno de Noruega, a la Fundación Ford y a la Fundación Interamericana, por sus generosos aportes financieros para los gastos del seminario, y al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales por su gentil ofrecimiento de publicar este informe.

Ginebra
Diciembre 1979

Niall MacDermot
Secretario General
Comisión Internacional de
Juristas

PREFACIO

Por el Doctor Carlos Lleras Restrepo

Señor Ministro de Relaciones Exteriores.

Señor Secretario General de la Comisión
Internacional de Juristas.

Señor Presidente del Consejo Interamericano
de Derecho y Desarrollo.

Señor Subdirector General de la FAO.

Señoras y señores:

Las Naciones Unidas han adelantado desde los comienzos de su organización una nobilísima actividad enderezada a que se reconozcan y respeten universalmente los derechos humanos. En algo más de tres decenios se han formulado y han entrado en vigencia la "Declaración Universal de Derechos Humanos", el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" y el "Protocolo Facultativo" referente a este último Pacto. Hay entre la protección de los derechos civiles y políticos y la de los económicos, sociales y culturales una diferencia que resulta inevitable por la propia naturaleza de las cosas: al paso que el Comité de Derechos Humanos puede examinar comunicaciones de los estados y aun de individuos sobre la violación de las obligaciones que el Pacto impone, exigir explicaciones al Estado miembro y vigilar las medidas que éste está en la obligación de tomar para corregir cuanto quebrante tales obligaciones, en el caso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales sólo se han podido prever un sistema de informes y recomendaciones de mucho menor poder coactivo y la labor de cooperación contemplada en el artículo 23 del respectivo Pacto. Lo que del texto de éste resulta es la importancia que se concede al fiel conocimiento de las deficiencias existentes y del esfuerzo nacional e internacional que se haga para remediarlas. De ahí la grandísima importancia que tienen reuniones como la que hoy se inicia aquí bajo los auspicios de la Comi-

sión Internacional de Juristas y del Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Se trata de hacer una apreciación objetiva de seis temas fundamentales: reforma agraria, legislación laboral y derechos sindicales, derechos de la población indígena, políticas agrícolas y económicas, implementación de éstas y servicios sociales en las zonas rurales de la región andina. Son puntos que caen bajo el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; pero este seminario no puede, en mi entender, pasar inadvertido el llamamiento del señor MacDermot sobre las relaciones entre la vigencia de estos derechos y las limitaciones a los civiles y políticos que han existido en el área y de las cuales se ha ocupado la Comisión Internacional de Juristas. El ilustre secretario de ésta nos plantea, entiendo yo, la conveniencia de examinar cierta tesis que en este continente y en otros se presenta para justificar el rompimiento del orden democrático: la de que para superar el subdesarrollo hay que pasar por un periodo de autoritarismo, más o menos prolongado, con recorte de los derechos civiles y políticos. Tesis que yo no comparto, por supuesto; el bienestar y la cultura tienen que alcanzarse dentro de un cuadro de respeto a la libertad y a la dignidad de todos. O, en otras palabras, tienen que ser el fruto de la acción de mujeres y hombres libres, desarrollada bajo un sistema político que les permita participar en el gobierno, con el goce pleno de las libertades fundamentales que la Declaración Universal de 1948 recogió en concisas y severas cláusulas.

Se justifica plenamente el estudio especial de las zonas rurales. No es necesario, en verdad, exponer muchas razones para respaldarlo: el derecho a trabajar está en el campo muy directamente ligado a las estructuras agrarias; los problemas educacionales se presentan en él con características muy específicas, tanto por la dificultad de acceso a la escuela, como por la naturaleza de la enseñanza que sería necesario impartir; el espíritu de asociación no florece fácilmente en zonas de población dispersa; es costoso, y a veces casi imposible, llevar hasta los hogares ciertos servicios como el de la provisión de agua potable y el alumbrado, e incluso lo es el aprovisionamiento regular de combustible que el campesino suple con la deforestación empobrecedora de los recursos hídricos y de los

suelos vegetales; las dificultades específicas para una buena organización de la seguridad social, principalmente en el sector de la salud; los acondicionamientos que el medio y el nivel del ingreso imponen al régimen nutricional; los problemas de construcción de viviendas; el fenómeno de la forzada trashumancia de los jornaleros rurales y sus implicaciones sobre la organización familiar, la seguridad social, etc. América Latina presenta, además, y ustedes lo saben bien, un fenómeno de concentración urbanística que yo me atrevería a calificar de monstruoso, fruto de muchas y complejas causas, pero ligado estrechamente a todos los puntos que me he permitido enumerar a la ligera y que están comprendidos en la agenda de este seminario. Y una de las más complejas cuestiones que se presentan a la consideración del estudioso es la de identificar las relaciones entre el crecimiento desbordado de las urbes, y la vigencia real de los derechos humanos para la población que se desarraiga del campo. No está preparada para los oficios urbanos o simplemente no halla puestos de trabajo disponibles y debe pasar por un proceso de asimilación doloroso y prolongado.

DERECHOS HUMANOS Y ESTRUCTURAS AGRARIAS

No es de extrañar que buena parte de los estudios enviados como contribución a este seminario, se refieran a la reforma agraria y, en general, a los intentos de modificación en la estructura de la propiedad rural y de las explotaciones agrícolas. El incipiente desarrollo agro-industrial, la decadencia del viejo artesanado no compensada suficientemente con formas nuevas de actividad en manufacturas locales y servicios, hacen que el "derecho al trabajo" tenga una estrechísima relación con la propiedad de la tierra y con la forma de su explotación. Además, la reforma agraria, entendida en un comienzo sólo como la abolición de ciertas formas casi esclavistas en las relaciones de trabajo y como un cambio en la propiedad de las tierras, y más tarde como una operación más compleja y honda, ha agitado esporádicamente las masas campesinas y ha figurado, con variable grado de preferencia, en programas de los partidos políticos del área andina. Los mismos desencantos y frustraciones registrados hacen que cobre creciente interés el examen de las causas que no han permitido el desarrollo

afortunado de la reforma e incluso han generado, en ciertos casos, cambios estructurales regresivos al menos en apariencia.

Los años han acentuado en mí la tendencia a dar, en la consideración de problemas de esta naturaleza, mucha importancia al factor tiempo, a la evolución que viene de atrás, y no se detiene, aunque asume frecuentemente rumbos que no se habían previsto. Lo que hoy existe no satisface a mis ideas sobre la justicia social, la libertad y la eficiencia económica. Pero tal comprobación no me impide reconocer que en el área andina los últimos cinco decenios han visto la desaparición de ciertas formas aberrantes de relación entre propietarios y trabajadores, las que hacían de éstos una especie de "siervos de la tierra", y convertían el ejercicio del derecho al trabajo en una sujeción insoportable. Por otro lado, ciertos aspectos de la situación agraria, muchos relacionados con las posibilidades de trabajar en condiciones que no colinden con las extremas dependencia y miseria, se han ido agravando, pese a la disminución relativa de la población rural con respecto al conjunto de la población total de cada uno de nuestros países.

De todos modos, la cuestión agraria ha despertado y seguirá despertando las más vivas polémicas y siendo objeto de examen desde los más diversos ángulos. Algunas personas se aproximan a ella exclusivamente por el aspecto de la productividad, ligado a la densidad de capital que se emplea en las explotaciones, y este enfoque, por unilateral que sea, nos interesa en cuanto a la creación o conservación de puestos de trabajo se refiere; otros ponen de relieve la persistencia del complejo latifundio-minifundio, que tiene también tantos aspectos relacionados con la ocupación de la mano de obra, muy variados por cierto, ya que, en ciertos casos, la gran empresa agrícola da lugar a demanda de mano de obra con caracteres de permanencia y crea relaciones de trabajo similares a las del mundo industrial, y en otros el latifundio mal explotado hace recordar la antigua y dolorosa frase de: "hombres sin tierra, tierra sin hombres", mientras la explotación de la mínima parcela, si no se halla manera de complementarla con otra actividad, genera desocupación estacional forzosa; se afirma por muchos que lo importante no es la propiedad de la tierra sino la cuantía del ingreso, y tal afirmación, con su fondo de verdad, des-

pierta, sin embargo, en mí como en otras muchas gentes, la sospecha de que, ante todo, se quiere defender la perpetuación preponderante del salariado agrícola u ofrecer al trabajador rural, según frase que también hace algunos años se repitió mucho en las discusiones agrarias, "todo menos la tierra"; otros asimilan la reforma agraria a la colonización que puede ensanchar los límites cobijados por la frontera agrícola, sin dar siempre la debida consideración a las condiciones en que debe realizar su esfuerzo el colonizador y ni siquiera al costo social y económico de la colonización en sí. Sobre esta diversidad de aproximaciones al problema podría uno extenderse indefinidamente. Los trabajos remitidos a este seminario ofrecen oportunidad para estudiarlas todas, y yo no pretendo sentar anticipadamente conclusiones. Simplemente repito que el derecho al trabajo en las zonas rurales tiene una relación estrecha con el régimen de propiedad y la estructura y naturaleza de las explotaciones, no menos que con el fomento de actividades complementarias en los servicios y la industria. Quedaría, sin embargo, en una posición equívoca, si no reiterara aquí mi convicción, común a quienes en 1970 integramos el Comité Especial de la FAO sobre Reforma Agraria, que ésta debe significar una redistribución del poder económico, político y social. Posiblemente, una enunciación de esta clase desborda los límites trazados para las discusiones del seminario; pero nadie puede ignorar los reflejos que la garantía verdadera del derecho al trabajo en las zonas rurales tendría sobre esos tres órdenes que están reclamando visiblemente una real, efectiva y estable redistribución del poder.

EL DERECHO DE ASOCIACION

El derecho de asociación libre, y en particular el de sindicalización, están consagrados en la Declaración Universal de 1948 y en el artículo 8o. del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Comparto la apreciación de muchos autores sobre que la asociación constituye un rasgo esencial de la transformación agrícola moderna. Para que el derecho al trabajo tenga cabal significado tiene que estar rodeado de las condiciones que prevé el artículo 6o. del mismo Pacto, y tal cosa no se alcanza fácilmente sin la asociación bajo sus múl-

tiples formas: sindicatos, cooperativas, etc. Hasta qué punto la asociación ha progresado en la región andina, es materia que cae bajo la competencia no sólo de una sino de varias de las comisiones de este seminario. Me atrevo a sugerir que el estudio no se limite al de las garantías legales para los sindicatos, sino que se extienda al apoyo que los estados den a esta y otras formas de asociación y al de los mecanismos de participación. Por ciertos aspectos estas cuestiones se mezclan con las orientaciones que puede tener una reforma agraria y de esto nos ofrecen ejemplos algunos países del área. Las formas de propiedad colectiva crean una especie de obligatoriedad de asociación. Esto y otros aspectos del problema plantean cuestiones jurídicas que, sin duda, no escaparán a los participantes de este foro. Tampoco creo discreto que yo me anticipe a sus debates con mis personales opiniones.

EL DERECHO A LA EDUCACION. LA ESCOLARIDAD OBLIGATORIA

El derecho a recibir educación y preparación para un trabajo productivo está consagrado en los documentos internacionales que ya he mencionado repetidas veces. Pero el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no solamente consagra el derecho de todas las personas, sino que hace obligatorio cierto grado de educación e indica que deben hacerse aseguibles los demás. Si nadie puede negar el esfuerzo que en materia educativa han venido realizando los países andinos, nadie tampoco se atrevería, pienso yo, a afirmar que la educación rural es ya cuantitativa y cualitativamente satisfactoria. Merece un debate especial el cumplimiento que se haya dado al artículo 14 del Pacto.

Hay otro aspecto esencial: el de las relaciones entre la educación fundamental y la llamada extensión agrícola. No basta la oportunidad de trabajar; debe buscarse que el campesino ejerza ese derecho rodeado de condiciones que le permitan obtener el mayor fruto posible de su esfuerzo. A este respecto una revisión que relacione la realidad actual con las previsiones de los artículos 11, 13 y 15 del Pacto parece de la mayor conveniencia.

MIGRACIONES ESTACIONALES

Los expertos en organización sindical y en derecho del trabajo saben bien cuántas dificultades han rodeado la organización sindical de los trabajadores que emigran estacionalmente de una región a otra dentro de su propio país o al extranjero. Saben también que por la falta de sindicalización, pero no solamente por ella, se burlan a menudo las prestaciones sociales y aun el pago oportuno de las remuneraciones pactadas. A todo ello hay que agregar las condiciones no pocas veces deplorables del alojamiento y del acceso a los más elementales servicios. Me permito recomendar cordialmente [a la Comisión II] el estudio de la legislación laboral referente a los enganches estacionales de trabajadores para laborar en regiones alejadas de su domicilio habitual. El enganche que se hace para el trabajo estacional en el extranjero tiene que estar rodeado, naturalmente, de mayores precauciones. Cuando las migraciones obedecen a una demanda que se renueva cada año, parece obvio que su regulación debe salir del campo de la legislación dictada unilateralmente por cada Estado para consagrarse en convenios internacionales. La aceptación general de este sistema está ligada estrechamente al respeto de los derechos humanos y su práctica tiene que acomodarse a las enunciaciones del Pacto.

EL DERECHO A LA NUTRICION

El derecho a la nutrición se examina en interesantes documentos aportados a este seminario. Es, claro está, el más importante pero, como lo señala alguno de esos estudios, no siempre está ligado con el derecho a trabajar. Su reconocimiento tiene que salir de un arraigado sentimiento de solidaridad humana que anime tanto la legislación y organización en cada país, como la cooperación en el plano internacional. El impossibilitado para trabajar por cualquier causa, tiene derecho al alimento, y también los grupos humanos que por accidentes, tales como prolongadas sequías o inundaciones o por razón de ingresos insuficientes no pueden adquirirlo de manera normal. El principio se ha abierto paso en algunos países, con distintos grados de efectividad, y cada día aparece más urgente an-

clarlo con fuerza en el plano internacional. Cosas, tales como el Plan Mundial de Alimentos, han sido en realidad primeros intentos para forjar un orden jurídico sobre el derecho a la nutrición por medio de compromisos internacionales.

A propósito de la alimentación en los sectores rurales, se ha llamado con frecuencia la atención sobre dos puntos que considero necesario mencionar ahora. El remplazo de los cultivos que suministran directamente alimento al agricultor y su familia por cultivos industriales y la concentración de la propiedad agraria que con frecuencia ha acompañado a la llamada "revolución verde". En ausencia de un cambio muy hondo de estructuras, o de una acción muy intensa para aumentar la productividad en el sector minifundista, es difícil que la capitalización de la agricultura no genere aquellos resultados. De hecho los está generando en forma creciente.

No deseo aventurarme, a propósito del derecho a la nutrición, en otro tema que en los últimos años ocupa cada vez más la atención de los expertos. Me contento con mencionarlo de paso: es la forma de hacer llegar al consumo los elementos nutritivos, ya que el crecimiento del ingreso **per capita** ha ido acompañado, casi invariablemente, de cambios en la dieta alimentaria que suponen la utilización de los productos vegetales para la obtención de carne, huevos, leche y sus derivados. El cambio en este aspecto ha sido tan hondo, al tiempo que se precisa más la existencia de desnutrición crónica en muchas áreas y se hacen frecuentes los casos de aguda escasez temporal y carestía, que uno puede preguntarse si no llegará el momento en que la forma de utilización de la tierra tenga que ser regulada por leyes nacionales y aun por acuerdos de carácter internacional. No han sido excepcionales las irrupciones del legislador en este campo de la utilización de las tierras, ya por razones de sanidad vegetal, ya por otras de orden económico como las de obtener una buena zonificación o mantener fuera de cultivo, con el fin de sostener los niveles de precios, las áreas marginales. Hay ejemplos, y alguno de este país, en que se han dictado normas de fuerza legal para que un determinado porcentaje de las tierras sea dedicado a cultivos alimentarios. El derecho a la nutrición, superior a todos

los demás, puede llevar a regulaciones jurídicas de un orden que hasta ahora sólo ha tenido limitadas manifestaciones.

SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES EN LAS AREAS RURALES

La organización de la seguridad social y de los servicios sociales en las áreas rurales de la región andina figuran también en la agenda de trabajo [de las comisiones]. El artículo 9o. del Pacto Internacional reconoce "el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social". Bien sabidos son los problemas que presenta el seguro social de los campesinos ya que, por ser el ingreso del trabajador rural más bajo, generalmente, que el del urbano, no puede soportar el peso de las mismas cotizaciones, ya porque resulta difícil controlar el pago de las que corresponden a los patronos, ya, en fin, porque el régimen ordinario del seguro social resulta inaplicable en las regiones de minifundio. Para éstas deben organizarse, y en ciertos casos se han organizado, sistemas diferentes. El estudio de su funcionamiento, para saber hasta dónde el derecho consagrado en el Pacto Internacional se traduce en efectiva prestación, es sin duda uno de los temas que con mayor interés debería ser examinado en estas reuniones. En ciertos casos los planes de alimentos, a cuya justificación moral y jurídica me referí antes, juegan dentro de los sistemas de seguridad o de seguro social, y tendrían que ser examinados en ese contexto.

La organización de los servicios sociales en las áreas rurales es problema complejo, aun en los países de mayor desarrollo. En reciente estudio de Ignacio Ballester Ros sobre el caso español, cuyas características son bastante serias pese a los esfuerzos de los últimos decenios, se hace el siguiente, sencillo planteamiento: "Aunque se ha llegado a considerar como inevitable el trasvase de mano de obra de la agricultura hacia la industria y los servicios, como resultado natural del progreso técnico y como condición para el progreso social, ello no debe significar resignarse ante la decadencia o la miseria del campo español. Debe fijarse como meta la promoción de toda la población y no deben ahorrarse esfuerzos para ello, porque así se conseguirá una sociedad más equilibrada, en el doble sentido de

equilibrio estructural entre los sectores productivos y equilibrio geográfico entre las distintas regiones".

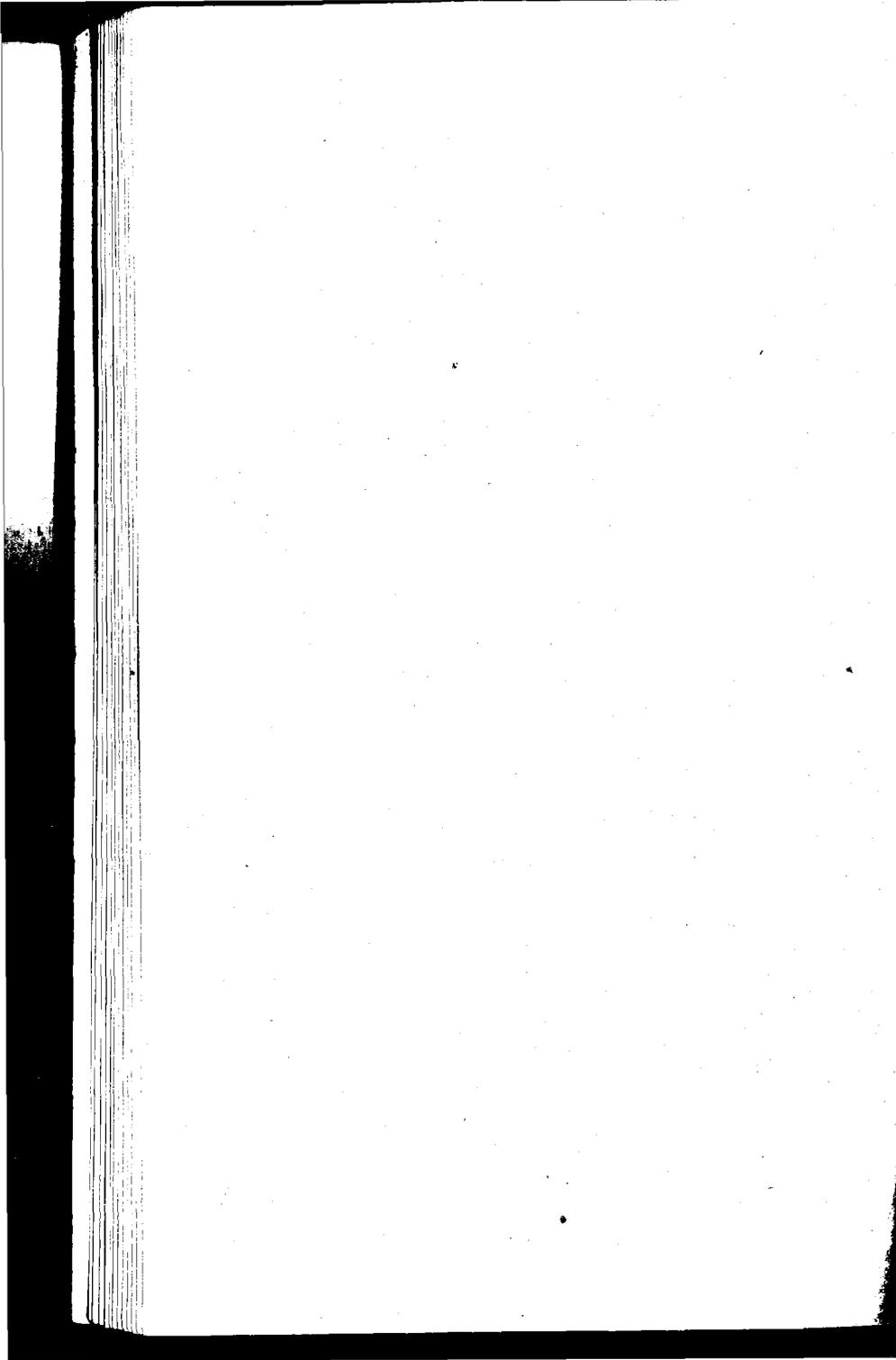
Cómo organizar los servicios públicos y comunitarios en la comunidad rural es cuestión que presenta múltiples aspectos, comenzando por los jurídicos, que nacen de la división política del territorio, de la distribución de competencias entre el gobierno central, los de las provincias y los de los municipios. En todo caso, es indispensable estudiar y adoptar una política y planes definidos sobre lo que se llama "ordenación del territorio", materia sobre la cual algunos países, como es el caso de Francia, han dado pasos muy importantes. ¿A qué escala deben organizarse los servicios públicos para que no se tropiece con los inconvenientes de un marco demasiado pequeño o, por el contrario, con los de una dirección que no tiene contacto estrecho con la comunidad? Hay una variedad infinita de fórmulas y algunas se han ensayado en países andinos: las corporaciones regionales de desarrollo, las asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, la formación de áreas metropolitanas, etc. En la Constitución colombiana, por ejemplo, está previsto que las asambleas departamentales pueden hacer obligatoria la asociación de municipios, cosa que hasta el momento no ha tenido aplicación, aunque en el pasado ciertas cooperativas de municipalidades desempeñaron papel de alguna consideración. En todo caso, al lado de las obras que se construyen a escala municipal y aun de corregimiento o vereda, irremplazables en muchos casos, surge y progresa la tendencia a los acueductos rurales que pueden prestar servicio a toda una comarca y, desde luego, la electrificación rural y el servicio de telecomunicaciones dependen de sistemas cuyo radio de acción es mucho más amplio. La distancia que media entre el hogar campesino y la fuente de donde puede aprovisionarse de agua, es tema que se ha estudiado mucho y por distintos aspectos, uno de los cuales es el esfuerzo físico que debe soportar por lo regular la mujer. Con respecto a todos los servicios, el grado de dispersión o aglomeración de los pobladores rurales influye tremendamente sobre las posibilidades materiales de prestación de ellos y sobre los costos. Los iniciales de instalación superan enormemente la capacidad económica del minifundista, y se hace necesario organizar una fuente de financiación diferente.

Dentro de los problemas de ordenación del territorio figura naturalmente el de la vivienda, materia sobre la cual podría verme tentado a hablar largamente, porque ha sido objeto de mis preocupaciones desde hace muchos años. Pero abusaría de la paciencia de ustedes. El tema se ha discutido en varias reuniones internacionales y ha sido amplio el examen de sus distintos aspectos: el influjo de la estructura de la propiedad y las explotaciones agrarias; las disponibilidades de material de construcción; las condiciones de seguridad; las relaciones entre el precio de la vivienda y el de la explotación agrícola en sí, etc. La concentración en nuevos centros semiurbanos de los agricultores en regiones de población dispersa se ha presentado a veces como una solución no sólo con respecto a la vivienda, sino a la prestación de los servicios públicos y sociales y a la asistencia escolar. Es difícil acoger una solución de esa clase con carácter general; pero no se debe descuidar su examen al estudiar la implementación de la política ni prescindir de examinar el resultado de algunas experiencias o de la confrontación de situaciones y hábitos diferentes.

La gran tarea de hacer efectivos los derechos humanos en el terreno económico, social y cultural para los sectores rurales de la población no puede considerarse menos urgente e importante que la que toca con los habitantes de las grandes urbes latinoamericanas, cada vez más afectadas por lo que se ha llamado la "ruralización" de las ciudades. El goce de esos derechos va unido a un problema de equilibrio general y al de las relaciones entre el medio y el hombre. La Comisión Internacional de Juristas está trabajando sobre un campo relativamente muy nuevo en la ciencia del derecho y por muchos factores todavía insuficientemente explorado por los aspectos humano y social. Quiero dar a ella las gracias, en cabeza principalmente del Sr. Niall MacDermot, y también al Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Están ofreciendo a juristas, sociólogos y economistas la oportunidad de dar un vistazo de conjunto a muchos intentos dispersos, a muchas políticas que han quedado trunca, y la de contribuir a sistematizar su avance en las regiones andinas en las cuales ciertos problemas tienen características específicas y presentan mayores dificultades que en otras regiones. Interesado como he estado a lo largo de toda mi vida pública por los problemas de la refor-

ma agraria, de la vivienda rural, de los servicios sociales en los campos, de la ordenación del territorio, recibí con gratitud la oportunidad que se me ofreció para hablar ante los participantes en este seminario. Quiero renovar la expresión de esa gratitud y desear a ustedes mucho éxito en la tarea para la cual han sido convocados.

César Lleras Restrepo



CAPITULO I

LA REFORMA AGRARIA

- Fernando Eguren
- Diego García-Sayán
- Ramón Vicente Casanova
- Apolinar Díaz Callejas
- Resumen

PROBLEMA AGRARIO, TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMAS AGRARIAS

**Fernando Eguren y
Diego García-Sayán**

En este trabajo presentamos algunas reflexiones sobre el problema agrario en los países andinos. Es difícil concentrar en pocas páginas el tratamiento de un tema difícil, rico y con particularidades nacionales. Nuestra reflexión se ha centrado en los rasgos más saltantes y generales de la cuestión agraria, sacrificando el análisis de las características específicas.

La primera sección trata sobre las condiciones que permitieron que la cuestión agraria aparezca como problema ante los sectores sociales más diversos, planteándose las reformas agrarias como estrategia de solución. En la segunda parte, revisamos someramente las reformas agrarias en los países de la región, finalizando con una evaluación general de sus resultados.

I. EL PROBLEMA AGRARIO Y LA TENENCIA DE LA TIERRA

1. Es recién en la década del cincuenta, y en algunos países aún después, que el problema agrario surge como preocupación compartida por la mayoría de los sectores sociales en los países latinoamericanos. Lo cual no quiere decir que este problema no haya sido sentido desde mucho antes, sobre todo por los que lo viven en carne propia y por los sectores radicalizados políticamente. Pero hace apenas tres décadas que una serie de circunstancias fueron confluyendo, permitiendo que

los mismos grupos dominantes de la sociedad sintieran como una necesidad política y económica hacer algo respecto a él.

¿Cuáles fueron estas nuevas circunstancias?

En primer lugar, el proceso de industrialización dependiente impulsado después de la segunda guerra mundial, bajo el modelo de sustitución de las importaciones. Este proceso impuso paulatinamente un conjunto de exigencias que presionaban por una modificación de la organización tradicional del campo: necesidad de ampliación del mercado interno; y, por consiguiente, de la monetarización creciente del conjunto de la economía; reducción de las importaciones de productos agropecuarios frente a la necesidad creciente de importar bienes de producción e insumos de origen agropecuario para la industria.

En segundo lugar, aún antes de la década del cincuenta se había iniciado un proceso de urbanización intensificado en las décadas siguientes. Este fue producto tanto de la diversificación de las actividades económicas urbanas como de las migraciones rurales debidas al estancamiento del sector agropecuario y al rápido crecimiento demográfico. Este proceso tuvo dos resultados críticos: el desarrollo explosivo de los llamados "barrios marginales" y una gran presión sobre la demanda de alimentos, con pocas posibilidades de ser satisfecha sin recurrir a crecientes importaciones, compitiendo en el mercado de divisas con las necesidades de la industria.

En tercer lugar, el proceso de transformaciones políticas ocurridas en el seno de las clases dominantes, en el Estado y en los sectores populares. El impulso de la industrialización permite la configuración de sectores específicos de interés en las clases dominantes que presionan por la creación de condiciones más favorables para la expansión de la industria, el comercio y las finanzas. Estos intereses aparecen como crecientemente contrapuestos a los de los terratenientes tradicionales desinteresados en una perspectiva, por ser sobre todo perceptores de renta proveniente de campesinos enfeudados en las tierras de las haciendas y débilmente integrados al mercado. La diferenciación de intereses de las clases dominantes, esquematizada más arriba, repercute en la misma organización y funciones del Estado. De acuerdo con las condiciones específicas de cada país, el Estado asume con mayor o menor intensidad un papel de

organizador de la economía a través de instrumentos normativos y del control de los recursos financieros, del comercio exterior y de algunos sectores productivos básicos. Al mismo tiempo extiende al conjunto de la población y del territorio su papel administrativo, político y represivo. En otras palabras, se "moderniza". Esta modernización pasa por el debilitamiento de los poderes locales rurales y de los "feudos" políticos de los terratenientes tradicionales. Por otro lado, a partir de la década del cincuenta, el movimiento popular, y específicamente el movimiento campesino, ha experimentado un vigoroso impulso, tanto organizativo, como de combate por el mejoramiento de sus condiciones políticas, económicas y sociales, debilitando grandemente a los terratenientes y convirtiéndose en una fuerza social de fundamental importancia en el quehacer político.

2. Conviene detenernos en las modificaciones ocurridas en el agro. Sin duda existen diferencias entre los diversos países andinos, pero también similitudes. En muchos países ha persistido la imagen que los sectores tradicionales del campo se han mantenido, por lo menos desde la independencia de España, estáticos. Sin embargo, no ha sido éste el caso. Muchas haciendas tradicionales emprendieron, en particular en este siglo, un proceso de modernización, organizándose empresarialmente, introduciendo técnicas más modernas y asalariando a los trabajadores. Algunas de ellas (azucareras, algodoneras) sufrieron este proceso en directa conexión con el mercado internacional. Pero en la sierra (especialmente las haciendas ganaderas) la producción se dirigió más hacia el mercado interno. Es cierto que en la sierra este proceso de **junkerización** tuvo grandes obstáculos, no logrando, por consiguiente, extenderse en forma masiva. Pero en las últimas décadas las haciendas más tradicionales fueron debilitándose, no para dar lugar necesariamente a empresas modernas, sino a parcelaciones. En este sentido, el "asedio interno" y "externo" de las comunidades campesinas y parcelarias sobre las tierras de la hacienda, estudiados por Baraona en Ecuador y Caballero en el Perú, han desempeñado y aún desempeñan un importante papel.

Trasformaciones de gran importancia han afectado también a las comunidades campesinas y a los productores parcelarios de base familiar. Las comunidades campesinas como unidades

económicas son casi inexistentes. La apropiación privada de las tierras comunales, entre los comuneros, reconocida legalmente o no, es un hecho muy difundido. Más aún, la creciente incorporación de todos los sectores campesinos al mercado ha propulsado la diferenciación campesina al interior de las comunidades. La comunidad cerrada y con una población homogénea es parte del pasado. Su importancia actual es principalmente administrativa, política y cultural: mantienen una relativa autonomía respecto a la estructura del aparato estatal, cumplen a menudo el papel de organismos de defensa de sus miembros frente a los poderes locales y al Estado, y son definitivamente importantes para el mantenimiento de sus rasgos culturales y de la propia identidad de los comuneros como tales. Tanto los comuneros, como se ha mencionado, como los productores parcelarios, se han ido integrando paulatinamente a una economía monetaria. Ello obliga a unos y otros a evacuar parte de su producción al mercado y a adquirir de él otros productos agropecuarios, pero, lo que es más importante, también bienes de origen industrial. Con el mismo sentido se ven crecientemente forzados a una venta eventual de la fuerza de trabajo. Los sectores campesinos considerados hace años como "marginales" (utilizamos el término por ser de uso corriente, pero no lo suscribimos) no lo son ya más. Y son éstos los que constituyen el mayor número de trabajadores del campo.

La extensión de la economía monetaria, la concentración de la propiedad de la tierra, el intenso crecimiento demográfico, la creciente influencia cultural, económica y política de la ciudad sobre el campo, y el debilitamiento relativo del poder político de los terratenientes —tanto en el mismo campo como en el bloque de clases dominantes y en el Estado— crearon las condiciones propicias para que el campesinado asumiese un papel más activo. Este se dio, centralmente, en la recuperación de tierras usurpadas ancestralmente por las haciendas, y en la exigencia —en el caso de los trabajadores feudatarios— de mejores condiciones de trabajo o en su independización de la hacienda y en el relajamiento de las formas políticas más opresivas.

Una modalidad más reciente de intervención del capital en el campo se da con la instalación de agroindustrias, controladas a menudo por empresas transnacionales. En algunos casos las

agroindustrias promueven la modernización de explotaciones agropecuarias que las proveen de los insumos fundamentales, en otros, por el contrario, consolidan la pequeña producción de base familiar, pero subordinándola a la racionalidad de la agroindustria. En efecto, ésta les proporciona créditos, semillas, asesoría y asegura la compra del producto. Tanto en uno como en otro caso los productores se enfrentan directamente a la presencia del capital.

También en los sectores del campo, caracterizados por un desarrollo capitalista más intenso y de más larga tradición, el proletariado rural, siguiendo el ritmo ascensional del movimiento popular urbano, ha organizado mejor sus luchas reivindicativas, formando o consolidando gremios articulados por regiones y aun nacionalmente.

3. Algunos hechos ocurridos en América Latina, de gran trascendencia histórica para el continente, se sumaron a los procesos antes descritos para sensibilizar a los diferentes sectores sociales y a los gobiernos respecto al problema agrario. Resaltaremos aquí dos de ellos. El primero, la revolución boliviana de 1952, que mostró nuevamente (después de cuatro décadas de la experiencia mexicana) la tremenda capacidad de movilización y fuerza política del campesinado, el cual realizó por su propia cuenta una reforma agraria, pero poniendo en grave peligro las estructuras políticas básicas de la sociedad boliviana. Una reforma agraria, hecha desde arriba, podría haber reducido grandemente ese riesgo.

Más importante aún fue el éxito en 1959 de la revolución cubana, que presentaba ante los ojos de los pueblos de América Latina una alternativa a la situación de miseria y de dependencia, introduciendo modificaciones políticas y económicas de carácter revolucionario. Lo que para amplios sectores del pueblo era un modelo atractivo, para las clases dominantes era una amenaza. Lo que quedaba evidenciado para éstas era la necesidad de dar alguna salida a los problemas más apremiantes y explosivos sin remover las estructuras políticas y económicas básicas, tomando el eslabón más débil de la cadena: el problema agrario.

Tal estrategia quedó sancionada en la Reunión de Presidentes en Punta del Este, en 1961, con la adopción de la Alianza para

el Progreso propuesta por los Estados Unidos. El Objetivo 6 del Título Primero de la Carta de Punta del Este estipulaba: "Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para los hombres que la trabajan, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad". Este enunciado aparecería, con ciertas variaciones, en la exposición de motivos de algunas de las leyes de reforma agraria promulgadas en la década pasada. Y el planteamiento de la necesidad de realización de reformas agrarias se incorporó a los programas políticos de la mayoría de partidos, aun conservadores.

4. En 1961 se crea el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), a iniciativa de los principales organismos internacionales encargados de colaborar en el desarrollo agrícola de América Latina. El CIDA emprendió un estudio sobre la estructura de la tenencia de la tierra en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú), cuyos resultados habrían de tener una influencia importante sobre la conceptualización de los problemas agrarios y de la reforma agraria. Una de las fuentes fundamentales utilizadas para este estudio fueron los censos agropecuarios de cada país. Vale la pena mencionar que para algunos de ellos los primeros censos agropecuarios fueron realizados recién en la década del cincuenta o a comienzos del sesenta. Interpretamos que este hecho tardío evidencia la resistencia de los gobiernos de poner de manifiesto en números las tremendas desigualdades en la estructura de tenencia de la tierra y en la distribución de los recursos productivos. Las nuevas condiciones anteriormente señaladas hicieron no solamente posible, sino necesaria, la obtención y organización de una información precisa sobre la situación en el campo. Si bien el informe CIDA es muy rico, tanto en información cuantitativa como en análisis cualitativo, la asimilación "oficial" de sus resultados por los gobiernos se centró básicamente en el aspecto más impactante: la

distribución polarizada de la tierra y, secundariamente, en la existencia de formas "semifeudales" de tenencia. Esta asimilación se refleja en los textos de las leyes de reforma agraria.

Los datos sobre la distribución de la tierra son sin duda impactantes. En Perú, el 1,1% de las explotaciones agropecuarias del país concentraban el 82,4% de las tierras. Los porcentajes respectivos para Chile eran de 6,9 y 81,3%; en Colombia, 1,3 y 49,5%; en Ecuador, el 0,4 y 45,1%. La información provenía de los censos realizados en el periodo 1950-1960. Datos de Bolivia (no comprendido en el estudio CIDA) del periodo previo a la reforma agraria indican que en 1950 el 6% de las explotaciones incluía el 92% de las tierras; en Venezuela, en 1960, los porcentajes respectivos eran 1,5 y 79%. La gran concentración de la tierra quedaba aún más evidenciada al contrastarla con una espectacular atomización de la misma. Así, en Perú, el 95,7% de las explotaciones agropecuarias cubría una superficie de apenas el 10,4% del área agrícola del país. En Chile, los porcentajes respectivos eran 62,8 y 1,8%; en Colombia, 86 y 14,6%; en Ecuador, 89,9 y 16,1%; en Bolivia, 77,8 y 0,8%; en Venezuela, 88 y 5,6%.

Prácticamente todas las leyes de reforma agraria incluyeron límites máximos al tamaño de las explotaciones agropecuarias, y en algunas, restricciones a las unidades muy pequeñas para evitar la propagación del minifundio. Sin embargo, la aplicación de estas normas ha variado en intensidad en los diferentes países de la región. Datos sobre la concentración de la tierra y su dispersión en la década del setenta nos indican que este problema se mantiene, aún en aquellos países, como Perú, Chile y Bolivia, en los que la reforma agraria tuvo un alcance más amplio y profundo. Vale decir que la concentración de la tierra en grandes unidades sigue siendo una realidad, aun en casos como el de Perú en que estas haciendas han sido expropiadas y luego adjudicadas sin variar sus dimensiones. Junto a esta situación, la atomización de la tenencia, por el otro lado, se ha agudizado.

La mayor parte de las leyes de reforma agraria contemplaron también la necesidad de eliminar las relaciones "semifeudales" en el campo. La legislación aquí no hace sino constatar y encauzar un proceso iniciado en los diversos países de la región.

desde hace décadas. La reducción o eliminación de las formas más atrasadas de renta ha sido una reivindicación generalizada ahí donde el campesinado se ha movilizad. La aplicación de las reformas agrarias ha dado un respaldo legal a esta tendencia (por lo demás, a menudo reprimida), coadyuvando a su reforzamiento. Como resultado, la importancia numérica del pequeño propietario rural ha aumentado.

5. Actualmente no puede afirmarse que "el problema agrario" haya sido resuelto en ninguno de los países de la región, ni aún en aquellos en los que se han aplicado reformas agrarias radicales. Las muestras más saltantes de esta realidad son varias: la incapacidad del sector agrario de satisfacer las crecientes demandas de alimentos de la población; la persistencia de un inmenso número de desempleados y subempleados en el campo, cuya única salida aparente es la migración a las ciudades, incapaces de absorber, sin embargo, una creciente y desproporcionada oferta de mano de obra; la gran presión sobre la tierra, particularmente en la sierra, por el aumento de la población, el mantenimiento de la concentración de la propiedad rural, el estancamiento tecnológico; el bajo nivel de ingresos de los trabajadores rurales en relación con el promedio nacional; y, particularmente, en la sierra, el mantenimiento de una secular descapitalización, debida a la inversión de las ganancias y rentas obtenidas en la agricultura en las zonas urbanas y a los términos desfavorables de intercambio, etc.

No ha sido necesario que en todos los países de la región se ejecuten reformas agrarias radicales, para llegar a la conclusión que éstas no resuelven el problema agrario, pues allí donde sí lo han sido, los mencionados problemas se han mantenido. Se han distribuido tierras; se han formado cooperativas; se ha legalizado la propiedad de los campesinos precarios; se van extinguiendo las formas más atrasadas de sujeción de campesinos a la hacienda; se ha desplazado, expropiándolos o confiscándolos, a los terratenientes más tradicionales, y aun en algunos casos a la gran burguesía agraria. Es cierto que en ningún país se ha llegado en este proceso hasta las últimas consecuencias, pero en algunos casos sí lo suficiente como para concluir que las reformas agrarias no solucionan el problema agrario. La redistribución de las tierras, la modificación de las formas de

tenencia, la reorganización de las empresas, son condiciones necesarias pero no suficientes para su resolución.

El problema agrario es un aspecto del carácter atrasado, dependiente y desigual de las sociedades latinoamericanas. La creciente presencia del capital, tanto en las actividades productivas como en la organización del mercado, aún en los sectores más atrasados del agro, estrecha la articulación de lo urbano a lo rural, de lo industrial y financiero a lo agrícola. El problema agrario depende, cada vez más, de las estrategias globales de desarrollo de los diferentes países. Por último, no hay solución "agraria" al problema agrario. Esta se enmarca necesariamente en la implementación de un modelo económico alternativo, sustentado en la utilización racional de los recursos internos, en función de las necesidades del conjunto de la población. Por consiguiente, en un modelo que rompa con la dependencia respecto a las economías centrales y que estructure una sana interdependencia. En el que las tomas de decisiones correspondan a un Estado cimentado sobre una amplia y real democracia política. El enfoque de las reformas agrarias, tal y como han sido diseñadas e implementadas en la región, son aproximaciones parciales e insuficientes al problema agrario, como se verá en la segunda sección de este documento.

II. LAS REFORMAS AGRARIAS Y SUS RESULTADOS

Al irrumpir la revolución boliviana en 1952, la reforma agraria se empieza a abrir paso como parte de los lenguajes y políticas oficiales de los gobiernos en los países andinos. Las condiciones políticas que suponen el peso de la revolución cubana y la influencia de la Alianza para el Progreso van a generalizar, desde los inicios de la década del 60, este lenguaje. En todos los países del área los políticos de las más diversas corrientes hablarán de reforma agraria como parte esencial de sus plataformas; y en todos estos países se dictarán sendas leyes de reforma agraria de distinto contenido e impacto. Esta diversidad da cuenta de que al hablar y ejecutar reformas agrarias no se está marchando, de ninguna manera, sobre un concepto unívoco. Por el contrario, los distintos intereses impulsores y las diferentes condiciones políticas de cada país hacen que por reforma agraria se entienda desde un proceso de revolución en el cual el campesinado es un actor central (caso de

Bolivia) hasta casos de políticas de colonización o de afectación de tierras marginales (casos de Venezuela, Colombia y Ecuador), pasando por políticas más o menos amplias de expropiación y adjudicación gubernamentalmente conducidas (casos de Chile y Perú). Veamos, muy gruesamente, el contenido y carácter de las distintas reformas agrarias, dedicándole una mayor atención a las reformas agrarias de Bolivia, Chile y Perú, pues en los demás países las reformas agrarias han tenido un impacto muy marginal en la estructura de propiedad agraria.

1. BOLIVIA

La reforma agraria boliviana está indisolublemente ligada a la revolución de 1952 y al papel insurreccional que en el marco de dicho proceso desarrollaron los campesinos y, fundamentalmente, los obreros mineros. En la década del 40 habían surgido en Bolivia dos importantes organizaciones de izquierda: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Partido de Izquierda Revolucionario (PIR). Esto expresaba el surgimiento de sectores que cuestionaban las características de la sociedad boliviana, cuya crisis se había profundizado a partir de la Guerra del Chaco con Paraguay, que en 1931 había enfrentado a esos dos países, debido a los intereses de dos empresas petroleras: Standard Oil y la Royal Dutch. Con base en estas corrientes y en la generación de coroneles de la Guerra del Chaco se produce el levantamiento de Villarroel que, desde el poder, impulsó algunas medidas contra el pongueaje, pero sin entrar en medidas radicales contra la hacienda tradicional y sin afectar a la famosa "rosca" del estaño. Villarroel se ocupó, asimismo, de facilitar el desarrollo del MNR, dándole a Paz Estenssoro una cartera en el gabinete (la de Hacienda). Fruto de sus propias contradicciones, de su aislamiento frente a las masas y de la escasa confianza que sus aires reformistas generaban en las clases dominantes, fue sangrientamente derrocado en 1946.

Más adelante (1951), el ganador de las elecciones fue el MNR, pero le salen al paso los militares encabezados por Marmerto Urriolagoitia. Con base en esta situación y contando con los obreros mineros como fuerza principal del combate, la Junta Militar (en ese entonces encabezada por Ballivián) es derro-

cada en abril de 1952 y sube al poder el MNR. Las milicias populares surgidas de la revolución remplazan al ejército. Con base en ese impulso se generalizan las movilizaciones en el campo (que ya se habían venido dando desde antes de 1952), generándose un gigantesco proceso de tomas de tierras y de levantamientos campesinos que procedían, rápidamente, a armarse. De facto **los campesinos hacían su propia reforma agraria** destruyendo el latifundio señorial. Recién en agosto de 1953, vale decir 16 meses después de iniciada la revolución y sobre la base de la movilización campesina, se decreta la reforma agraria (Decreto Ley 03464). En buena medida lo que hizo ésta fue legalizar lo que los campesinos ya habían hecho por su cuenta. Y es esto lo que le da su carácter radical, por cuanto el texto frío de la ley y los alambicados procedimientos de afectación y expropiación dejaban mucho que desear. Aún así, la reforma no llegó a legalizar la situación del conjunto, lo cual dejó abiertas las puertas para que en condiciones políticas distintas, que se presentaron más adelante, algunos hacendados recuperasen ciertas porciones de las tierras que les habían pertenecido.

En cuanto a la valorización y pago de la tierra expropiada, la reforma agraria boliviana tuvo en la práctica un carácter confiscatorio a pesar de que formalmente sí estaba contemplado el pago a los expropiados por los campesinos beneficiarios. Según la ley, el valor de los bienes expropiados era el utilizado para la declaración de impuestos del año 1950. Este valor era bastante bajo, por cuanto equivalía, a su vez, al quintuplo de la valorización hecha en 1944, pero habiéndose producido en esos seis años una tasa de inflación muy superior a ese quintuplo. Se establecía, además, el pago en bonos en 25 años y con un interés del 2% anual. En la práctica el sistema de bonos no se llegó a implementar. Ello se debió, en parte, al desinterés de los afectados por considerar las sumas muy bajas y por suponer, además, que la situación podría modificarse para recuperar sus tierras o recibir un pago en efectivo, con base en una valorización distinta. En lo que respecta a la adjudicación, ésta suponía el pago por los beneficiarios de la tierra adjudicada, pero el Estado nunca se ocupó de implementar esto, hasta que en 1956 se estableció la entrega gratuita de la tierra a los campesinos.

A pesar de la radicalidad y carácter relativamente masivo de la reforma agraria boliviana, cabe señalar que diez años después de promulgada la ley, ésta sólo había beneficiado a 133.389 familias con 4,4 millones de hectáreas. Esto equivale al 10% de la fuerza agrícola de trabajo (1,3 millones en 1960) y al 13% de la tierra censada en 1950¹. Paralelamente fue poco lo que se hizo para ligar el proceso de expropiaciones a un plan de desarrollo rural. En el caso del minifundio (de gran significación en ese país), por ejemplo, la reforma careció de planes de concentración parcelaria o de apoyo tecnológico y financiero para su desarrollo. En efecto, el Estado destinó escasos recursos para los servicios asistenciales y de desarrollo. El presupuesto del Servicio Nacional de Reforma Agraria equivalía, únicamente, al 0,6% del presupuesto nacional². Cuando existía apoyo financiero, por otra parte, este tenía una orientación que no favorecía a los beneficiarios de la reforma: el Banco Central y el Banco Agrícola se mostraban renuentes a proporcionar créditos a los beneficiarios (basándose en la precariedad de sus títulos). El Servicio de Crédito Rural Supervisado (Secres) creado en 1954 y financiado con Fondos de la Ayuda Económica de los Estados Unidos³ tampoco sirvió de mucho, pues estuvo orientado más a los grandes empresarios agrícolas de oriente que al campesinado⁴.

El proceso de reforma agraria boliviana, pues, no se insertó dentro de un proceso destinado a transformar el conjunto de la sociedad boliviana ni a impulsar su desarrollo en un marco planificado y armónico. Ello restringe a la reforma a ser un proceso básicamente redistributivo de tierras sin atacar los problemas de fondo del agro boliviano. Este carácter del proceso político, sumado a la escasa tierra por distribuir (que no alcan-

-
1. GARCIA, Antonio. **La Reforma Agraria y el Desarrollo Social**, en Reformas Agrarias en América Latina. Edición preparada por Oscar Delgado. Fondo de Cultura Económica, México, 1965. p. 418.
 2. CLARK, Ronald J. **Reforma Agraria: Bolivia**, en La Reforma Agraria en América Latina. Recopilación de Peter Dorner. Editorial Diana. México, 1974. p. 180.
 3. GARCIA, Antonio. Ob. cit., p. 434.
 4. *Ib.*, p. 437.

zaba, muchas veces, a dotar a los beneficiarios de los mínimos previstos por la ley) ha alimentado la subsistencia de formas de tenencia precaria, de colonato y aparcería.

Con fundamentos distintos y con base en un proceso radicalmente diferente se llega en Bolivia (como en la mayoría de nuestros países) a buscar la tabla salvadora en la colonización de las zonas de oriente hacia donde se piensa canalizar la presión demográfica y en donde está en proceso un tipo de desarrollo capitalista por el sistema de plantaciones (de caña de azúcar y algodón, básicamente). Así planteada la política colonizadora, supone dejar sin resolver el problema de la masa indígena del altiplano con el argumento de que allí ya se hizo reforma agraria. Y de dejar sin resolver, asimismo, el problema de un desarrollo desigual que mantiene en el atraso a las zonas dedicadas a la producción de alimentos, mientras que impulsa niveles de desarrollo importantes en aquellos sectores destinados a la exportación de producción agropecuaria.

A nivel ideológico-político es nítida la diferencia entre esta reforma y la del resto de países en lo que al papel del campesinado se refiere. Su presencia activa empuja el proceso, desatando una inmensa energía creadora que permite conseguir ciertas conquistas indiscutibles (como la destrucción del latifundio tradicional y ciertos derechos políticos, como el derecho al voto). Sin embargo, al resquebrajarse el modelo de cogobierno sindical (hacia 1956) y los sindicatos mineros pasan a una oposición militante al oficialismo, los sindicatos campesinos son atados a la burguesía dominante, constituyéndose en base social de sostén de la misma. Los regímenes militares de la década del 60 van a servirse también de esta masa campesina como base social manteniendo, así, fragmentada su unidad con la clase obrera.

2. CHILE

En este país se da uno de los procesos más dinámicos e interesantes de reforma agraria. Es durante el gobierno de Alessandri, en 1962, que se va a promulgar la primera ley de reforma agraria del país, la 15020. En su contenido esta ley estaba dirigida centralmente a los fundos de muy baja productividad o los que se encontraban en virtual abandono. Los pro-

cesos de expropiación previstos, asimismo, estaban atados a una disposición constitucional que obligaba al pago previo y en efectivo en caso de expropiación. Este solo hecho hacía inviable un proceso importante de expropiación por el altísimo costo que ello supondría. A este factor habría que agregar uno que es el determinante, cual es la falta de voluntad política de dicho gobierno de implementar una política redistributiva en el campo.

Es recién con el ascenso de Frei al gobierno, enarbolando un programa reformista, que la reforma agraria pasa a ser parte de una política más o menos coherente a nivel oficial. En 1967 se promulga una nueva ley de reforma agraria precedida de una enmienda constitucional que permitía el pago de los bienes expropiados con base en el valor catastral y en bonos. Esta ley, además, va a contener la innovación de la "Hectárea de Riego Básico" (HRB) como una medida de estandarización de las tierras. Con base en ello se establecía un tope de 80 HRB, admitiéndose una "reserva" de 40 a 80 HRB para los afectados. Se flexibilizaba, asimismo, la forma de pago, pues los expropiados recibirían el 10% en efectivo y el saldo en bonos a 25 años.

Esta ley se suponía debía concretar los ofrecimientos de Frei que en su campaña electoral había planteado beneficiar durante su gobierno a 100.000 familias. Concluido el gobierno DC, sin embargo, sólo un 20% de las metas previstas habían sido alcanzadas, habiéndose expropiado un total de 1.400 fundos. Demostrando palpablemente que el problema del ritmo y carácter de la reforma agraria es un problema político antes que técnico, durante el primer año del gobierno de Allende se expropió un número de haciendas (1.378) igual al expropiado por Frei durante todo su gobierno. Al segundo año de gobierno de Allende se expropiaron 2.189 fundos, decayendo esto en 1973 a 834 fundos. En total, durante el gobierno de Frei se expropiaron 1.408 haciendas y durante el gobierno de Allende 4.401 haciendas. Beneficiarios de este proceso fueron 76.569 familias que dan cuenta del 21,5% de los asalariados agrícolas; y resultante es la constitución de un sector reformado que da cuenta del 14% de la superficie agrícola del país (en HRB). Paralelamente se dio un fortalecimiento de las propiedades

medianas, constituyéndose más de 4.000 fundos nuevos de 40 a 80 HRB y 1.000 fundos nuevos de 20 a 40 HRB.

Como un elemento estrechamente ligado al proceso de reforma agraria chilena, está el de la organización de los trabajadores del campo. Durante el proceso de reforma se da un acelerado proceso de organización de los trabajadores rurales que va a incrementar su capacidad de presión y va a explicar, en parte, el intenso proceso de movilización rural que se desarrolló durante los años del gobierno de Allende. De esta manera, si en 1964 existían sólo 24 sindicatos rurales con 1.658 miembros, al amparo de normas promulgadas, en 1965 se constituyen 3.500 sindicatos, que abarcan a 190.000 trabajadores. Este proceso fue gubernamentalmente impulsado y buscaba, sin duda alguna, organizar a los trabajadores del campo en torno a los programas políticos oficialmente sostenidos, articulando en forma política a los trabajadores del campo, evitando la conformación allí de un foco de explosividad y tensión social.

En lo que a las adjudicaciones se refiere, hubo dos políticas distintas. Durante el gobierno de Frei se impulsaron los asentamientos como unidades semicolectivas que debían trabajar colectivamente por un periodo de 3 a 5 años bajo la dirección de un consejo elegido por los trabajadores y con el control y supervisión del Estado a través de la Corporación de Reforma Agraria (CORA). Al final, los asentados votarían sobre la posibilidad de continuar así organizados o parcelarse el área adjudicada. Los asentamientos correspondían a la demarcación de los predios preexistentes. Durante el gobierno de la Unidad Popular se impulsan los Centros de Reforma Agraria (CERA) como un mecanismo que pretendía superar los problemas de los asentamientos, empezando por organizarse, agrupando varios predios con la intención de conformar una unidad económica viable que permitiese las economías de escala. Se constituyeron, sin embargo, pocos CERA durante el gobierno de la UP (unos 100) mientras que en muchos lugares se repartieron títulos a familias integrantes de asentamientos al estar vencido el periodo transitorio de 3-5 años. Además, se impulsó limitadamente a las haciendas estatales a través de la figura del Centro de Producción (Cepro), que se intentaba implantar en predios modelo. Los 30 Cepro que se constituyeron no se formaron

necesariamente en los lugares que presentaban las condiciones fijadas en su diseño inicial. Por el contrario, se establecieron en lugares de escaso potencial productivo. Existieron también los llamados "comités campesinos" como una fórmula organizacional intermedia entre los asentamientos y los CERA.

El golpe militar de 1973 va a trastocar la evolución de la sociedad chilena. Y en el caso del sector agrario y de la reforma agraria va a introducir algunas modificaciones muy importantes. El sentido y orientación general de la política puesta en marcha desde 1973 no pueden ser materia de análisis en este texto. Es necesario anotar, sin embargo, que el proceso de readecuación violento de la sociedad y economía chilenas, orientadas a una mayor inserción en el mercado imperialista con base en una política liberal, es el marco de lo que ocurre en el campo desde ese año hasta la fecha. La modernización capitalista, impulsada con frialdad, supone una drástica reducción de la acción proteccionista del Estado en el campo, el libre juego de las fuerzas del mercado y la reorientación de la producción agropecuaria en función de los requerimientos de exportación más que de las necesidades del consumo interno de la población. Esta política va ligada a una apertura del mercado de tierras y a la devolución parcial de predios expropiados. De esta forma se anulan las expropiaciones de 1.512 predios que dan cuenta del 20% del área expropiada y se restituyen parcialmente porciones de otros 2.161 predios (7% del área expropiada). En total, alrededor del 30% del área expropiada es devuelta por estos mecanismos. Paralelamente se impulsan las asignaciones individuales de tierras en los asentamientos existentes. Todo este proceso se da dentro de la conocida restricción del crédito, que dificulta al extremo las posibilidades de subsistencia de muchos pequeños y medianos propietarios. La perspectiva previsible es la de una afirmación de los sectores burgueses más poderosos en el agro, en un proceso de modernización capitalista en dicho sector que es parte del proceso de conjunto por el que atraviesa Chile.

3. PERU

Como las demás reformas agrarias, la peruana no se explica en sí misma. Los elementos que la rodean y preceden desempeñan un papel fundamental. Dentro de estos hay tres que, a nuestro entender, resultan cruciales. En primer lugar el papel activo desempeñado por la lucha campesina, en particular a fines de la década del 50 e inicios de la del 60; si nos guiamos por la información CIDA, durante los primeros años de la década del 60 se movilizaron en invasiones de tierras alrededor de 300.000 campesinos, lo cual es sin duda una cifra alta si consideramos que la fuerza laboral agrícola bordeaba 1'500.000 personas. En segundo lugar, la evolución capitalista de la sociedad, afirmando el papel de ciertas clases sociales (sectores burgueses) y debilitando el papel en la sociedad global de algunos sectores de las clases dominantes (los terratenientes, básicamente). En tercer lugar, el surgimiento, en 1968, de un gobierno militar que implementa una agresiva política reformista que va a tener en la reforma agraria —implementada desde el año 1969— una de sus expresiones más significativas.

La reforma agraria como parte de la política oficial tenía, sin embargo, dos antecedentes. De un lado, el Decreto Ley 14444, promulgado por una Junta Militar en el año 1962, con el propósito específico de aplicarse en la conflictiva zona de La Convención, en donde se acababan de producir los movimientos dirigidos por Hugo Blanco. De otro lado, la Ley 15037, promulgada en 1964 durante el régimen de Belaúnde. Esta ley excluyó de la reforma a los complejos agro-industriales siendo, en todo caso, muy limitadamente aplicada. Durante el gobierno de Belaúnde sólo se expropiaron 61 propiedades que abarcaron 651.419 hectáreas, a la par que sólo se llegaron a distribuir 313.972 hectáreas entre 9.224 familias beneficiarias.

El Decreto Ley 17716 promulgado en 1969 por los militares, va a considerar los complejos agro-industriales —base material de la gran burguesía agraria peruana— dentro de la reforma agraria, iniciándose ésta precisamente en la ocupación militar de los mismos. En los años siguientes y al amparo de esta norma se va a expropiar casi toda el área inicialmente prevista, llegándose en el año 1979 a expropiar 8'043.323 hectáreas, a las cuales habría que sumar 2'456.276 incorporadas a la refor-

ma por donaciones o reversiones. Se llega, así, a 10'499.600 hectáreas que dan cuenta de más de 15.000 fundos afectados⁵. Durante este proceso de expropiaciones se va a implementar una política de valorización por debajo de los precios de mercado y de pago en bonos que golpean fuertemente a los sectores afectados. El reverso de la medalla estaba dado en la implementación burocrática y verticalista de la reforma agraria, haciendo que los planes de afectación y adjudicación respondan más a planes elaborados en oficinas con base en planos catastrales defectuosos, que en la iniciativa y organización del campesinado. Desde un inicio fue manifiesto el intento gubernamental de controlar directamente las áreas en afectación, así como de imponer las formas de adjudicación a los supuestos beneficiarios.

En forma cuantitativa el área expropiada ha sido adjudicada básicamente a las denominadas empresas asociativas (Cooperativas Agrarias de Producción y Sociedades Agrícolas de Interés Social). De esta forma, para el año 1979 las adjudicaciones de reforma agraria llegaban a 8'270.903 hectáreas distribuidas de este modo:

CUADRO No. 1

MODALIDAD DE ADJUDICACION	HECTAREAS	FAMILIAS	NUMERO DE ENTIDADES
INDIVIDUAL	630.982	41.003	—
COOPERATIVA AGRARIA DE PROD.	2'359.434	107.561	590
GRUPOS CAMPESINOS	1'615.571	44.027	801
COMUNIDADES CAMPESINAS	862.481	116.016	432
SOCIEDADES AGRICOLAS DE INTERES SOCIAL	2'802.435	60.930	60
TOTAL	8'270.903	369.537	1.883

5. Fuente: Ministerio de Agricultura y Alimentación. Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. "La Reforma Agraria en Cifras". Documento de Trabajo 04-79.

6. Fuente: Ib.

El carácter y sentido de estas empresas asociativas darían material para una ponencia especial. Sin embargo, es necesario anotar al menos dos cuestiones al respecto. En primer lugar, que la concepción tecnocrática que orienta la reforma agraria, sumada al ingrediente utópico-idealista aportado por algunos asesores civiles de los militares, hace que se constituyan muchas "empresas" asociativas que lo son sólo en el papel. En efecto, hay una base productiva en muchas de ellas (especialmente en la sierra) que hace que hablar de "empresa" allí no sea más que una ficción; resultante de esto es una extrema ineficiencia en el uso de la tierra. En segundo lugar, que en donde sí existe estructura empresarial es muy fuerte —y creciente— la presencia estatal. La decisión estatal es determinante para adoptar resoluciones vinculadas a la organización interna del trabajo, distribución y uso de la tierra y aumentos salariales. Ambos factores hacen que la terminología de "empresa asociativa" carezca de sentido real por falta —uno u otro término— de concreción.

La reforma agraria se ha traducido, sin duda, en una modificación importante en la estructura de propiedad de la tierra. La tenencia de la tierra, sin embargo, mantiene patrones de concentración —ya no en manos privadas sino en las denominadas empresas asociativas— semejantes al periodo pre-reforma agraria. Entre otras, ésta es una de las explicaciones a la reducida cifra de beneficiarios de reforma agraria que llega tan sólo al 16,9% de la población económicamente activa del campo (vale decir, 369.537 familias sobre una PEA total de 2'176.000 personas). Así como se mantiene la concentración de la tierra, la política de asignación de recursos productivos ha variado poco en comparación con el periodo previo a la reforma agraria. De esta forma, el grueso de los créditos sigue destinado a la región de la costa y, dentro de ella, a cultivos como el algodón, destinados básicamente a la exportación. La sierra, que abarca a la gran mayoría de la población rural, recibe menos del 15% de los créditos. La inversión pública, asimismo, se concentra en la política de grandes y costosas irrigaciones en la costa, dedicándole muy escasa atención a las áreas serranas.

Más allá de otras consideraciones, es en el aspecto político en donde resulta crucial, sin embargo, apreciar el carácter e impacto de la reforma agraria peruana. Uno de los ingredientes

fundamentales que nutre la política reformista de los militares desde el año 1968, es la concepción de "seguridad interna". Es esta concepción la que explícitamente está en la base de una política de reformas destinadas a realizar modificaciones que aliviase ciertas tensiones sociales, cerrando el paso, de esa forma, a un eventual estallido revolucionario. El antecedente de los primeros años de la década del 60 hacía que el sector rural desempeñara un papel central en esa óptica. Dentro de esta visión —y como elemento engarzado a la reforma agraria— el gobierno concibió e implementó desde 1972 una política de organización de sectores del campesinado con el declarado propósito de convertirlo en base social de sostén del régimen. Una compleja estructura de ligas y federaciones agrarias fue diseñada para el efecto. En forma paralela a esta política oficial, sectores independientes al régimen impulsaron importantes movilizaciones campesinas que fueron confluyendo en la reorganización de gremios que se encontraban debilitados y en su centralización a nivel nacional en la Confederación Campesina del Perú (CCP). La estructura montada gubernamentalmente, sin embargo, no respondió en forma plena a las expectativas de sus impulsores, pues ya en el año 1978 la organización nacional que ellos habían montado, la Confederación Nacional Agraria (CNA), se distanciaba del régimen hasta tal punto que éste emitió un decreto ley pretendiendo disolverla en mayo de dicho año. En resumen, se puede decir que no se concreta en éxito la intención gubernamental de utilizar la reforma agraria como medio de cooptación del campesinado a la política oficial. Y que, por el contrario, se ven fortalecidas formas independientes de organización de los campesinos. Este proceso, sin embargo, es resultante de una reforma agraria que —a diferencia de la boliviana, por ejemplo— estaba vertical y tecnocráticamente manejada. Y que no formaba parte ya, no sólo de una política de transformación de la estructura productiva en el campo, sino de una política de incorporación plena del campesinado a la vida política nacional.

4. COLOMBIA, ECUADOR Y VENEZUELA

En el caso de estos países nos encontramos ante reformas agrarias que, con sus especificidades, tienen el común denominador de ser marginales en lo que a afectación de la propie-

dad agraria se refiere. En esta medida expresan escasa vitalidad para afectar los intereses de los grandes propietarios, aunque no por ello dejan de ser expresión de la evolución y afirmación del capitalismo en estos países.

4.1 Colombia

Con su Ley 135, promulgada en el año 1961, Colombia es uno de los primeros países del área en sancionar una ley de reforma agraria. Además de las disposiciones que dicha ley tenía para aumentar la producción, para fomentar las irrigaciones y la organización de pequeños agricultores creó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) como entidad responsable de la ejecución de la reforma. Dicha entidad estaba facultada para utilizar en la política de reforma agraria tierras públicas o privadas (por compra o por expropiación). Con una norma posterior (la Ley 4 de 1973) introduce aclaraciones sobre las tierras que pueden ser materia de expropiación en términos vagos y ambiguos que se traducen, en la práctica, en la reducción a un mínimo —casi simbólico— de las tierras privadas expropiadas.

Es de remarcar que sobre un área agropecuaria de 24'229.712 hectáreas (informe CIDA), el Incora, hasta el año 1976, había adquirido por expropiación sólo 111 predios, que abarcaron 25.700 hectáreas, vale decir el 0.10% del área agropecuaria. El grueso de las tierras privadas, incluidas dentro de la reforma agraria, son negociadas —entre el Incora y los propietarios— por mecanismos que se han dado en denominar de "compra directa". Por estos mecanismos se afectaron 3.370 predios que abarcan 405.302 hectáreas, lo cual es, de todas formas, una proporción muy baja sobre el área agropecuaria total del país (1,6%). Como resultado, el Incora sólo ha adjudicado con títulos definitivos, en más de 14 años de actividad, a 9.689 beneficiarios, que abarca la reducida suma de 207.231 hectáreas, a lo que se podrían sumar los títulos en proceso de perfeccionamiento, lo cual elevaría estas cifras a 26.898 beneficiarios y 538.192 hectáreas.

Como resulta obvio, la reforma agraria colombiana tiene muy escasa significación en lo que se refiere a afectación-adjudicación de tierras de propiedad privada. Su política distributiva

parece, más bien, haber estado centrada en la adjudicación de tierras públicas como consecuencia de la reversión al Estado de tierras abandonadas o de zonas periféricas y enfeudadas, así como de la política de colonización. En virtud de estas acciones se han adjudicado 4'312.940 hectáreas, mediante 157.160 títulos de propiedad.

Sobra decir que mediante este proceso se deja prácticamente intacta la concentración en manos privadas de la propiedad territorial en Colombia. Y que, asimismo, se adjudican áreas que deben suponer —en la mayor parte de los casos— altos costos en la habilitación de las tierras para una puesta en producción, de las mismas, medianamente eficiente.

De esta manera, la concentración en la tenencia y propiedad de la tierra parece haberse acentuado durante el proceso de reforma agraria. Así, en el año 1960 el 62.5% de las unidades agropecuarias estaba restringido al 4,4% del área agropecuaria del país, mientras que en 1970 el 73.15 de las unidades agropecuarias lo estaba al 7,2% de la superficie agropecuaria total. Por otro lado, un escaso 6,8% del total de unidades agropecuarias concentraba en 1960 el 66,1% del área, mientras que en 1970 el 8,4% de las unidades se extendía sobre más del 77% del área agropecuaria.

Este proceso de mantenimiento y acentuamiento de la concentración de la propiedad de la tierra se da, entre otras formas secundarias, mediante la introducción de formas empresariales capitalistas en el agro colombiano. De esta forma, es notable la creciente tendencia a producir el café con trabajo asalariado. Es manifiesto, pues, el sentido de una política de reforma agraria que no afecta esta concentración de la propiedad territorial. En el caso colombiano parece haberse presentado el intento de sustituir una política redistributiva de la tierra y demás recursos productivos por una política de apoyo crediticio mediante programas de desarrollo rural integrado, impulsados gubernamentalmente desde el año 1972. Estos programas, en la práctica, están dirigidos a agricultores con zonas de las 5 a las 50 hectáreas, habiendo trazado como metas el apoyo a 380.000 familias. Con cargo a verificación, se podría adelantar que la gran masa de pequeños minifundistas por debajo de las 5 hectáreas permanece al margen de estos pro-

gramas, ya que dichos productores supondrían un mayor riesgo para las entidades crediticias, además de que unitariamente considerados serían de escaso interés para efectos productivos.

4.2 Ecuador

En este país han sido promulgadas dos leyes de reforma agraria; una en el año 1964 y la otra en el año 1973. Siendo semejantes en mucho de su contenido, guardan entre sí una diferencia importante, mientras la primera fija límites para la propiedad agraria (800 ha. en la costa y 2.500 ha. en la sierra), la segunda prescinde de la fijación de límites. Más que una exégesis de ambas normas interesa, sin embargo, cuál ha sido la aplicación que de éstas se ha hecho. Para entender esto es necesario tener en consideración que el auge bananero de la década del 50 había profundizado el carácter capitalista del país, impulsando una paulatina eliminación de la forma huasipunga de trabajo (forma de pago de renta en trabajo) con una tendencia a una lenta generalización de las relaciones salariales. Es sobre esta base de la liquidación gradual y parcial del huasipungo, por iniciativa privada, que se implementa primero la Ley de 1964 y, más recientemente, la de 1973. Asimismo, se daba sobre una creciente presión campesina, centralizada básicamente en torno a la Federación Ecuatoriana de Indios y a la Federación de Trabajadores Agrícolas del litoral. En el caso específico de los huasipungueros éstos luchaban centralmente por el pago de salarios.

Las adjudicaciones realizadas al amparo de la Ley de 1964 van a ser importantes —en términos relativos— durante los primeros años. Entre 1964 y 1966 el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización adjudicó más de 46.000 hectáreas a más de 14.000 familias. Hasta el año 1971 estas cifras llegaron a las 60.000 hectáreas y a las 17.000 familias. Es notable destacar que más del 80% de los beneficiarios lo eran por liquidación del huasipungo, demostrándose cómo la reforma lo que hacía era dinamizar un proceso que ya se había venido dando al calor de la presión campesina y de la evolución capitalista de la sociedad ecuatoriana. El golpe militar ocurrido en 1972 va a reflejarse en octubre de 1973 en la dación de otra ley de reforma agraria que no altera, en lo fundamental, la

tendencia y carácter de lo anterior. Hacia fines de 1976 el área intervenida por reforma agraria era de 1'113.460 hectáreas, lo cual supone el 14,1% de la superficie agropecuaria del país; el área adjudicada, sin embargo, llegaba tan sólo a las 532.524 hectáreas, lo cual sólo representa el 4,5% de la extensión agropecuaria total. Esta área adjudicada supone, a su vez, en gran parte la legalización de la posesión parcelaria de anteriores huasipungos, más que la afectación de áreas manejadas directamente por terratenientes o grandes propietarios. Significaba, por cierto, tocar sólo áreas marginales (especialmente en la sierra) y una cierta ampliación de la frontera agrícola por medio de la colonización. La concentración de la tenencia de la tierra sigue siendo muy alta, pues si en 1954 las explotaciones de más de 500 hectáreas abarcaban el 45% de la superficie, en 1974 lo hacían sobre el 26%. En general, las unidades de más de 100 hectáreas comprendían en 1954 el 64% de la superficie y en 1974 el 48%. Las unidades menores de 5 hectáreas seguían siendo, en 20 años, alrededor del 70% de las unidades y abarcando sólo el 7% de la superficie.

4.3 Venezuela

Las características de este país, de la reforma agraria allí desarrollada y de los efectos de ésta tienen, desde otro ángulo, elementos muy diferentes a los del resto de países. A diferencia de las otras naciones andinas en donde es importante la población rural, en este país menos de la tercera parte de la Población Económicamente Activa estaba localizada en la actividad agropecuaria al momento de dictarse la ley de reforma agraria en el año 1960. El sector agropecuario, por su parte, participa con menos del 6% en el Producto Bruto Interno.

Esta ley se dicta en el marco de importantes movilizaciones campesinas (invasiones de tierras, básicamente) que se habían empezado a producir desde el derrocamiento de la dictadura militar de Pérez Jiménez en 1958. En ella se establecen límites máximos a la propiedad agraria, pero éstos son bastante generosos y amplios. Las tierras de propiedad privada sólo pueden ser expropiadas en casos extremos en los que hayan grupos campesinos que solicitan tierra y no se dispone de terrenos públicos o municipales. Asimismo, cuando ésta no cumpla con su función social.

El contar con los importantes ingresos petroleros, así como con posibilidades ecológicas de ampliación de la frontera agrícola, orientó la política agraria más hacia la adjudicación de tierras públicas no cultivadas que a la expropiación y adjudicación de fundos privados. Los fundos expropiados no exceden el 6% del total de haciendas, habiendo recibido los expropietarios el pago de compensaciones suficientes que han impedido que sean realmente afectados. En forma creciente las tierras distribuidas son tierras que fueron públicas. Así, en el periodo 1960-63 el 46% de las tierras distribuidas eran de este tipo; en el periodo 1964-68 un 68%, para llegar a ser en el periodo 1969-73, un 88%. Con esta política se ha alcanzado a beneficiar a 128.000 familias que dan cuenta del 35% de las familias rurales, lo cual es, sin duda, una cifra alta si la comparamos con los índices de beneficiarios del resto de países. Estos beneficiarios han recibido la tierra en su gran mayoría en lotes individuales que son de menos de 10 hectáreas para el 50% de los beneficiarios, de 10 a 15 hectáreas para el 25%, de 15 a 25 hectáreas para el 18% y de más de 25 hectáreas para el 7% restante.

Al parecer, con el proceso iniciado a principios de la década pasada se logra contener la movilización campesina, llegándose incluso a cooptar a la mayor parte de los sindicatos campesinos dentro del encuadre político oficial, expresado por medio de la Federación de Campesinos de Venezuela (FCV).

Cabe señalar, para concluir, que en Venezuela se da con mucha mayor importancia la creciente articulación entre la agricultura y la industria. Esta situación, como es evidente, va introduciendo en el agro venezolano nuevas contradicciones que en el futuro se irán delineando con mayor claridad.

5. RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

Todos los países del área han tenido algún tipo de reforma agraria durante los últimos 20 años. Para muchos la realización de políticas de reforma agraria era la piedra de toque para resolver el problema agrario y, de esa forma, una de las cuestiones básicas en sociedades como las nuestras. Al margen de que eso se haya conseguido o no, es evidente que el agro de nuestros países no es hoy día lo mismo que antes de que se impulsaran estas políticas reformistas. Como consecuencia

de la evolución capitalista de nuestras sociedades y de las políticas de reformas agrarias, la estructura del latifundio tradicional, basada en el pago de rentas en trabajo, ha sido seria e irremisiblemente resquebrajada. Todas las reformas agrarias analizadas tienen alguna repercusión en dicha estructura. Aquellas que hemos denominado de carácter marginal se insertan y aceleran en un proceso objetivo de autonomización de teneedores precarios de tierra, formalmente propiedad de terratenientes. Las otras reformas agrarias porque no sólo legitiman una posesión secular sino que afectan los núcleos detentados por los propios hacendados.

Este golpe diferenciado —pero golpe a fin de cuentas— al latifundio tradicional, va a replantear algunos aspectos del problema agrario en nuestros países, pero de ninguna manera lo resuelve. Por el contrario, la experiencia en los casos reseñados nos demuestra que uno u otro tipo de reforma agraria han dejado irresueltos los aspectos centrales del problema agrario, que no es más que una parte del problema de conjunto. En el caso de reformas agrarias como las de Colombia, Ecuador y Venezuela, alguien podría argumentar que el problema para que hayan dado ese resultado es que no han expropiado los núcleos de la gran propiedad agraria en el país. Sin descartar la importancia que ello puede tener para el logro de ciertos avances sociales y el debilitamiento de algunas fracciones de los grupos dominantes de dichas sociedades, la experiencia de Bolivia, Chile y Perú nos demuestra, que aún realizando dichas afectaciones no se logra una revolucionarización del agro, ni un avance sustancial en la solución de sus problemas más acuciantes.

Muchos de los objetivos específicos de las reformas agrarias por lo general no se ven alcanzados. En términos de redistribución de tierras entre los trabajadores del campo, lo logrado, aun en los casos de dinamismo en la expropiación y adjudicación de tierras, no alcanza a dotar de una base material suficiente como para variar cualitativamente la situación del grueso de la población rural. En lo que se refiere al incremento del mercado interno —uno de los objetivos declarados en casi todas las reformas agrarias—, son también escasos los efectos por los limitados efectos en la redistribución del ingreso. Tampoco

se logran conquistas importantes en lo que se refiere a la orientación y nivel de la producción agropecuaria, manteniéndose en nuestros países —a pesar de la importancia del agro— el drama de una producción insuficiente de alimentos para satisfacer la demanda existente. La población rural, por su parte, continúa viviendo en condiciones materiales que la sitúan en el último eslabón de la miseria en el área. A ello hay que agregar el problema específico de la opresión étnica a que es sometida la población rural indígena, predominante en Bolivia, Ecuador y Perú.

Estas cuestiones expresan problemas de compleja naturaleza que las reformas agrarias han sido incapaces de atender. En otras palabras, cuestiones que se presentan **a pesar de** las reformas agrarias y, como es obvio, no como consecuencia de éstas. En este sentido es conveniente anotar cómo queda el problema agrario en nuestros países al cerrarse el ciclo de las reformas agrarias. Cuatro cuestiones, que no pretenden agotar la descripción, tienen que ser resaltadas en este sentido.

I. La desaparición de la estructura del latifundio tradicional. Este proceso, que la propia evolución capitalista había ya iniciado, es acelerado por las reformas agrarias. Ello lleva a marcar una nítida tendencia al debilitamiento acelerado de formas de pago de renta (particularmente de la renta en trabajo) y a la autonomización frente a la hacienda por parte de los campesinos. Ello se traduce en una ampliación notable de la producción parcelaria, no sujeta a formas de pago de renta precapitalista.

II. Creciente afirmación capitalista de la economía. La afirmación capitalista en el sector rural de nuestros países se traduce no tanto en una generalización de las relaciones salariales en el corto plazo, como en la creciente articulación del conjunto de los sectores económicos por medio de las relaciones mercantiles. Esto no excluye, por cierto, la presencia de formas directas de introducción del trabajo asalariado en el campo (a través del sistema de plantaciones, fundamentalmente). Esta articulación de la economía en función del predominio de los intereses del capital, supone la subordinación de las formas de producción no capitalistas a dichos intereses hegemónicos: a través de la venta de producción agropecuaria en el mercado.

de la adquisición de insumos o de bienes de capital para la agricultura y de la venta eventual de fuerza de trabajo por el productor campesino. Dentro de este cuadro desempeña un rol creciente la agro-industria que, por lo general, está concentrada en poderosos grupos económicos directa o indirectamente atados a intereses transnacionales.

III. Una estructura productiva inadecuada para satisfacer los intereses de la población. Los sectores más modernos —aquellos que concentran los recursos productivos y con mayor composición orgánica de capital— están orientados a la exportación de productos agropecuarios (azúcar, por ejemplo). La inserción de nuestros países dentro del sistema imperialista les asigna un lugar en la división internacional del trabajo que traba las posibilidades de un desarrollo autosostenido que empiece por satisfacer las necesidades alimenticias básicas de la población. De esta forma, las mejores tierras y los escasos recursos productivos existentes en el agro no sirven para llenar el estómago de los millones de hambrientos.

IV. La existencia de una situación estructural de opresión política y étnica contra la población rural. Más allá de las características particularmente represivas de determinados gobiernos, existe en nuestros países un estrato de la población (el rural) al cual se le suele dar —de facto o al amparo de ciertas normas legales— el trato de ciudadanos de segundo grado. Es frecuente constatar la imposibilidad de ejercicio de los más elementales derechos de expresión, reunión y organización sea por las limitaciones que imponen los grandes propietarios privados o por las que plantea el propio Estado (o por ambas combinadas). Esta situación general es mucho más grave en el caso de la población indígena que ve atropelladas sus costumbres, lengua y demás expresiones culturales; se castra así su capacidad creadora ejerciendo una doble opresión sobre estos grupos. Es de anotar, sin embargo, la importancia que tiene la irrupción del campesinado a la escena política desde fines de la década del 50. Ello va a actuar sobre esta situación y sentará bases nuevas para la acción futura.

Estas cuatro cuestiones generales se plantean sobre países que en todos los casos han realizado reformas agrarias habiéndose afectado en forma importante, en algunos de ellos, la es-

estructura de propiedad de la tierra. Ello nos plantea con crudeza cómo la afectación-expropiación de la gran propiedad agraria, siendo un paso necesario, está lejos de ser el mecanismo de solución del problema agrario. Y, al demostrar eso, nos expresa que la concentración de la tierra en manos privadas es sólo un aspecto de dicho problema y que, probablemente, ni siquiera es el central. En este sentido una política redistributiva de la tierra no transforma cualitativamente la realidad agraria de nuestros países, si es que no es parte de una política integral de desarrollo del agro y del conjunto de la sociedad. Dicha política integral de desarrollo debe suponer un plan de modificación radical de la estructura social y el impulso al desarrollo de nuestras sociedades en un marco planificado y armónico. En el caso específico del agro esta opción se debe traducir, al menos, en las siguientes tres cuestiones:

- a) Impulso a una política redistributiva de la tierra y demás recursos productivos, guiándose por el principio de **la tierra para quien la trabaja** y basándose en la organización y movilización independiente de las masas campesinas;
- b) Impulso a una política de **desarrollo rural** que propicie el mejor uso de los recursos naturales, priorizando los proyectos que utilicen extensivamente mano de obra y cuidando del equilibrio ecológico. Debe suponer, asimismo, el dotar a la población de los elementales servicios educativos de salud, de vivienda y de infraestructura de comunicaciones. En este contexto propiciar y alentar la agro-industria, orientada a satisfacer las necesidades básicas de la población y organizada prioritariamente en forma estatal con control de los trabajadores o asociativa.
- c) Fomento de la producción de **alimentos** para satisfacer las necesidades básicas de la población, para lo cual es fundamental una adecuada política crediticia y una política de precios justos que considere, en ciertos casos, subsidios que eviten que se perjudique al consumidor. En el mismo sentido favorecer que la comercialización de productos agropecuarios sea realizada por los propios productores.

Estos lineamientos, muy sucintamente expuestos, están lejos de ser una cuestión técnica. Su viabilidad e implementación

dependen, ante todo, de condicionantes y variables políticas, que en el caso de países como los nuestros, suponen la realización de cambios sustanciales en la organización del poder político y en los sectores sociales que lo detentan. Esta base ineludible para emprender una transformación del agro en nuestros países supone, pues, que el centro del problema es político. Y que, en consecuencia, una efectiva política transformadora tiene que resolver ese problema que es, sin duda, el problema capital.

EVALUACION DE LA REFORMA AGRARIA VENEZOLANA

Ramón Vicente Casanova

1. La reforma agraria es un tema que perdió actualidad en Venezuela. Hoy sólo hablamos de reforma agraria y defendemos sus propósitos unos pocos profesores afiliados al agrarismo latinoamericano, leales al movimiento que nació para pelear por los derechos de un campesinado que aún vive en los límites de la pobreza. Para los más, sobre todo para los políticos militantes, la reforma agraria dejó de ser señuelo de masas y le han dado la espalda.

Es conveniente recordar las varias etapas que ha vivido el tema en nuestro propio siglo. Durante la época de Gómez la cuestión agraria fue tabú, y es que mal podía permitir su discusión un terrateniente del tamaño del general, considerado por algunos como el mayor de la América hispana. Pero al desaparecer el dictador, la apertura democrática que siguió dejó entrar las primeras inquietudes sobre la materia, traídas fundamentalmente por los ex-exiliados que venían de México. Tanto preocupó a los nuevos dirigentes políticos el tema y tanto lo trataron, que ya para 1945 el país estrenó la primera ley agraria, promulgada por el general Isaias Medina Angarita. Sino que no tuvo vigencia, porque a 25 días de su publicación caía el gobierno y su sucesor, la llamada Revolución de Octubre, la abrogaba. Mas, como los conductores de este movimiento habían sido los abanderados de la reforma agraria, el 18 de octubre de 1948 sancionaron una nueva ley que, por una rara coincidencia, duró poco también, pues este gobierno fue derrocado 36 días después. Revivió la dictadura y aunque echó por tierra la ley del 48, tuvo que remplazarla por otra, que identificó como Estatuto Agrario. Poca cosa hizo la dictadura en sus diez años de gestión, apenas obras de colonización como las unidades agrícolas de Turén, La Fria y Guárico. Por eso crecieron los problemas en el campo, y cuando advino el 23 de enero de 1958 y con éste el tránsito de la dictadura a la democracia, esos problemas se manifestaron en invasiones y trastornos sociales. Aquí termina una etapa que podemos llamar posgomecista.

La democracia hace frente a la intranquilidad campesina, es-

tudia la situación exhaustivamente y promulga la ley de reforma agraria en marzo de 1960, con lo que se inicia una segunda etapa, caracterizada por el comienzo del proceso reformista y la cotidianidad del examen de la materia. La reforma se pone de moda, todo el mundo habla de ella y nace un verdadero movimiento doctrinario sobre su contenido y sobre su marco jurídico. Pero no avanza el proceso, la reforma no alcanza sus objetivos, subsisten el latifundio y la miseria campesina y, entonces, se inicia otra etapa, la actual, en la que se acusa el fracaso de la reforma, se silencian sus correctivos y se llega a proponer su sustitución por otros mecanismos de desarrollo, entre ellos la modernización del latifundio. De aquí que hoy quedemos pocos hablando de reformas agrarias, podríamos decir que únicamente los ius-agraristas, o sea, los abogados que hemos hecho profesión de fe del agrarismo y que nos hemos integrado en el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria.

2. Y seguimos hablando sobre las reformas agrarias porque las consideramos insustituibles como mecanismos de transformación de las estructuras del país. Esto son las reformas agrarias, "procesos masivos de cambio", cuando se las entiende debidamente. Pero, desde luego, hay varios tipos de reforma. Antonio García ha desarrollado toda una clasificación, según la cual se dividen en estructurales, convencionales y marginales.

Las estructurales atacan no sólo la estructura agraria, sino también la económica, la social, la política. Atacan la estructura agraria para destruir la concentración de la propiedad territorial, el latifundio; atacan la estructura económica para destruir la concentración de la riqueza y lograr una redistribución del ingreso; atacan la estructura social para destruir los estamentos clasistas que dividen a la gente del campo; y atacan la estructura política para permitir que el campesino intervenga en la toma de decisiones sobre la vida nacional.

Las convencionales son reformas limitadas que, generalmente, apenas golpean la estructura agraria y dejan intactas las demás. Se las califica así porque son el producto de arreglos entre las distintas fuerzas políticas que contienden por la conducción de la sociedad. Por tratarse de arreglos, hay concesiones recíprocas. Estas reformas no modifican la sociedad y menos se atreven a crear una nueva.

Y las reformas marginales, llamadas también contrarreformas, no rompen ninguna estructura, al contrario, se afanan por mantener el **statu quo** y cuando más introducen mejoras tecnológicas en el régimen agrario¹.

Dentro de esta clasificación, nuestra reforma ocupa la casilla de las convencionales por ampararse en una ley-convenio, en una ley a cuya redacción contribuyeron representantes de todas las fuerzas políticas y hasta del clero, desde el abanderado del partido comunista hasta el máximo jerarca de la iglesia venezolana de entonces.

El convenio es fácil de definir: la ley ataca no más que el latifundo improductivo (salva la empresa capitalista), afecta los baldíos y ejidos y otras tierras públicas, crea la figura de las dotaciones para distribuir las tierras que se adquieran de los latifundistas, por arreglo amistoso o por expropiación, y las tierras del sector público y ofrece incorporar los campesinos al desarrollo económico, social y político del país. En consecuencia, sólo se afecta la estructura agraria latifundista en forma menguada (es lo que ceden los estamentos oligárquicos), ni siquiera se le pone límite a la gran propiedad, por una parte, y se reconoce el derecho a la tierra de los campesinos desposeídos, por la otra; pero se autoriza la sobrevivencia de las clases en el campo y, obviamente, las estructuras económicas y políticas.

3. Cuando se inicia el proceso, la estructura agraria que soporta el país es de claro corte latifundista, como que se mueve entre la gran propiedad y la pequeña, según la siguiente clasificación:

Tierras bajo cultivo:	29'590.000 ha.
Fundos:	397.823
Latifundios:	6.975 (1,69%) + 1.000 ha. 21'993.630 ha.
Minifundios:	320.790 (80,64%) - 10 ha. 1'118.710 ha.

1. Cfr. **Sociología de la Reforma Agraria en América Latina**. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973, pp. 17 y ss.

A esta estructura responden particulares formas de tenencia:

Pequeños propietarios:	100.000
Arrendatarios:	74.000
Aparceros:	9.200
Ocupantes:	194.023

Y son esa estructura y esas formas de tenencia las que pretende cambiar la ley mediante el logro de los siguientes objetivos:

- a) La transformación de la estructura agraria, con la sustitución del sistema latifundista por uno más justo de tenencia y aprovechamiento de la tierra;
- b) La conservación y fomento de los recursos naturales renovables; y
- c) La incorporación de la población campesina al desarrollo social, político y económico que ha alcanzado la urbana.

Estos objetivos pretende realizarlos utilizando los mecanismos de la negociación amigable y la expropiación de los latifundios improductivos, las dotaciones de tierra individuales y colectivas y las adjudicaciones especiales. Y todo orientado hacia la consolidación de la propiedad privada, a la que no se pone ningún límite, al cumplimiento de la función social de esa propiedad y a la conversión de los campesinos en productores.

Los objetivos preseñalados aparecen muy amplios, como que la transformación de la estructura latifundista y la incorporación de los campesinos al desarrollo económico, social y político del país da margen para renovar toda la sociedad. Sin embargo, si nos atenemos al contexto de la ley de reforma agraria, podemos asentar que no hay tal renovación y que sólo se postula como política la de hacer rendir a la propiedad privada y la de condenar la ociosidad de las tierras. Quien las trabaje debidamente, con inversiones adecuadas y en forma racional, no debe temer por su titularidad. Y a los campesinos, más que incorporarlos al desarrollo del país, lo que se quiere es otorgarles el **status** de pequeños propietarios.

4. Con la orientación dicha se inició la ejecución de la ley, vale decir, la realización de la reforma. Un estudio hecho por

el Cendes² señala tres periodos o etapas en el proceso. Un primer periodo va de 1960 a 1963, o sea, comprende tres años, y lleva al asentamiento de 40 mil familias, sobre 1'803.977 ha., de las cuales el 60% fue tomado de las particulares. Este periodo presencia una participación más o menos activa del campesinado en la reforma y la mayor afectación de tierras privadas. El segundo periodo se extiende desde 1963 hasta 1971 y en él se asientan 80 mil familias sobre 3'944.448 ha.

Durante este periodo se dictó el Decreto 192 que traspasó al Instituto Agrario Nacional más de siete millones de ha. de baldíos. Según la estimación del Cendes, el segundo periodo, con ocho años de duración, es de afirmación institucional.

Y el tercer periodo se estira desde 1971 hasta 1976, con 30.000 familias asentadas y con el 73% de las tierras que se les entregan tomadas del Estado. De acuerdo con estos datos, en un lapso de 16 años de ejecución de la ley se logró beneficiar a 150 mil de las 300 mil familias que existían cuando se la puso en vigencia.

La cifra no es despreciable, porque ella, de no ser modificada por la realidad, indicaría un buen grado de transformación económica y social. Pero, lamentablemente, el citado estudio del Cendes y el propio Inventario de Tierras y Beneficiarios de la Reforma Agraria anotan que hay un alto grado de deserción de los campesinos asentados, tan alto que se puede promediar en un 25%, y que en algunas regiones como Monagas y Zulia llega al 45%.

Complica la situación el hecho evidente de la existencia de dos procesos agrícolas en el campo venezolano. Uno, el de la reforma agraria, con los resultados señalados y, otro, el de la expansión de la agricultura capitalista en tierras del Estado.

Así, mientras la afectación de tierras privadas a la reforma fue sólo de \$ 1'700.000 ha. entre 1959 y 1967, los empresarios se apoderaban ilegalmente de 2 millones de ha. en la frontera agrícola en un solo año, el de 1971.

2. Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. "Reforma Agraria y Desarrollo Capitalista en la Agricultura Venezolana" mimeo. Caracas 1978, p. 9.

**EVOLUCION DE LAS UNIDADES DE
EXPLOTACION**
(Concentración de la tierra)
Años 1961 y 1971

Tamaño	Censo 1961		Censo 1971		Superf. en ha.	% sup. total
	No. unidades	% tot. unid.	No. unidades	% tot. unid.		
Menos de 10 ha.	213.419	67,6	170.844	60,3	586.744	2,2
De 10 a 50 "	69.987	22,2	73.578	25,9	1'425.116	5,3
De 50 a 100 "	11.567	3,7	14.251	5,0	915.903	3,5
De 100 a 500 "	13.479	4,3	16.171	5,7	3'324.876	12,5
De 500 a 1.000 "	2.802	0,9	3.867	1,4	2'517.149	9,5
Más de 1.000 "	4.223	1,3	4.905	1,7	17'756.637	67,0
Total	315.477	100,0	283.616	100,0	26'526.365	100,0

Fuente:

Censos agropecuarios de 1961 y 1971. Citados en Cendes.
estadísticas básicas del sector rural venezolano:
1960-1975. Caracas, noviembre 1977.

Por otra parte, los sectores empresariales han sido los principales beneficiarios de las políticas estatales de fomento a la agricultura, por su utilización de la infraestructura y los servicios oficiales, por sus facilidades de acceso a la tierra y por su aprovechamiento de los créditos del Estado (en 1975 del gran total de 4.856 millones de bolívares destinados por el gobierno al sector agrícola, apenas el 17% fue a parar al Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, que es el encargado de financiar la reforma).

Un balance objetivo indica que de los 22 millones de ha. que integraban la propiedad latifundista en 1960, apenas 5 millones han sido golpeadas por la reforma (las explotaciones mayores de 1.000 ha., que representan el 1,7% de las propiedades, poseen 17'756.600 ha., en tanto que el 60% de las explotaciones, con menos de 10 ha., solo disponen del 2,2% de la superficie agrícola, o sea, 650.980 hectáreas).

En la página anterior se ha anexado un cuadro demostrativo del movimiento de la estructura agraria en los 10 primeros años de la ley. Datos oficiales más recientes no hay.

ANOTACIONES SOBRE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

Apolinar Díaz Callejas

El documento de trabajo del doctor Ramón Vicente Casanova es de especial importancia en el examen del curso seguido por los intentos de reforma agraria adelantados en algunos países de América Latina y particularmente en los que conforman el Grupo Andino.

A partir del caso de Venezuela, se podría intentar la evaluación de los procesos de reforma agraria en los demás integrantes del Grupo Regional Andino, para llegar a algunas conclusiones generales e identificar características similares y comunes de nuestro desarrollo económico y social. Con este objetivo, formulo los siguientes breves comentarios respecto de lo ocurrido en Colombia.

1. También en Colombia el tema de la reforma agraria ha perdido actualidad en los sectores económicos y políticos que tienen la dirección y el control del país. No así entre las masas campesinas e indígenas, directamente interesadas y empeñadas en la solución del problema de la tierra, ni en los movimientos políticos de izquierda, por débiles que éstos puedan ser en la vida nacional en estos momentos.

Como consecuencia de las políticas adoptadas en la Conferencia de Punta del Este, encaminadas teóricamente a contrarrestar los efectos de demostración de la revolución cubana, se llegó a la conclusión de que era necesario democratizar las estructuras políticas, económicas y sociales de América Latina, impulsando procesos de cambio que, como la reforma agraria, permitieran una mejor distribución del ingreso e hicieran posible la participación política de los pueblos. Se ofreció y dio ayuda económica internacional, especialmente de los Estados Unidos de Norteamérica.

Bajo ese marco y ambiente fue constituido en Colombia el Comité Nacional Agrario, encargado de la preparación del respectivo proyecto, del cual formaron parte representantes de los grupos económicos de presión, el clero, las fuerzas arma-

das, organizaciones sindicales, dirigentes políticos, especialistas, parlamentarios, etc.

En razón de la composición misma del comité, resultó un proyecto de reforma agraria de la naturaleza que el doctor Casanova llama "convencionales", siguiendo la clasificación de Antonio García.

En torno al proyecto de reforma agraria en Colombia, se pueden señalar por vía general las siguientes actitudes:

- a) la del expresidente doctor Carlos Lleras Restrepo, que recogía la posición más radical de los sectores modernos de la burguesía industrial nacional;
- b) la de los latifundistas y grupos políticos de la derecha más retardataria, que se opusieron total y abiertamente al proyecto;
- c) la representativa de tendencias políticas aparentemente de izquierda, como en el caso del hoy expresidente doctor Alfonso López Michelsen, que planteaban como la cuestión principal de la reforma agraria en Colombia, la redistribución de la población, desplazándola de las cordilleras andinas a los valles, pero que en verdad sustentaba como concepción no la redistribución de la tierra y la liquidación del latifundio, sino el desarrollo en el campo de la empresa moderna de tipo capitalista, en que lo importante no era la tierra sino lo que estaba encima de ella, es decir, maquinaria, equipos, tecnologías avanzadas, semillas mejoradas, etc.; y,
- d) los grupos de izquierda y las muy débiles organizaciones campesinas que demandaban una reforma agraria radical, drástica y rápida que hiciera desaparecer toda la estructura latifundista y abriera paso a una verdadera revolución agraria como parte de un proceso más amplio de grandes transformaciones.

Es conveniente anotar desde ahora que la burguesía industrial veía claramente que la reforma agraria podía conducir a la ampliación del mercado interno y a crear condiciones de demanda que sirvieran de impulso al desarrollo industrial del país.

2. En el proyecto acogido se impusieron los criterios de los sectores que agrupa el literal a) del punto anterior, pese a la multitud de concesiones y transacciones en que concluyó el acuerdo final, introduciendo limitaciones y trabas legales, que los hechos posteriores demostraron hacían imposible la ejecución de la reforma.

3. Desde la aprobación de la Ley 135 de 1961, sobre reforma agraria, la oposición de latifundistas y grupos políticos de derecha fue intensa y sostenida, desatándose una oleada de pleitos ante los tribunales de justicia que hicieron imposible el avance de la reforma.

Esta se fue limitando a la recuperación de las tierras inexplotadas y de baldíos. La afectación de tierras estimadas adecuadamente explotadas, situadas en los valles de mayor vocación agrícola y en que se disponía de mejor infraestructura, ha sido prácticamente nula

Solamente para los efectos de construir distritos de riego pudieron ser afectadas algunas tierras de esos valles.

El organismo encargado de la ejecución de la reforma agraria en Colombia se llama Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. De ello surgió el término "incorar", para significar que una tierra o un propietario habían sido afectados por la ley de reforma agraria. Obviamente, al ser "incorada" una tierra, ésta quedaba prácticamente fuera del comercio, perdía valor comercial y sujeta al proceso de adquisición o expropiación. La forma de pago dependía del grado de explotación.

Pues bien: ante el peligro de "incorización" muchos propietarios resolvieron explotar mejor sus tierras, especialmente en los valles y en las zonas en que se proyectaban sistemas de riego artificial, orientando sus explotaciones a la producción más o menos modernizada de artículos de consumo industrial, como algodón, soya, palma africana, etc., a productos de gran consumo como arroz, y, en general, a un relativo mejoramiento de las técnicas agrícolas y ganaderas.

4. El hecho es que la reforma agraria poco a poco perdió apoyo político de las clases económicas dirigentes que inicialmente la habían respaldado, y el desarrollo agrícola colombiano se orientó hacia la expansión de la empresa capitalista, al-

go así como la vía prusiana, manteniendo y fortaleciendo la concentración de la tenencia de la tierra.

En efecto, según el Censo Nacional Agropecuario 1970-1971 (Revista del Dane, números 274-275 de mayo de 1974), el número de explotaciones de menos de 10 hectáreas que era de 925.750 en 1960 (el 76,6% del total de 1'209.672) bajó en 1970 a 859.885 (el 73,1% de un total de 1'176.811 explotaciones). Es decir, una disminución en términos absolutos del 7,11% del número de explotaciones de menos de 10 hectáreas. Al mismo tiempo, el número de explotaciones de 1.000 hectáreas o más, pasó de 2.761 en 1960 (el 0,2% del total de explotaciones) a 3.467 en 1970 (el 0,3% del total de explotaciones), o sea, un aumento en este tipo de explotaciones del 25,6%.

Registra el mismo censo lo siguiente en cuanto a superficies: las explotaciones de menos de 10 hectáreas cubrían en 1960 una superficie de 2'403.725 hectáreas (el 8,8% del área incorporada a la economía nacional de 27'337.827 hectáreas), la cual bajó a 2'234.283 hectáreas en 1970 (el 7,2% del área incorporada de 30'993.190 hectáreas), o sea, una disminución en términos absolutos del 7,2%, pese a que se habían incorporado nuevas tierras, con aumento de éstas en un 13,4%.

En cambio, la superficie de las explotaciones de más de 1.000 hectáreas, que en 1960 era de 8'321.619 hectáreas (el 30,4% del total), se elevó en 1970 a 9'425.593 hectáreas (30,5% del total), con un aumento neto de 13,27% de la superficie de las explotaciones de más de 1.000 hectáreas, que contrasta con lo ocurrido a los campesinos con explotaciones de menos de 10 hectáreas.

En cuanto a la adjudicación de baldíos (tierras públicas), según los informes oficiales (revista del Dane No. 296, de mayo de 1976), entre 1962 y 1971 se hicieron 143.573 adjudicaciones de menos de 1.500 hectáreas, con una superficie total de 4'986.378 hectáreas, para una media mecánica de 34 hectáreas por adjudicatario, en tanto que en el mismo lapso fueron hechas 53 adjudicaciones de más de 1.500 hectáreas, con extensión superficiaria de 1'444.760 hectáreas, para una media por adjudicatario de 21.600 hectáreas.

Es decir, la reforma agraria en Colombia ha conducido a una mayor concentración de la tenencia de la tierra, para satisfacción de las clases económicas y políticas dominantes, y a la expansión de las formas capitalistas de producción en el campo. Esto explica el proceso de migraciones hacia las ciudades, la urbanización del país, y el lamentable espectáculo de cientos de miles de colombianos que con documentos o sin ellos emigran hacia Venezuela, Ecuador, Panamá, Estados Unidos, sin perjuicio de señalar que en este fenómeno inciden muchos otros factores para los emigrantes de ciertas capas sociales.

5. Finalmente, es necesario señalar que en Colombia, por lo menos, si bien es cierto que las clases políticas y económicas dominantes han abandonado el tema de la reforma agraria, éste no ha quedado sólo como inquietud de "los abogados que hemos hecho profesión de fe del 'agrarismo'", como dice el doctor Casanova. Aunque divididas y debilitadas al extremo, las organizaciones campesinas luchan por la tierra y los grupos democráticos y de izquierda mantienen la bandera. Lo que habría que preguntar es si se agotó la etapa de las reformas agrarias y si la única alternativa es la revolución agraria, como parte de un proceso de cambio total.

Obviamente, quedan muchas cuestiones para examinar sobre el intento de reforma agraria, organización del campesinado, desarrollo capitalista en el campo, empleo, urbanismo, servicios rurales, etc., en Colombia. Me he limitado a comentar brevemente la muy interesante ponencia del doctor Casanova.

RESUMEN DE LAS DISCUSIONES

La comisión examinó una idea central: hasta qué punto resuelve la reforma agraria, por sí sola, los problemas agrarios. Un participante expuso las que llamó dimensión política y dimensión económica de la reforma agraria. Al hablar de la dimensión política, afirmó que la reforma agraria va más allá de la redistribución de tierras. La entrega de tierras reduce momentáneamente la tensión agraria y permite fortalecer la organización campesina, pero no encara el problema capital, a saber: que un mejoramiento de las condiciones económicas de vida de los campesinos solo se alcanzará cuando éstos puedan participar en el ejercicio del poder político. Hasta el presente, las reformas agrarias se han limitado, en diversos grados, a la redistribución de tierras, sin enfrentar el problema de la democracia generalizada para los campesinos.

En cuanto a la dimensión económica de la reforma agraria, el mismo expositor señaló que los procesos iniciados en varios países se inscriben dentro de un modelo de desarrollo capitalista dependiente, con énfasis en la exportación de productos agrícolas. Sobre este punto, anotó otro participante que varios aspectos económicos son esenciales para el éxito de una reforma agraria. Hizo énfasis en la asistencia técnica y crediticia, el mercadeo, la organización de la tierra y la participación del campesinado. Agregó, al efecto, que en muchos casos no se puede hablar de fracaso de la reforma agraria, pues ni siquiera se ha intentado. En Colombia, Ecuador y Venezuela las reformas agrarias han sido marginales. En cambio, en Bolivia, Chile y Perú sí se han traducido en una modificación de la estructura de la propiedad agraria. No obstante, inclusive en estos últimos tres países, no se han logrado los objetivos de una reforma agraria integral, pues no se ha alcanzado una representación política adecuada de los sectores campesinos. En esencia, la reforma agraria debe encaminarse hacia la transferencia de poder político y económico al campesinado.

Otra opinión expresó que una cosa es rechazar el concepto de reforma agraria y otra la forma como se ha realizado. En muchos países ha sido una burla de las oligarquías dominantes. En Chile, por ejemplo, los objetivos son: recuperar los fac-

tores productivos para las clases dominantes, expulsar a los campesinos de la tierra y destruir el movimiento campesino. Con esos fines, se han dejado sin efecto las afectaciones de predios, se ha desprestigiado el movimiento cooperativo y se ha privado de tierra a miles de dirigentes por el simple hecho de serlo.

Otra idea relacionada con la inicialmente expuesta es aquella de que no hay solución agraria al problema agrario. No puede definirse el problema agrario por sí solo, pues está vinculado con los procesos migratorios, las relaciones laborales, la situación industrial, con toda la estrategia del desarrollo. No obstante, *no hay que creer que se trata de asuntos técnicos. Lo que está en juego es el modelo político.*

Se dijo que en Colombia, en la década de 1960, se concentra la propiedad de la tierra. Se expulsa a arrendatarios y colonos de sus parcelas. En la década siguiente las regiones campesinas son militarizadas. Se infla la gravedad de los focos guerrilleros, con la ayuda de la prensa, para fundamentar la represión contra el campesinado. Como consecuencia, se hace difícil distinguir entre la subversión real y la ficticia.

Se planteó la inconveniencia de las tesis maximalistas, que sólo admiten cambios radicales y rechazan los esfuerzos de reforma. Aunque el cambio a fondo de la estructura de poder es paso previo para la solución de los problemas agrarios, se señaló la necesidad de luchar por objetivos limitados. Se adujo que un cambio a fondo requiere, precisamente, un mínimo de garantías para crear la opinión nacional que permita profundizar el proceso de cambio. Los objetivos políticos y de reforma agraria ligados a los derechos humanos sirven para aglutinar grandes fuerzas en torno a objetivos de más largo plazo.

Teóricamente un proceso tan importante como la reforma agraria debió repercutir en un salto adelante en materia de derechos humanos. Pero no ha ocurrido así. El respeto por los derechos humanos está condicionado a un cambio real en el campo.

Se plantearon como tareas que han de ser realizadas:

—la puesta en marcha de una política de redistribución de

la tierra, con base en el principio "la tierra para quien la trabaja" y en una fuerte organización campesina;

- la ejecución de una política de desarrollo rural que acabe con la dependencia y fomente un desarrollo autocentrado y suprima la agro-industria;
- el fomento de la producción agropecuaria que permita un abastecimiento suficiente de alimentos y la implantación de una política de precios justos.

En resumen, la comisión formuló las siguientes observaciones sobre la situación vigente:

- no ha habido reforma agraria real, sino despojo de tierras de los campesinos e indígenas;
- la represión se ha dirigido contra las comunidades campesinas e indígenas;
- la vigencia de los derechos humanos en la región andina requiere una reforma agraria integral e integrada a los planes de desarrollo;
- los Estados deben reconocer el derecho de los campesinos a organizarse.

CAPITULO II

**LEGISLACION LABORAL
Y DERECHOS SINDICALES**

—Julio César Trujillo Vásquez
—César Jaime Gómez
—Resumen

LA LEGISLACION LABORAL Y SINDICAL EN LOS PAISES ANDINOS

Julio César Trujillo Vásquez

La insuficiencia de tiempo de mi parte, la sapiencia de ustedes y la necesidad de confrontar opiniones diversas y aun discrepantes, me han movido a elaborar este trabajo en forma esquemática, de manera que aparezca más bien la presentación de cuestiones para suscitar la reflexión y el debate antes que la exposición erudita y sostenida de una tesis o la relación circunstanciada de las leyes vigentes y de su devolución a través del tiempo.

El derecho laboral ha evolucionado en nuestro continente de modo desigual y su marcha ha debido atravesar por muchas vicisitudes, en virtud de las cuales no son infrecuentes los casos de estancamiento, retroceso y en algunas oportunidades de solapada conculcación práctica a pesar de la vigencia formal de normas jurídicas que no respetan los empleadores ni el Estado.

Sin embargo, hay algunas cuestiones que preocupan por igual a los juristas, cientistas sociales y políticos de Latinoamérica; de todas ellas tengo por más sobresalientes a las que siguen:

1. LA QUIEBRA DE LA CLASIFICACION TRADICIONAL DEL DERECHO

Comparto la tesis de quienes enseñan que la distinción del derecho en público y privado, conocida en Roma, definida por Ulpiano y recogida en el **Digesto** y en la **Instituta** no es, con

todo, una categoría absoluta de ciencia jurídica, válida para todos los pueblos y en todas las épocas; así, por ejemplo, no se la tuvo en cuenta durante la Edad Media y, en cambio, se actualizó en la Edad Moderna con el advenimiento del Estado que nos legara la Revolución Francesa.

Nos parece que en la medida en que el Estado intervencionista va sustituyendo al Estado liberal sufre graves quebrantos la dicotomía clásica: derecho público y derecho privado.

Y es que cualquiera que sea el criterio que se adopte para distinguir al derecho público del privado, resultará incapaz de explicar lo que ocurre con las nuevas ramas del derecho, como son el derecho laboral, derecho de la seguridad social, derecho agrario, derecho económico, etc.

En efecto, si el criterio preferido para explicar la distinción es el de los intereses tutelados y así se dice que el derecho público es el que tutela el interés general, y privado el que lo hace respecto de los intereses particulares, la pregunta queda sin respuesta respecto a cuál es la rama a la que pertenece el derecho que regula la huelga en la que los intereses de las partes se mezclan y confunden con los de la sociedad toda.

Así mismo, si el criterio preferido es el de Jellinek y conforme al cual el derecho público regula la organización y actividad del Estado y demás organismos dotados de poder público y las relaciones en que intervienen con ese carácter, mientras el derecho privado rige la vida del hombre y las personas jurídicas carentes de poder público, la pregunta que merece respuestas esclarecedoras es la de si las asociaciones sindicales y los contratos, convenios o convenciones colectivos en que ellas intervienen son de derecho público o lo son del privado.

Hay quienes responden a estas y otras cuestiones parecidas, amurallados en la antigua distinción entre el derecho público y el derecho privado y otros que lo hacen introduciendo en ella un tercer género, el del llamado "derecho social" que comprendería el derecho económico, laboral, de seguridad social, el agrario y otros.

Nosotros somos partidarios de esta tesis y, por lo mismo, la clasificación más a tono con el actual nivel de desarrollo del

derecho es la que se distingue entre: derecho público, derecho privado y derecho social.

A partir de esta nueva clasificación del orden jurídico nacional se ha expedido en México la "Nueva Ley Federal del Trabajo" en 1969, cuyo fin no es ya regular las relaciones entre trabajadores y empleadores sino conseguir el equilibrio y justicia social en esas relaciones y, por lo mismo, los vacíos de ella no se resuelven por la aplicación de las reglas del "derecho común", entendido como "derecho civil", sino por los principios generales de justicia social que deriven del art. 123 de la Constitución.

Este asunto nos parece de vital importancia en el desarrollo del derecho en general y del derecho laboral en particular y, en consecuencia, estimamos que merece se le dediquen algunos minutos de reflexión para ver si el camino abierto por México puede ser seguido por otros países y, en su caso, ampliado y afirmado.

2. LOS INSTRUMENTOS DE AUTODEFENSA Y PROMOCION

Este derecho laboral, para el que resultan impropios los criterios tradicionales de división del derecho, ha empleado dos instrumentos con el fin de lograr sus propósitos de dignificación de la persona del trabajador y de la creación de condiciones que le aseguren la vida, la salud y los medios necesarios para la autorrealización personal y la de su familia.

Un instrumento ha consistido en la expedición de leyes protectoras que fijan las condiciones mínimas dentro de las cuales pueden desenvolverse las relaciones entre empleadores y trabajadores, juntamente con estas normas jurídicas se ha previsto la intervención de órganos de la administración pública con el encargo de supervigilar su cumplimiento.

Otro instrumento más dinámico, manejado por los propios trabajadores, son las instituciones de Derecho Colectivo de Trabajo, tres de las cuales constituyen, según el profesor Roberto Pérez Paton, los pilares que la sustentan, ellas son: el derecho de asociación profesional; el de las convenciones colectivas y el de los conflictos colectivos de trabajo.

a) EL DERECHO DE ASOCIACION PROFESIONAL

El estudio del estado actual de este derecho debe ser enfocado desde la perspectiva de su situación de hecho y desde la perspectiva de las leyes que lo reconocen y regulan.

1. La situación de hecho

El derecho de asociación profesional rige más o menos satisfactoriamente, con las limitaciones propias del sistema, en los países que se encuentran regidos por gobiernos democráticos y constitucionales.

No ocurre lo mismo bajo los gobiernos dictatoriales, sean civiles o militares, pues estos gobiernos **de facto**, sin derogar ni reformar las leyes, han restringido la autonomía de las organizaciones sindicales y, por supuesto, las funciones sindicales en materia de conflictos y de representación gremial; por esta vía se las ha privado de vitalidad y de importancia y con ello se ha desalentado el interés de los trabajadores en constituir las o en participar de sus actividades.

Bien podríamos decir que el ejercicio del derecho de asociación profesional está ligado a la vigencia de regímenes constitucionales y democráticos.

En los gobiernos dictatoriales, por el contrario, hay un encojimiento de las organizaciones sindicales y hasta los más progresistas se caracterizan por el no contenido afán de sustituir paternalmente la acción del sindicalismo por la intervención directa de los funcionarios del gobierno.

2. Las leyes pertinentes

En cuanto a las leyes encargadas de regular la organización y funcionamiento de las asociaciones profesionales más que de una notoria y significativa evolución, tal vez convenga hablar de la evidente variedad de soluciones que los diferentes países han dado a los diversos problemas que suscita el ejercicio del derecho de asociación profesional.

Me limitaré a enunciar las más caracterizadas diferencias en los países del área andina, o mejor dicho, en los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, siempre con el afán de pro-

mover el diálogo llamado a enriquecer este trabajo y a ampliar la información del mismo.

i) La libertad sindical

La Declaración Americana de los Derechos del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos jurídicos internacionales de validez para nuestros pueblos, reconocen a los trabajadores de la subregión y del continente, sin distinción de raza, sexo, credo religioso o ideas políticas, el derecho de asociarse en sindicatos; pero dejan a los Países Miembros la potestad de reglamentar las condiciones y los requisitos de fondo y forma para la organización y funcionamiento de esas asociaciones.

El Convenio No. 87 de la OIT, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, plenamente vigente en Bolivia, Ecuador y Perú, determina que esta libertad consiste en el derecho a constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa, y en el de afiliarse a los ya constituidos.

En esta doble dimensión consagran el derecho de sindicación los Países Miembros del Acuerdo y por diferentes medios tratan de impedir los actos discriminatorios por medio de los cuales se menoscabe la libertad sindical y los actos de injerencia de unas asociaciones en otras, ya por propia iniciativa o ya por gestión de los empleadores.

Ecuador y Perú los prohíben expresamente y el primero reprime como delito la violación de la libertad sindical por medio de la fuerza; Bolivia, por su parte, castiga con multa y prisión al empleador o representante que impida directa o indirectamente el ejercicio de esta libertad o que viole el fuero sindical.

Colombia, igualmente, sanciona con multa a quienes en cualquier forma atenten contra el derecho de libre asociación sindical y Venezuela prescribe que los trabajadores deben estar libres de toda medida que coarte o impida en el ejercicio de su derecho de asociación sindical.

Todos los países, pues, se preocupan de proteger la libertad individual de sindicación así como reconocen que esta libertad

implica el derecho de pertenecer a un sindicato tanto como el derecho a no pertenecer a ninguno. mas. únicamente Ecuador y Perú garantizan la autonomía de la asociación a la que algunos autores prefieren denominar autarquía sindical.

ii) El fuero sindical

La constitución y la vida de las asociaciones sindicales de trabajadores están amenazadas por prácticas que afectan a sus promotores y dirigentes, ya sea a través de la terminación de las relaciones laborales o ya de la alteración de las condiciones de trabajo, en especial acerca del lugar de trabajo; contra estas prácticas se ha ideado el fuero sindical.

Colombia, Ecuador y Venezuela amparan con el fuero sindical a los trabajadores desde el momento en que notifican a la autoridad competente del hecho de haberse reunido para constituir la correspondiente asociación hasta cuando se llegue a constituirla legalmente.

La protección consiste en garantizar la inamovilidad de los trabajadores de sus empleos; en Bolivia, Colombia y Venezuela se prohíbe, además, trasladar a los trabajadores de sus actuales lugares de trabajo y desmejorar las condiciones del mismo.

Para el caso de violación del fuero sindical, en Ecuador se ha previsto el pago de una indemnización al trabajador perjudicado; en Colombia y Venezuela se le concede al trabajador el derecho a ser restituido a su empleo en el mismo lugar y en las mismas condiciones de trabajo de antes del despido ilegal.

Aunque todos los países conceden el fuero sindical a todos los dirigentes de la respectiva asociación sindical, sin embargo, difieren en cuanto al número y al tiempo, ya que mientras Bolivia y Ecuador lo conceden a todos los principales y a los suplentes cuando se principalizan, Colombia lo restringe tan solo al número de cinco dirigentes y Venezuela al número de siete; coinciden todos en que el fuero rige durante el periodo que el dirigente ejerce sus funciones de tal; con todo, Venezuela lo extiende hasta tres meses después, Colombia hasta después de seis meses y Ecuador hasta después de un año.

iii) Los sistemas de aprobación o registro

El otorgamiento de personalidad jurídica a las asociaciones sindicales depende de la aprobación de sus estatutos por el poder ejecutivo en Bolivia y Colombia; en tanto que en Ecuador, Perú y Venezuela rige el sistema de la inscripción de los sindicatos en el registro de la autoridad del trabajo que señale la ley.

Estimamos más compatible con el Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, que reconoce el derecho de asociarse libremente en sindicatos, sin necesidad de autorización previa, el sistema de registro.

iv) La disolución y la suspensión

La aspiración generalizada de los sindicalistas es la de impedir tanto la disolución como la suspensión por la vía administrativa; esta aspiración se encuentra recogida por el Convenio No. 87 de la OIT, varias veces mencionado; no obstante, la legislación de los países en referencia difiere al respecto.

Efectivamente, Bolivia reconoce al ejecutivo facultad para disolver a los sindicatos por causas legales; Venezuela igualmente, pero concede recurso de apelación ante la Corte Suprema de Justicia de la resolución por la que la autoridad administrativa haya cancelado la inscripción del sindicato; Colombia, a su vez, permite la suspensión por resolución de autoridad administrativa; en cambio, la disolución tan sólo puede ser dispuesta por decisión de sus afiliados o por sentencia judicial; Ecuador y Perú niegan a las autoridades administrativas potestad para disolver o suspender la existencia de las organizaciones sindicales.

b) LA UNIDAD Y PLURALIDAD SINDICALES

El derecho de sindicación plantea, en su aplicación práctica, la cuestión de saber si su legítimo ejercicio implica la facultad de organizar cualquier número de asociaciones o si solamente cabe organizar una por cada profesión, empresa o industria; si la ley consagra la primera posibilidad, se habla del sistema de pluralidad sindical y si la segunda, se dice que el sistema es la unidad sindical o del sindicato único.

El asunto debe ser analizado al margen de posiciones ideológicas provenientes de países con realidades y experiencias distintas de las de nuestros pueblos, con el fin de encontrar soluciones que respondan a nuestras necesidades, recursos, usos y costumbres.

La legislación del área andina efectivamente es dispar sobre la materia; Colombia prescribe que dentro de una misma empresa, institución o establecimiento no pueden coexistir dos o más sindicatos de trabajadores y si por cualquier motivo llegaren a organizarse varios sindicatos de base, subsistirá tan sólo el que tenga mayor número de afiliados. Ciertamente es que admite la presencia de otras especies de sindicatos, pero únicamente a los de base les reconoce la facultad de representar a la clase trabajadora en los conflictos y en las convenciones colectivas de trabajo.

Ecuador reconoce dos grandes especies de sindicatos, los constituidos por los trabajadores de una misma empresa, a los que llama comités de empresa y que no pueden existir más de uno en cada empresa, y los sindicatos en general, que pueden organizarse en cualquier número en cada profesión o industria, bien entendido que en todos ellos el que hace las veces de la clase trabajadora ha de ser el más representativo.

Bolivia, Perú y Venezuela no se ocupan del problema de manera expresa y reconocen la más amplia libertad para que los trabajadores puedan constituir los sindicatos que a bien tengan.

c) LAS NUEVAS EXIGENCIAS

El sindicalismo afronta desafíos sumamente serios, que se originan en las nuevas dimensiones y modalidades del comercio internacional, y que en los países del Pacto Andino se concretan muy señaladamente en las empresas multinacionales y en las empresas transnacionales o extranjeras.

i) Las empresas multinacionales

La Declaración de Bogotá que antecedió al Acuerdo de Cartagena, el mismo Acuerdo de Cartagena y la Decisión No. 46 de la Comisión prevén la creación de "empresas zonales multinacionales", constituidas por capitales de varios países

del área, para operar en los mercados de esos mismos países y también fuera de ellos y con la posibilidad de distribuirse sus actividades entre diferentes países.

Alguna vez decía que estos elementos "nos permiten plantear la necesidad de examinar las empresas multinacionales como centro de trabajo y de producción, a la vez que como centro de poder y decisiones, que puede estar ubicado en un país de la subregión o fuera de ella, pero con consecuencias en todos los países del Acuerdo de Cartagena, y con relaciones laborales en todos ellos".

ii) Las empresas transnacionales

Nada se ha estudiado aún de la relación entre las empresas multinacionales y la política social, y mucho menos con la política sindical de los países de nuestro continente. Pero ese estudio debe hacerse.

Las empresas transnacionales tienen efectos sobre la mano de obra, las condiciones de trabajo y de vida, sobre las organizaciones sindicales y la contratación colectiva, etc.

3. SINDICACION CAMPESINA

Los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, con excepción de Venezuela, tienen como característica común el hecho de que elevados porcentajes de su población laboran en la agricultura y en la ganadería, en condiciones de notoria marginalidad, que se concreta en analfabetismo, subempleo y desintegración interna.

Estos hechos y estas características pareciera que debieron alentar al legislador de la subregión a proveer de una legislación especial para la sindicación campesina; pero no ha ocurrido así y de hecho en ninguno de los Países Miembros del Pacto Andino existe una reglamentación especial para las asociaciones sindicales que constituyeren los trabajadores del agro.

Por consiguiente, la sindicación campesina ha de regirse, al menos teóricamente, por las mismas normas que gobiernan

la sindicación de los trabajadores de la industria y del comercio.

La inconveniencia de esta asimilación de los trabajadores del campo con los de la ciudad la describe con toda lucidez Rafael J. Alfonso Guzmán en los siguientes términos: "Prender que el sindicalismo en el campo se atenga a normas dispuestas para sectores de alta concentración humana, con una clara y experimentada conciencia de clase, con amplias facilidades de comunicación, de acceso a los órganos de conciliación y a la justicia, y con larga tradición de acatamiento pacífico al orden legal establecido, es desconocer una verdad que se distingue precisamente por signos contrarios a los descritos: una población diseminada en un inmenso medio geográfico, incomunicada entre sí, bisoña en el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos".

Sin embargo, cabe destacar dos particularidades, la una en Perú y la otra en Venezuela.

a) **DECRETO SUPREMO 009**

Las normas relativas a la constitución de las organizaciones sindicales de Perú se encuentran contenidas, de manera principal, en el Decreto Supremo No. 009 de 3 de mayo de 1961 y en el Decreto Supremo No. 021 de 21 de diciembre de 1962.

De estas normas conviene recordar aquella en razón de la cual se reconoce la legitimidad de los sindicatos constituidos por "personas que ejerzan independientemente una profesión u oficio", al amparo de la cual nos parece que pueden organizarse en forma sindical los trabajadores autónomos, desempleados o subempleados que abundan en el campo y que precisamente por su falta de organización carecen de poder y de fuerza para llamar la atención de los centros de poder político sobre su condición miserable de vida y de trabajo.

b) **EL REGLAMENTO DE TRABAJO EN LA AGRICULTURA Y EN LA CRIA**

Venezuela regula el trabajo rural por el reglamento sancionado el 31 de diciembre de 1973, vigente a partir del 1o. de

enero de 1974, y que en lo sustancial equipara el régimen legal del trabajador rural con el del trabajador urbano.

Esta equiparación entendemos que, en general, significó para el trabajador agrícola de Venezuela un verdadero progreso, toda vez que hasta entonces regía el reglamento de 4 de mayo de 1965, que diferenciaba al trabajador del campo del de la ciudad por "la menor cuantía de las cargas impuestas al empleador" y por las condiciones de trabajo menos ventajosas para el campesino.

Sin embargo, en materia de sindicación campesina la equiparación no toma en cuenta sus manifiestas peculiaridades y así dejó sin reglamentación propia esta materia, al igual que en los demás países del área andina.

EL SALARIO EN LA AGRICULTURA CAPITALISTA

César Jaime Gómez

DESARROLLO AGRICOLA Y DERECHO LABORAL

La agricultura colombiana ha venido sufriendo una radical transformación, a causa de la penetración del capital, fundamentalmente a partir de los años cincuenta. La estructura agraria, basada en las relaciones de producción establecidas a través de fuerza de trabajo no asalariada en la fijación del trabajador a la tierra, en la destinación de las mejores sabanas y valles a la ganadería extensiva y de las laderas a la agricultura, se ha ido convirtiendo en una estructura agraria en la que imperan relaciones de producción en las cuales el trabajador es una persona libre para emplearse con el patrono que a bien tenga, y libre de toda otra mercancía que pueda vender en el mercado de productos, diferente a su fuerza de trabajo. En estas condiciones las relaciones de producción imperantes en la agricultura son las que se establecen entre fuerza de trabajo asalariado y capital. De la misma forma, con la introducción de la tecnología, las mejores sabanas y valles dedicados antes a la explotación ganadera, se han ido destinando, en forma progresiva, al establecimiento de verdaderas empresas agrícolas. Paralelamente a este proceso, y como su consecuencia, se ha producido una descomposición de la economía campesina que no resiste la competencia de la moderna o comercial. La descomposición de la economía campesina y la mecanización de la agricultura, llevaron aparejado un fuerte incremento del desempleo rural. Los planteamientos que inicialmente se hicieron en Colombia sobre la absorción que haría la industria urbana de la fuerza de trabajo que desempleara el campo, resultaron a la postre infiel reflejo de lo que aconteció. Si bien el desarrollo industrial creó una mayor demanda de fuerza de trabajo, el incremento de su oferta superó con creces el de aquella. Las defensas de la reforma agraria, propuesta a fines de la década del cincuenta, expresaban la necesidad de retener la población campesina vinculada a la tierra, a causa de la inferiori-

dad de la demanda urbana de fuerza de trabajo con respecto a su oferta.

Este ha sido, a grandes líneas, para los efectos que nos incumben, el desarrollo agrario colombiano. Lo anterior no quiere indicar que hayan desaparecido la clase campesina y las relaciones de producción a las que está adscrita. Por el contrario, dentro de nuestra formación social subsisten la agricultura comercial y la tradicional, pero, en términos generales, dedicadas a productos diferentes. La primera produce primordialmente materias primas, la segunda productos de consumo directo.

El derecho laboral surge como regulación de la compra-venta de una clase especial de mercancía, la fuerza de trabajo. Antes del surgimiento de esta rama del derecho, la compra-venta de esta mercancía se encontraba regulada por las normas relativas al arrendamiento de servicios. El carácter conflictivo de las negociaciones referentes a la fuerza de trabajo, los continuos avances del movimiento obrero y las graves consecuencias para el orden público, aparejadas a la existente libertad para estas negociaciones, impusieron la necesidad de su regulación estrecha.

Las legislaciones laborales regularmente expresan como su fundamento, ya en su contexto, ya en la exposición de los motivos que las originan, la necesidad de lograr una justa armonía entre patronos y trabajadores (artículo 1o. del Código Sustantivo del Trabajo) y de defender a la parte más débil en la relación laboral. Por esta razón, lo que para el derecho civil es la excepción, la imposibilidad de renunciar derechos válidamente, para el derecho del trabajo es la regla. Para el derecho civil los contratantes, en cuanto tales, son personas que se encuentran en absoluta igualdad de circunstancias; por esta razón, sus normas no están encaminadas a brindar mayor protección a uno de ellos en particular. Así, su principio fundamental es el de la autonomía de la voluntad privada. La doctrina laboral expresa, por el contrario, que los contratantes son personas que se encuentran en desigualdad de circunstancias, que el trabajador es la parte débil dentro de la relación de trabajo y que, por tanto, merece una especial protección en frente de su patrono. En consecuencia, la ley laboral consagra como norma general la imposibilidad jurídica de renunciar a

los derechos que concede al trabajador. En este sentido se manifiestan los artículos 13, 14, 15 y 43 de nuestro Código Sustantivo del Trabajo.

Alrededor de la negociación entre patrono y trabajador, en cuanto tales, se ha estructurado, pues, el derecho laboral.

A la relación laboral, en concordancia con el fundamento doctrinario expresado antes, se ha asignado una amplia gama de consecuencias jurídicas por virtud de las cuales el patrono está obligado para con su trabajador a pagarle un salario y una serie de prestaciones que, en principio, deberían ser suficientes para la satisfacción de sus propias necesidades y las de su familia.

El desarrollo de la agricultura y el advenimiento a ella de relaciones entre trabajo asalariado y capital, encontraron la existencia de un derecho laboral que reglamentaba minuciosamente el desenvolvimiento de estas relaciones.

Las relaciones de producción atrasadas entre arrendatarios y aparceros están llamadas, fundamentalmente, a regirse por un derecho diferente al laboral. Este derecho es la rama jurídica que se ha desarrollado específicamente para regular la relación del modo de producción capitalista entre trabajo asalariado y capital.

De manera que al desarrollarse la forma de producción capitalista en el sector rural colombiano, el derecho laboral debía tener aplicación inmediata sobre toda relación laboral específica de esta forma. Para la época en que comenzó a producirse un acelerado proceso de transformación de nuestra economía, tal como se ha relatado, ya se encontraba en vigencia nuestro Código Sustantivo del Trabajo. Todas las prerrogativas que en favor de los trabajadores consagra, debían favorecer, pues, al proletariado agrícola. Sin embargo, la situación real nos muestra un panorama bien diferente.

Los cultivos y zonas en los que más se ha desarrollado la agricultura, los podemos diferenciar por la forma como demandan fuerza de trabajo. En las empresas azucareras esta demanda no sufre mayores modificaciones; en cambio, en la gran mayoría de los demás cultivos comerciales experimenta considerables fluctuaciones. El grado de incumplimiento de la ley, como

se verá luego, está en estrecha relación con este indicador que nos sirve de criterio para diferenciar las empresas agrícolas.

La época de recolección del producto agrícola es la que genera mayor demanda de fuerza de trabajo. Se ha calculado que la recolección de algodón en la Costa Atlántica necesita una fuerza de trabajo, además de la asentada allí, de 200.000 hombres que se desplacen hacia ella para realizar esta labor. La demanda para recolección de café llega a requerir 660.000 trabajadores, cuando en las labores de desyerbe y de cultura de los cafetos sólo exige entre 220.000 y 375.000¹. La demanda en los cultivos comerciales diferentes a la caña (soya, sorgo, algodón, maíz) del Valle del Cauca, también posee estas características de considerable fluctuación.

LA CONTRATACION

La contratación de la fuerza de trabajo en la agricultura capitalista se establece a través de contratos de trabajo pactados con la empresa y contratos de trabajo pactados con contratistas independientes. Este es una persona que se coloca entre empresario y trabajadores y recibe una parte del dinero que tiene que pagar aquel por el trabajo que rinden éstos.

En la Costa Atlántica, en las labores necesarias para el cultivo y recolección de algodón, los contratos de trabajo se pactan directamente con el empresario. Allí no se hace uso del contratista independiente. En cambio, en el Valle del Cauca la costumbre de interponer este contratista entre patrono y trabajadores es sumamente difundida. En la economía cafetera, como en la Costa Atlántica, la contratación también se realiza en forma directa, sin interposición de contratistas.

Según datos conocidos por la investigación que llevó a efecto la "Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo" (Fedesarrollo)², el total de trabajadores que presta sus servicios a los ingenios azucareros, a través de la interposición de un

1. KALMANOVITZ, Salomón. **La Agricultura en Colombia 1950-1972**, Boletín, DANE, núm. 277, pág. 120.

2. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo. **Las Industrias Azucarera y Panelera en Colombia**. Bogotá: 1960, pág. 260.

contratista independiente, asciende al 16,1% del total de personas que trabajan para ellos. Pero este porcentaje, en lugar de ser comparado con el total de trabajadores, debe serlo con aquellos que podemos considerar propiamente rurales, porque ejecutan faenas de campo, es decir, las relacionadas con el precultivo, el cultivo y el corte y alce de la caña. Tomados en consideración estos trabajadores, el porcentaje de los vinculados a través de los contratistas asciende al 28,04%³. Pero este 28,04% no nos representa la proporción real, pues la investigación de Fedesarrollo no tomó en cuenta la fuerza de trabajo vinculada a los proveedores. Resulta que la producción de los ingenios azucareros se realiza a través de caña cultivada en tierra propia y en tierra arrendada a terratenientes. En la mayoría de los casos la caña que proviene de tierra ajena, es cortada y alzada por personas que no tienen vinculación con los ingenios. El número de éstas no entra a formar parte de los datos de la investigación de Fedesarrollo; sin embargo, es sumamente importante, si tenemos en cuenta que el 43% de la producción azucarera a 31 de diciembre de 1974 tenía su origen en caña suministrada por proveedores y, así mismo, si observamos que éstos contratan por medio de la interposición de contratistas. Si analizamos los datos de la investigación de Fedesarrollo, no estaremos muy lejos de la realidad si expresamos que por lo menos el 50% de trabajadores rurales de la caña de azúcar se encontraba el 31 de diciembre de 1974 prestando sus servicios a través de contratistas independientes⁴. En los demás cultivos comerciales del Valle del Cauca la contratación se realiza fundamentalmente por medio de tales contratistas, y existen faenas tales como la recolección y limpieza, por demás las de mayor demanda de fuerza de trabajo, en que este medio es la única forma de contratación.

-
3. Porcentajes calculados con base en los datos obtenidos de la investigación realizada por la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo.
 4. Los datos que podemos combinar, son los siguientes: 1. Los proveedores contratan su fuerza de trabajo a través de contratistas; 2. El 43% de la producción azucarera (31, dic./74) proviene de caña suministrada por proveedores; 3. El 28,04% de trabajadores rurales de los ingenios corresponde a trabajadores rurales.

Este sistema de contratistas que ha sido sumamente utilizado en todas las épocas en la agricultura capitalista, fue conocido en Inglaterra como **sweating system**, sistema del sudor⁵. Es realmente un sistema que unido al pago del salario por pieza o a destajo, presenta un magnífico mecanismo para que el capitalista aumente su ganancia en contra del salario del obrero. Por esta razón, ha ocasionado constantes conflictos entre patronos y obreros, pues como es natural, unos pugnan por imponerlo, sostenerlo o extenderlo y otros por abolirlo. Así, en 1918 se presenta en Colombia el primer pliego colectivo de peticiones por parte de los trabajadores de los contratistas independientes de la compañía bananera "United Fruit Company". La situación de estos trabajadores era realmente deplorable. La "United" afirmaba que no tenía ningún tipo de obligaciones laborales, pues los obreros no poseían para con ella relación jurídica, por cuanto esa relación vinculaba directamente a trabajadores y contratistas y, así, los derechos de los obreros sólo eran exigibles a estos.

En 1918 no se adoptó ninguna solución y a los peticionarios terminó por decirseles que la "United" consultaría a Boston la viabilidad de acceder a otorgar algunas de las prerrogativas solicitadas. Esta consulta no había sido absuelta todavía en 1928 cuando el 11 de noviembre se decretó la huelga de los obreros de la compañía. Nuevamente se les contestó que era indispensable un pronunciamiento de la dirección de Boston, pero los obreros ya tenían experiencia. El desenvolvimiento del conflicto culminó en la mayor matanza proletaria que conoce nuestra historia.

"José Arcadio Segundo y otros dirigentes sindicales que habían permanecido hasta entonces en la clandestinidad, aparecieron intempestivamente un fin de semana y promovieron manifestaciones en los pueblos de la zona bananera. La policía se conformó con vigilar el orden. Pero en la noche del lunes los dirigentes fueron sacados de sus casas y mandados con grillos de cinco kilos en los pies a la cárcel de la capital provincial. Entre ellos se llevaron a José Arcadio Segundo y a

5. MARX, Carlos. **El Capital**. Vol. I. Traducido por Wenceslao Roces. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 8a. reimpresión, 1976, pág. 465.

Lorenzo Gavilán, un coronel de la revolución mexicana, exiliado en Macondo, que decía haber sido testigo del heroísmo de su compadre Artemio Cruz. Sin embargo, antes de tres meses estaban en libertad, porque el gobierno y la compañía bananera no pudieron ponerse de acuerdo sobre quién debía alimentarlos en la cárcel. La inconformidad de los trabajadores se fundaba esta vez en la insalubridad de las viviendas, el engaño de los servicios médicos y la iniquidad de las condiciones de trabajo. Afirmaban, además, que no se les pagaba con dinero efectivo, sino con vales que sólo servían para comprar jamón de Virginia en los comisariatos de la compañía. José Arcadio Segundo fue encarcelado porque reveló que el sistema de los vales era un recurso de la compañía para financiar sus barcos fruteros, que de no haber sido por la mercancía de los comisariatos hubieran tenido que regresar vacíos desde Nueva Orleans hasta los puertos de embarque del banano. Los otros cargos eran del dominio público. Los médicos de la compañía no examinaban a los enfermos, sino que los hacían pararse en fila india frente a los dispensarios, y una enfermera les ponía en la lengua una píldora del color del piedralipe, así tuvieran paludismo, blenorragia o estreñimiento. Era una terapéutica tan generalizada, que los niños se ponían en la fila varias veces, y en vez de tragarse las píldoras se las llevaban a sus casas para señalar con ellas los números cantados en el juego de lotería. Los obreros de la compañía estaban hacinados en tambos miserables. Los ingenieros, en vez de construir letrinas, llevaban a los campamentos, por Navidad, un excusado portátil para cada cincuenta personas, y hacían demostraciones públicas de cómo utilizarlos para que duraran más. Los décrepitos abogados vestidos de negro que en otro tiempo asediaron al coronel Aureliano Buendía, y que entonces eran apoderados de la compañía bananera, desvirtuaban estos cargos con arbitrios que parecían cosa de magia. Cuando los trabajadores redactaron un pliego de peticiones unánime, pasó mucho tiempo sin que pudieran notificar oficialmente a la compañía bananera. Tan pronto como conoció el acuerdo, el señor Brown enganchó en el tren su suntuoso vagón de vidrio, y desapareció de Macondo junto con los representantes más conocidos de su empresa. Sin embargo, varios obreros encontraron a uno de ellos el sábado siguiente en un burdel, y le hicieron firmar una copia del pliego de peticiones cuando estaba desnudo con la mujer que se prestó para llevarlo a la trampa. Los luctuosos abogados demostraron en el juzgado que aquel hombre no tenía nada que ver con la compañía, y para que nadie

pusiera en duda sus argumentos lo hicieron encarcelar por usurpador. Más tarde, el señor Brown fue sorprendido viajando de incógnito en un vagón de tercera clase, y le hicieron firmar otra copia del pliego de peticiones. Al día siguiente compareció ante los jueces con el pelo pintado de negro y hablando un castellano sin tropiezos. Los abogados demostraron que no era el señor Jack Brown, superintendente de la compañía bananera y nacido en Prattville, Alabama, sino un inofensivo vendedor de plantas medicinales, nacido en Macondo y allí mismo bautizado con el nombre de Dagoberto Fonseca. Poco después, frente a una nueva tentativa de los trabajadores, los abogados exhibieron en lugares públicos el certificado de defunción del señor Brown, autenticado por cónsules y cancilleres, y en el cual se daba fe de que el pasado nueve de junio había sido atropellado en Chicago por un carro de bomberos. Cansados de aquel delirio hermenéutico, los trabajadores repudiaron a las autoridades de Macondo y subieron con sus quejas a los tribunales supremos. Fue allí donde los ilusionistas del derecho demostraron que las reclamaciones carecían de toda validez, simplemente porque la compañía bananera no tenía, ni había tenido nunca ni tendría jamás trabajadores a su servicio, sino que los reclutaba ocasionalmente y con carácter temporal. De modo que se desbarató la patraña del jamón de Virginia, las píldoras milagrosas y los excusados pascuales, y se estableció por fallo de tribunal y se proclamó en bandos solemnes la inexistencia de los trabajadores"⁶.

El relato de García Márquez en **Cien Años de Soledad**, parece fantástico, atribuible en forma exclusiva a su formidable imaginación; sin embargo, para despecho suyo y nuestro, es una descripción absolutamente fiel de lo acontecido por aquellos días. Si seguimos con nuestro magnífico novelista, no cesaremos de maravillarnos con lo que creeríamos es obra de su delirio. En efecto, en **Cien Años de Soledad** podemos leer que para sofocar a los huelguistas, el nombrado jefe civil y militar de la zona, expidió el Decreto número 4 que fue "firmado por el general Carlos Cortés Vargas, y por su secretario, el mayor Enrique García Isaza, y en tres artículos de ochenta palabras declaraba a los huelguistas **cuadrilla de malhechores** y facultaba al ejército para matarlos a bala"⁷. Aquí García Márquez

6. GARCÍA MARQUEZ, Gabriel. **Cien Años de Soledad**. Buenos Aires. Editorial Sudamericana, 47a. ed., 1976, págs. 254-256.

7. *Ibid.*, pág. 258

no simula ni siquiera los nombres del jefe civil y militar y de su secretario, pues efectivamente éstos se llamaban Carlos Cortés Vargas y Enrique García Isaza. Tampoco es de su imaginación que los huelguistas hubieran sido declarados por decreto "cuadrilla de malhechores"; es por el contrario, absolutamente exacto; con las mismas palabras se expresa el decreto. De la autorización para matar a bala, que es real, también (insisto por lo inverosímil que parece el relato novelístico), hicieron adecuado uso nuestras autoridades. Cuando la población había sido reunida para comunicarles decisiones favorables, según se decía, el general Cortés Vargas leyó el Decreto número 4 y luego se dio orden de desocupar la plaza en un término de cinco minutos, al cabo de los cuales, y como no hubo acatamiento del mandato, se abrió fuego sobre aquella. Según el general Cortés hubo trece muertos y diecinueve heridos. "El Espectador" calculaba en 100 los muertos y en 283 los heridos"⁸. Sin embargo, aún no se ha establecido la cifra exacta de muertos y heridos. Hay quienes afirman que el número de muertos llega a tres mil. El año pasado, con ocasión del cumplimiento de los cincuenta años del acaecimiento de la matanza, se revivió el debate en nuestro país.

Recordando que "los ilusionistas del derecho demostraron que las reclamaciones carecían de toda validez porque la compañía bananera no tenía, ni había tenido nunca ni tendría jamás trabajadores a su servicio", podemos observar que desde el punto de vista estrictamente jurídico esa aseveración es acertada, pues la compañía pactaba un contrato civil con el contratista y era éste quien debía establecer relaciones laborales con sus trabajadores. De manera que éstos no mantenían relación jurídica con aquella. Pero las exigencias que se hacían a los contratistas no encontraban ninguna satisfacción, pues éstos no tenían capacidad para responder, y además podían ser remplazados con facilidad.

Con estos antecedentes, el Código Sustantivo del Trabajo con posterioridad estableció la solidaridad entre contratista y beneficiario del trabajo, para las obligaciones que aquel adquiere para con sus trabajadores. Solidaridad que ratificó el Decre-

8. TIRADO MEJIA, Alvaro. **Introducción a la Historia Económica de Colombia**. Bogotá. Editorial La Carreta, 9a. ed., 1978, pág. 308.

to 2352 de 1965, la cual extendió a los subcontratistas. Entonces, a partir de la vigencia de esta solidaridad, los trabajadores pueden reclamar sus derechos frente a la empresa beneficiaria. El artículo 3o. del Decreto 2351 de 1965, que subrogó el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, dispuso:

Artículo 3o. Contratistas independientes.

1. Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos patronos y no representantes ni intermediarios las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficio de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.

2. El beneficiario del trabajo o dueño de la obra también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aun en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.

Parecería, entonces, que todos los problemas que surgían en torno a los contratistas estarían llamados a desaparecer ante la norma que se acaba de transcribir. Sin embargo, el problema subsiste. Resulta que la existencia de muchas de las prestaciones sociales está subordinada para cada patrono a la tenencia por éste de cierta capacidad patrimonial. Así, por ejemplo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 277 del Código Sustantivo del Trabajo, todo trabajador que preste servicios a una empresa de capital de \$ 800.000,00 ó superior, que sufra una incapacidad para desempeñar sus labores por causa de enfermedad no profesional, tendrá derecho, además de un auxilio monetario, a la asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria necesaria, hasta por seis meses. Entonces, el trabajador que preste sus servicios a una empresa que tenga un capital inferior a \$ 800.000,00, que sufra una incapa-

cidad para desempeñar sus labores por causa de una enfermedad no profesional, no tendrá derecho a exigir esta asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria por los seis meses que establece el artículo 277 citado. En otros casos, no es la existencia misma de la prestación la que está subordinada a la capacidad patrimonial, sino que es su monto el subordinado a esta capacidad. Por ejemplo, los trabajadores de empresas industriales de capital inferior a \$ 20.000,00 y los de empresas agrícolas, ganaderas o forestales de capital inferior a \$ 60.000,00, tienen derecho a un auxilio de cesantía que es inferior en la mitad al de los trabajadores de aquellas empresas industriales, agrícolas, ganaderas o forestales que posean un capital igual o superior a las cifras monetarias expresadas. Cosa parecida a la de los ejemplos anteriores acontece con casi todas las prestaciones. Tenemos, pues, que el capital de la persona considerada jurídicamente como patrono es factor determinante de las prestaciones sociales. A mayor capital del patrono mejores y más numerosas prestaciones del trabajador. Y aquí nos encontramos con que el contratista de la agricultura capitalista es una persona que no posee ningún capital, o si lo posee es menguado y, en todo caso, no lo tiene vinculado a las labores y obras de las cuales es beneficiario su empresario. Por esta vía de los contratistas y de un solo golpe, se le ocasiona al trabajador un enorme perjuicio al colocarlo en imposibilidad de acceder a los beneficios de muchas prestaciones y al reducirsele el valor de otras. Empresas de capital de magnitud considerable se han colocado, en desmedro de las condiciones de sus obreros, en posición igual a la de aquellas que no tienen capital. Y aumentan sus ganancias disminuyendo el salario, pues no a otra cosa equivale la reducción de prestaciones. Pero fuera de la reducción de las prestaciones consagradas directamente por la ley, a los trabajadores de contratistas independientes de empresas en las que no existen sindicatos que han pactado convenciones colectivas, cual es el caso de los trabajadores de todos los ingenios azucareros, también se les impide que se beneficien de las prestaciones extra-legales que se obtienen a través de aquellas convenciones y de todas las demás prerrogativas consagradas por la celebración de las mismas. Esto por disposición de la misma ley. El artículo 38 del Decreto 2351 de 1965, dispuso:

Artículo 38. Aplicación a terceros.

1. Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato cuyos afiliados excedan de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, las normas de la convención se extienden a todos los trabajadores de la misma, sean o no sindicalizados.

2. Lo dispuesto en este artículo se aplica también cuando el número de afiliados al sindicato llegare a exceder del límite indicado, con posterioridad a la firma de la convención.

La imposibilidad de lograr los beneficios de la convención proviene de la falta de oportunidad que tienen los trabajadores de contratistas de afiliarse a sindicatos. El sindicalismo de industria está poco desarrollado en Colombia (aunque alguna significación tuvo el de la industria del dulce; sin embargo, a él no estaban afiliados en número apreciable los trabajadores de contratistas), y es a esta clase de sindicatos a los que tendrían oportunidad de pertenecer los trabajadores de contratistas. En las empresas azucareras, en las cuales es donde ha tenido verdadero auge el sindicalismo, los sindicatos de base son los que han pactado las convenciones colectivas. Ni aun por la extensión que de la aplicación de los efectos de las convenciones colectivas hace el artículo 38 del Decreto 2351 citado, los trabajadores de contratistas tienen oportunidad de beneficiarse de ellas, pues este artículo se refiere a la aplicación extensiva a trabajadores que pertenezcan a la misma empresa que ha celebrado una convención con un sindicato; y jurídicamente los trabajadores de contratistas no pertenecen a la empresa beneficiaria de los servicios que ellos prestan. El artículo 37 del decreto mencionado, también otorga el derecho de beneficiarse de la convención pactada por su empresa a los trabajadores que adhieran a ella con posterioridad a su celebración, aunque no estén sindicalizados. Tal adhesión tampoco la pueden hacer los trabajadores de contratistas, pues ellos no pertenecen a la empresa, según hemos expresado. Además de la reducción del salario que se logra por la mengua de las prestaciones, por medio de la contratación a través de contratistas independientes, el salario diario también se disminuye para los trabajadores de éstos. Indagaciones realizadas por Fedesarrollo durante el periodo noviembre 1974-marzo de 1975 revelaron que el personal así contratado devengaba salarios inferior-

res en un 25 por ciento en promedio al del personal similar contratado directamente por los ingenios⁹.

Ya hemos expresado que los trabajadores de contratistas no pueden afiliarse al sindicato de base de la empresa, pues de acuerdo con el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, a éstos sólo pueden pertenecer los trabajadores de una misma empresa. Ya sabemos que, jurídicamente, aquellos no corresponden a la misma empresa a que pertenecen los que le prestan sus servicios en forma directa. También está en imposibilidad práctica de constituir sindicatos de base, pues los de los varios contratistas de una misma empresa tendrían que constituir uno por cada uno de éstos, lo que es absurdo. Se ha expresado igualmente que el sindicalismo de industria no ha tenido mayor desarrollo entre nosotros.

Por intermedio de los contratistas, las empresas azucareras establecen verdaderos filtros para sus trabajadores. Los vinculados directamente a ellas, por lo regular han prestado primero sus servicios a sus contratistas. Sólo los que han mostrado especiales habilidades y carencia de ánimos sindicalistas, son admitidos a través de contratación directa.

Igualmente, la contratación indirecta ofrece circunstancias propicias para hacer despidos de aquellos que promueven luchas reivindicatorias o que por alguna circunstancia no son del gusto de la empresa.

En octubre de 1975, 120 trabajadores del "Ingenio San Carlos", vinculados a través de un contratista independiente, comenzaron a promover una lucha reivindicatoria, con el objeto de alcanzar un alza en los salarios y de propiciar la afiliación sindical dentro de los contratados en forma indirecta. El ingenio rápidamente envió una carta a su contratista, por medio de la cual le manifestaba su voluntad unilateral de dar por terminado el contrato civil existente entre ellos, a causa de la decisión empresarial de inducir un decremento en su producción. Inmediatamente el contratista procedió a comunicarle a sus trabajadores que sus contratos de trabajo quedaban disueltos en ese momento a causa de la comunicación que había recibido. Los trabajadores, en busca de asesoría, llama-

9. Fundación, *loc. cit.*

ron al autor de estas líneas, quien expresó que de acuerdo con el artículo 40 del Decreto 2351 de 1965 no producía ningún efecto un despido colectivo que se hiciera sin el permiso previo del Ministerio de Trabajo. Posteriormente procedió a citar ante el inspector de trabajo de Tuluá al contratista y al representante del ingenio. En la audiencia ante el inspector, el representante mencionado expresó que la empresa había terminado el contrato con su contratista con el objeto de satisfacer una demanda de su sindicato, en el sentido de que no se realizara contratación indirecta y de que se suprimiera la interposición de contratistas independientes. El representante, abogado, habló en seguida en nombre del contratista, y expresó que si bien los contratos de trabajo entre este y los trabajadores estaban pactados a término indefinido y no podían darse por finalizados sino por una justa causa, de acuerdo con la ley; y que, según el artículo 40 del Decreto 2351 de 1965 no era jurídico hacer despidos colectivos, el contratista independiente no había hecho ningún despido, pues según las prescripciones de la misma ley, todo contrato de trabajo subsiste mientras subsistan las causas que le dieron origen. Siguió diciendo, en este caso lo que ha sucedido es eso, que los contratos de trabajo del contratista con sus trabajadores no pueden subsistir, porque la causa que les daba origen era el contrato civil entre empresa y contratista, el cual ha cesado en sus efectos. En consecuencia, dijo, no se ha realizado ningún despido. Posteriormente, pedimos al Ministerio de Trabajo que declarara que el despido descrito no producía efectos por ser colectivo. El Ministerio respondió con los mismos argumentos del representante de la empresa. Aunque jurídicamente parece exacta la interpretación, sin embargo, la actitud de la empresa constituye un claro fraude a la ley. Esa actitud es la de todas las empresas. En los contratos entre contratista y empresa se estipulan cláusulas por virtud de las cuales ésta puede darlos por terminados discrecionalmente. El caso del ejemplo que hemos relatado, no es excepcional, es apenas exposición de lo que acontece en términos generales.

El informe de la investigación de Fedesarrollo anota que "la estabilidad ocupacional del personal enganchado a través de contratistas es muy precaria y se presenta una fuerte fluctuación en sus volúmenes de contratación, en función de los re-

querimientos de mano de obra para las diferentes labores a lo largo del año"¹⁰.

EL SALARIO

El salario no es lo que parece ser, el pago del trabajo, sino el pago de una clase especial de mercancía, la fuerza de trabajo¹¹. Dentro del modo de producción capitalista no es necesario ejercer una coacción sobre el proletariado para que preste sus servicios a los patronos. Resulta que, de una parte, se encuentra la clase capitalista propietaria de los medios de producción necesarios para que el obrero ejercite la fuerza de trabajo y obtenga lo indispensable para subsistir y, de la otra, el proletariado que no tiene ninguna mercancía que pueda vender en la órbita de la circulación, diferente a aquella. En estas circunstancias no tiene otra alternativa distinta que ejecutar su trabajo en forma asalariada.

La fuerza de trabajo es una mercancía, pues, por un lado, tiene un valor de uso al ser apta para satisfacer necesidades, las del capitalista que la puede hacer obrar sobre los medios de producción de que es propietario, con el objeto de que se valore y, por otro, tiene un valor de cambio que se concreta en la órbita de la circulación al trocarse por el salario. Pero, ¿cuál es el valor de la fuerza de trabajo?, ¿cómo se determina? Su valor, como el de todas las mercancías, se determina por el tiempo de trabajo socialmente necesario para producirla. Para producir la fuerza de trabajo se necesita una serie de bienes que la coloquen en posibilidad de ser utilizada día tras día durante la vida del obrero, e igualmente le den oportunidad de sostener a su familia dentro de la cual se encuentran los hijos poseedores de fuerza de trabajo que ha de reemplazar la suya. Entonces, la fuerza de trabajo se produce a través de los valores de uso necesarios para satisfacer las necesidades naturales del obrero, las cuales tienen un valor de cambio. Así, que el tiempo de trabajo necesario para producir la fuerza de trabajo se nos viene a convertir en el tiempo de trabajo socialmente necesario para producir las mercancías que

10. *Ibid.*

11. MARX, *op. cit.*, págs. 448-454.

han de satisfacer las necesidades naturales del obrero. Pero "el volumen de las llamadas necesidades naturales, así como el modo de satisfacerlas, son de suyo un producto histórico que depende, por tanto, en gran parte, del nivel de cultura de un país y, sobre todo, entre otras cosas, de las condiciones, los hábitos y las exigencias en que se haya formado la clase de los obreros libres. A diferencia de las otras mercancías, la valoración de la fuerza de trabajo encierra, pues, un elemento histórico moral"¹².

El salario es el precio de la fuerza de trabajo, el cual puede coincidir con su valor o no. El precio oscila de acuerdo con las fluctuaciones de la oferta y la demanda. Si aquella es superior a ésta el precio de mercado de la fuerza de trabajo se nos reducirá a una expresión monetaria que se encontrará por debajo de aquella que representa su valor.

Tal como está concebido el derecho laboral, parece que las prestaciones legales y extralegales fueran un añadido al salario, como si fueran una encima que se le hace al trabajador para pagarle además del salario una suma extra, pues son normas diferentes las que regulan el salario y las prestaciones que además de éste se deben entregar al obrero. Pero si observamos las cosas con más detenimiento, podremos ver que todas las prestaciones están única y exclusivamente encaminadas a la satisfacción de sus necesidades naturales. ¿Qué son, por ejemplo, la protección para los casos de accidentes de trabajo y enfermedades, el subsidio familiar, el auxilio de cesantía, la pensión de invalidez, vejez y muerte?

Si las prestaciones sólo están encaminadas a la satisfacción de necesidades naturales, no son, entonces, un añadido al salario, son, por el contrario, parte integrante de éste, pues conforman el valor de la fuerza de trabajo. Sin embargo, a simple vista, las prestaciones tienen apariencia, para el obrero, de ser un añadido a su salario, de ser verdaderas conquistas y beneficios que para él se establecen. De esta forma cumplen un papel ideológico, ya que disfrazan aún más la verdadera naturaleza del salario. Sabemos que éste no es lo que parece ser¹³, el valor del trabajo, sino el valor de la fuerza de traba-

12. *Ibid.*, pág. 124.

13. *Ibid.*, págs. 448-454.

jo. El valor de la fuerza de trabajo es necesariamente inferior, en el modo de producción capitalista a su producto de valor, al resultado de ponerla en acción sobre los medios productivos. En efecto, el capitalista entrega al obrero por su fuerza de trabajo, el salario que hayan pactado; sin embargo, esa fuerza de trabajo no le produce sólo el valor del salario o una cantidad inferior, sino que le reproduce, al utilizarla en el proceso productivo, el valor del salario y una cantidad adicional, porque el capitalista la utiliza durante el tiempo necesario para que le reproduzca el salario y durante el tiempo extra, adicional, a éste que le produce ganancias. Resulta que el salario aparece como la retribución que se da al obrero por todo el tiempo que trabaja para su capitalista y este tiempo, sabemos, realmente se divide en dos. Así, esta división de la jornada de trabajo en trabajo necesario y trabajo excedente, en trabajo pagado y trabajo no retribuido, aparece velada por la forma salario que se nos presenta como el valor o precio de la jornada total del trabajo. El salario, en otras palabras, oculta la extracción de plusvalía que el capitalista hace a su obrero. Las prestaciones sociales se suman a ese ocultamiento y lo hacen aún mayor, al aparecer como añadiduras al salario, cuando en realidad no lo son.

Habíamos anotado al comienzo de este ensayo, que el desarrollo de nuestra agricultura había dado por resultado un incremento de la oferta de fuerza de trabajo que no estuvo en posibilidad de absorber la demanda urbana de la misma. Ese exceso de oferta sobre demanda, necesariamente ha influido para que el precio de la fuerza de trabajo se coloque por debajo de su valor. Si la ley laboral tuviera estricto cumplimiento en la economía agrícola, quizás ese valor se sostendría. Pero la ley laboral no tiene cumplimiento allí donde no hay presión para ello. Donde el capitalista contrata con el obrero aislado se impone la presión de la oferta, la concurrencia de obreros. El Estado, por otro lado, no moviliza su aparato para obrar en consecuencia con sus declaraciones legislativas en favor de sus trabajadores. Para las labores propias de la recolección de algodón en la Costa Atlántica, la ley laboral no tiene ninguna existencia. A los trabajadores no se les reconoce ninguna prestación. Allí sólo opera un contrato de trabajo entre un obrero aislado, sometido a las fuerzas de la concurrencia

y la presión de sus necesidades y un capitalista que además mitiga la concurrencia que se establece entre los capitalistas, a través de acuerdos en virtud de los cuales ellos se comprometen a no pagar por cada arroba de algodón recolectada más que una cantidad de dinero previamente fijada. En sitios visibles de las empresas, como notificación a los trabajadores, se colocan leyendas en las cuales se hace alusión a la obligación que ellas tienen de no pagar sumas superiores. Si al obrero se le indaga acerca del derecho que tiene a recibir prestaciones y sobrerremuneraciones por trabajo extra y trabajo nocturno, responde que no, que él no tiene ese derecho porque a él se le paga por lo que haga. En investigación realizada en 1976 por el autor de estas reflexiones, sobre el incumplimiento de la ley laboral, los obreros respondían generalmente en esa forma. Decían, "si yo trabajo mucho gano mucho, si trabajo poco gano poco, yo gano es a lo que yo me ponga, por eso no me pagan prestaciones". Aquí podemos observar los efectos de las apariencias que constituyen el salario, las prestaciones, la libertad y el derecho en el modo de producción capitalista. En éste, obrero y capitalista se enfrentan como personas libres e independientes que intercambian equivalentes. La justicia y la libertad tienen pleno cumplimiento, la voluntad privada es la determinante de sus relaciones. Pero esa es la apariencia. Resulta que el obrero no es realmente libre, pues está en la necesidad de vender su fuerza de trabajo al capitalista, ya que no posee ninguna otra mercancía que pueda vender y, además, éste es quien tiene los medios productivos para que la fuerza de trabajo pueda entrar a operar. Resulta, también, que en la realidad, obrero y capitalista no intercambian equivalentes; el capitalista recibe el producto de valor de la fuerza de trabajo, en el cual están incluidas tanto la parte de la jornada que el obrero trabaja para reponer lo que recibe como salario, como aquella que trabaja para producir ganancia a su capitalista.

En la agricultura de cultivos comerciales diferentes a la caña del Valle del Cauca, la situación de incumplimiento de la ley laboral es semejante a la que se presenta en la Costa Atlántica. En las relaciones entre trabajo asalariado y capital en el cultivo de la caña de azúcar la situación sí es diferente. Aquí las obligaciones relacionadas con prestaciones sociales

sí se cumplen regularmente, sobre todo con respecto a trabajadores contratados en forma directa. En este cultivo el forcejeo se establece sobre todo en torno a la eficacia de las luchas sindicales. Es precisamente la existencia del sindicalismo en este cultivo lo que evita que obrero y capitalista se enfrenten en forma aislada, con las fuerzas del mercado como único subfondo. La ley fundamental que motiva la actuación del capitalista es la del incremento de su ganancia, lo cual logra por medio de la disminución del salario, mediante el aumento de la parte de la jornada que no se paga en detrimento de aquella parte de la jornada que sí recibe remuneración. En la agricultura que analizamos, esta disminución del salario se logra a través de varias formas. En primer lugar, el obrero recibe su remuneración por medio de la forma de salario por pieza o a destajo. Es bien conocido que este sistema, por sí mismo, sin necesidad de que se alargue la jornada, origina una disminución del salario al lograr producir una intensificación en la aplicación de la fuerza de trabajo. Los obreros saben que a mayor intensidad de trabajo mayor retribución recibirán, la cual, en realidad, no se incrementa en la misma proporción de la intensidad de la fuerza. Además, este sistema del destajo trae como consecuencia una prolongación de la jornada en términos absolutos. En la Costa Atlántica jornadas normales de trabajo alcanzan las dieciséis y diecisiete horas. Los obreros siempre laboran más tiempo del que está consagrado como jornada máxima para el campo, que es de nueve horas diarias y 54 horas a la semana. Igualmente, laboran durante sábados, domingos y demás días de fiesta, pues así aumentan el número de arrobas recolectadas, o la unidad de obra por la cual se les paga. La reducción del salario se logra, así mismo, mediante el no pago de prestaciones y el trabajo de mujeres y niños, que es frecuente. Esta situación, sobre la cual hemos reflexionado, muestra la necesidad de promover un verdadero sindicalismo que mediante el descubrimiento de lo que sucede realmente en el trabajo asalariado, impulse a los trabajadores a adoptar una posición que corresponda a la clase a que pertenecen.

RESUMEN DE LAS DISCUSIONES

Los participantes describieron la legislación laboral en sus propios países. Esta presenta variaciones de una nación a otra, aunque en todos los países andinos es válido afirmar que rara vez se aplica en las zonas rurales.

En Bolivia, la mayoría de los trabajadores del campo son campesinos independientes que carecen de empleador. El 89% de los trabajadores rurales no están amparados por la Ley General de Trabajo (LGT). Sin embargo, con la reciente expansión de la agro-industria, la legislación laboral adquiere importancia para los trabajadores agrícolas. A partir de 1954, los trabajadores estuvieron cobijados por la LGT, pero apenas por poco tiempo. En los últimos años se ha aplicado la LGT a los trabajadores asalariados, en algunos casos. No obstante, en las dos zonas de mayor desarrollo de la agricultura comercial, las ganaderías de los departamentos de Beni y Pando y los cultivos de algodón y caña de azúcar del departamento de Santa Cruz, la LGT sencillamente no se aplica.

En Colombia, desde un principio, las normas del código del trabajo han regido para los trabajadores agrícolas y urbanos, sin distinción. La ley permite el sindicato de base y el de industria, aunque éstos últimos son débiles y los patronos se oponen a ellos. En el departamento del Valle del Cauca, el crecimiento de la agro-industria (especialmente haciendas e ingenios azucareros) y, por ende, el aumento del número de trabajadores asalariados, ha permitido que en esta región los trabajadores alcancen un significativo grado de organización. La ley contempla contratos individuales y colectivos para los trabajadores agrícolas, pero en la práctica han tenido vigencia únicamente donde existen organizaciones rurales fuertes.

Ecuador es el único país de la región andina que ha ratificado el convenio 141 de la OIT sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales y su función en el desarrollo. Al igual que en Colombia, los sindicatos existen donde hay agricultura comercial. Es el caso de las regiones costeras, donde abundan las plantaciones bananeras y azucareras. Los contratos colectivos no los negocia el sindicato sino el comité de empresa, que cum-

ple la misma función del sindicato de base, pero con representación de empleados y de trabajadores agrícolas. Aunque el código laboral garantiza la independencia de los tribunales del trabajo y del sistema de inspección laboral, en los últimos años el gobierno, en ocasiones, ha denegado o desconocido los fallos favorables a los trabajadores agrícolas, e incluso los contratos colectivos legalmente negociados por trabajadores y empleadores. Se citó un caso. En noviembre de 1977, por decreto ley del gobierno militar se desconoció un contrato colectivo negociado por los trabajadores de un ingenio azucarero, que les otorgaba un aumento de salarios con cada incremento del precio del azúcar. Se inició una huelga, que el correspondiente juez laboral declaró legal. Inmediatamente, el gobierno destituyó al juez, declaró ilegal la huelga y dispuso la ocupación militar del ingenio para disolverla. Se produjeron numerosas muertes.

Un participante peruano anotó que las leyes citadas en el documento de Trujillo habían sido modificadas. En Perú se ha tratado de eliminar a los sindicatos rurales por el expediente de no reconocer el fuero sindical y a través de las dificultades impuestas para el registro legal de las organizaciones sindicales. La disolución de una confederación agraria nacional por decreto ejecutivo, es prueba de lo dicho.

La situación particularmente difícil del sindicalismo rural chileno se examinó a espacio. La ley de sindicalización campesina de 1967 permitía formar sindicatos agrícolas con un mínimo de 100 trabajadores de varias haciendas o industrias y a nivel de la comuna. Con autorización de la Dirección del Trabajo, bastaban 25 trabajadores para formar un sindicato. En las provincias existían federaciones, y a escala nacional confederaciones. La ley garantizaba el fuero sindical. Varios decretos leyes, que conforman el Plan Laboral de 1979, derogaron la ley de 1967.

La legislación laboral y los derechos sindicales fueron completamente modificados por el Decreto Ley 2756 del 3 de julio de 1979. Los sindicatos de comuna dejaron de existir. Sólo se permiten sindicatos de empresa, y no uno sino varios. Los terratenientes pueden negociar con los varios sindicatos de empresa y con trabajadores no sindicalizados. No fueron abolidas

las federaciones y confederaciones, pero sí se les prohibió participar en negociación colectiva. Este principio fue duramente afectado por las restricciones al derecho de huelga y por la autorización de emplear trabajadores temporales durante una huelga. Una huelga puede durar un máximo de 60 días. Pasados 30 días, los terratenientes pueden negociar contratos individuales con los trabajadores. A los 60 días se considerará que los trabajadores que no aceptan la fórmula propuesta han renunciado voluntariamente.

Otra norma, el Decreto Ley 2200 de enero de 1978, debilitó el principio del salario mínimo, al permitir que el 50% del salario mínimo agrícola se pague en "regalías" (en especie). Por Decreto Ley 2346 fueron disueltas varias confederaciones, incluyendo dos organizaciones campesinas.

En Venezuela, la ley de reforma agraria no implicó variaciones en el régimen laboral. Es claro que las leyes laborales de 1937 y 1965 no tuvieron aplicación en el sector rural. A partir de 1973 se notó un cierto cambio en este sentido.

Existen varios convenios de la OIT sobre libertad sindical en las zonas rurales. El número 11 sobre el derecho de asociación de los trabajadores rurales ha sido ratificado por casi todos los países de la región andina. Se urgió la ratificación del convenio número 141 sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales y su función en el desarrollo económico y social. Se señalaron a la atención de los participantes el papel de las empresas multinacionales en la represión en las zonas rurales, las causas económicas de la migración y del trabajo temporal en zonas fronterizas, y las circunstancias y mecanismos por los cuales las consideraciones económicas conducen al desconocimiento de las normas jurídicas.

Se discutió cuáles normas laborales son violadas con más frecuencia. Se concluyó que las medidas fiscales impuestas por las instituciones financieras multinacionales, en muchos casos habían originado modificaciones en la letra y en la práctica de la ley laboral, con desmedro de los intereses de los trabajadores.

El tema de los trabajadores migrantes y estacionales ocupó la atención de la comisión. Se expuso la situación de tales tra-

bajadores en las zonas aldoneras y azucareras de Colombia. Allí, la existencia de contratistas independientes afecta no sólo las prestaciones legales previstas por el código laboral, sino también las extralegales. A causa del sistema de sindicato de base prevaleciente, los trabajadores no han logrado fortalecer los vínculos sindicales.

En Bolivia, se dijo, las organizaciones dependen excesivamente del gobierno. Cuando el campesinado llegó a ser una fuerza importante, el gobierno propuso un "Pacto Militar Campesino", que daba a los militares el control del movimiento campesino. Recientemente se ha puesto en marcha un "Plan Proselitista", que hace parte de la política laboral oficial, y que pretende infundir un "espíritu patriótico" en el campesinado y saturarlo de sentimientos nacionalistas.

Se sostuvo que solamente la existencia de organizaciones rurales poderosas podría eliminar abusos, como el sistema de contratista independiente. Es conocida la debilidad de las asociaciones campesinas creadas por iniciativa gubernamental. En Colombia, el gobierno formó una asociación nacional de campesinos para desafiar a los sindicatos rurales independientes. En Ecuador, los sindicatos agrícolas han padecido larga persecución de parte del gobierno. Se apuntó que el derecho internacional prohíbe la disolución de sindicatos por disposición administrativa.

Se debatió si el poder judicial ofrece garantías de protección al movimiento sindical. Un participante señaló que con frecuencia ofrece menores garantías que el poder ejecutivo. La responsabilidad política impone limitaciones al ejecutivo, en tanto que el judicial presenta mayor corrupción. Se agregó que no existe una verdadera protección judicial contra el ejecutivo. Se propuso que los sindicatos, en lugar de concentrarse demasiado en sus propios intereses, reclamen la plena vigencia de la ley en todos los campos.

Se planteó el tema de los medios para garantizar la aplicación de la ley en el caso de los trabajadores migrantes. En muchos países el gobierno o sus agencias descentralizadas han visto fracasar sus esfuerzos por mejorar la situación de los migrantes, debido a las presiones de las poderosas organizaciones de terratenientes. Se convino en que la única forma de ga-

rantizar los derechos de los migrantes es contar con 5 ó 6 trabajadores permanentes en cada localidad, dedicados a la defensa de aquellos. Algunos participantes expresaron que la ley debe permitir a los trabajadores la libre contratación con los empleadores una vez que hayan cruzado la frontera. Para otros, los sindicatos deben proteger a los trabajadores allende las fronteras. Se mencionó la soberanía nacional, que no puede aceptar la invasión irrestricta de extranjeros en busca de mejores condiciones de vida. La única solución son los convenios bilaterales. Todo país puede impedir la entrada ilegal de extranjeros. Sin embargo, algunos gobiernos toleran las violaciones al derecho nacional en que incurren los empleadores que asumen trabajadores migrantes.

CAPITULO III

**DERECHOS DE LA
POBLACION INDIGENA**

- Franz Barrios Villegas
- Elmo Ledesma
- Laura Caller
- Resumen

LOS DERECHOS DE ASOCIACION, SOCIALES, POLITICOS Y CULTURALES DE LOS INDIGENAS EN BOLIVIA

Franz Barrios Villegas

I. INTRODUCCION

Los alcances de este trabajo son muy limitados y modestos. Su pretensión no es llegar a constituirse en un estudio amplio y exhaustivo de los derechos de la población indígena en los países andinos, ni mucho menos. Por el contrario, sólo se circunscribe a un señalamiento de algunos aspectos significativos captados en el caso boliviano.

Al no ser un trabajo bibliográfico, ni ser el resultado de una investigación expresamente diseñada para el efecto, tiene todas las limitaciones referenciales y demostrativas que ello supone.

Del mismo modo, al referirse únicamente a la realidad boliviana, sufre de todos los inconvenientes que pueden tener estudios restringidos y, de paso, que no pueden ser demostrativos ni extensivos a otras realidades.

Dentro de tales marcos, el presente trabajo no hace otra cosa que plantear algunas reflexiones, en torno a los tan decantados derechos fundamentales de los indígenas, animándose en algunos casos a sugerir el modo de defenderlos.

II. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LOS DERECHOS DE LA POBLACION INDIGENA

Una primera constatación en las zonas rurales de la región andina, es que las poblaciones autóctonas viven su vida; es decir, sobreviven pese a sus estados.

Cortadas en su desarrollo histórico normal como efecto de la conquista, parece que hubieran partido hacia metas impuestas y por caminos desconocidos, hasta volver a juntarse con los herederos de sus conquistadores en repúblicas y países que les siguen siendo extraños y hostiles, pese a que descansan sobre sus tierras y sus tradiciones.

Hablar de los derechos de estas poblaciones indígenas, impone una segunda evidencia. O limitarse al derecho elemental y natural de la supervivencia que ellas mismas han tenido que forjarse, arrinconadas en las faldas de los Andes y a costa de muchas penurias y sacrificios; o reconocer que ellas no han tenido hasta hoy los derechos fundamentales que todos creemos son patrimonio inalienable de los hombres.

Sin tener que retroceder demasiado en la historia de nuestros pueblos, podemos descubrir que los indígenas, particularmente en cuanto concierne a los quechuas, aymaraes, guaraníes y otros grupos asentados en lo que hoy es Bolivia, han vivido —en términos de vigencia de los derechos humanos fundamentales—, bajo la superficie. Por lo menos hasta 1952, estas poblaciones fueron tratadas por debajo de su condición humana. Para ellas no existía el derecho de propiedad sobre la tierra y menos sobre el fruto de su trabajo; su familia no podía ni siquiera concebir que otros derechos como los de salud, vivienda y educación pudieran ser extensibles a ella. Su cultura, apenas protegida por su aislamiento corría el inminente peligro de irse perdiendo lentamente como un atardecer. De qué derechos políticos podía hablarse, en ese entonces, si apenas 150 mil ciudadanos hacían y deshacían el Estado.

En términos de poder y de reconocimiento jurídico, estas poblaciones no eran sino el fundamento invisible de un país atrasado y dependiente, tal como lo siguen siendo hoy. Sus derechos, en consecuencia, no fueron otra cosa que evocaciones románticas o, en el mejor de los casos, primeros titubeos de

una lucha espontánea. Hoy mismo, y no obstante las conquistas logradas a partir de 1952, estos derechos siguen todavía en el desafío de su definición: o quedarse como simples declaraciones impresas sobre el papel, o plasmarse como verdaderas conquistas que fortalecen el camino de una verdadera liberación.

III. LOS DERECHOS DE ASOCIACION

"Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". Art. XX.

"Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses". Art. XXIII.

"El Estado reconoce y garantiza la existencia de las organizaciones sindicales campesinas". Art. 171 de la Constitución Política del Estado (Bolivia).

1. Aparte de los tipos de organización que las poblaciones indígenas, a través del tiempo, lograron mantener como propios —tal el caso de los ayllus, las marcas, las comunidades, etc.—, ellas no pudieron desarrollar libremente ninguna otra clase de asociación que no sea la permitida por la ley de los grupos dominantes, y aún en estos casos, los nativos tuvieron que esperar o conquistar tales derechos en más de un siglo.

Entre las formas asociativas que mayor significación cobraron en este medio rural, están las organizaciones cooperativas y sindicales. Las primeras surgieron antes que como conquista, como modelos importados por el Estado o algunas instituciones privadas de inspiración cristiana o humanitaria.

Se pensó que el cooperativismo podía superar el desequilibrio social generado por el capitalismo, al mismo tiempo que podía desafiar el carácter estatizante y colectivista del socialismo.

Bajo estas premisas se difundió el cooperativismo en Bolivia, cobrando un impulso considerable, particularmente en los medios sociales empobrecidos.

Sin embargo, esta forma asociativa ha tenido también en el

área rural una serie de desviaciones y desaciertos que hoy la debilitan y cuestionan.

Por ejemplo, se ha sufrido una proliferación de cooperativas de consumo antes que de producción o comercialización agropecuaria, quedando estas organizaciones en el papel sustitutivo de las pequeñas tiendas.

En algunas regiones del país, como Santa Cruz o los Yungas de la Paz, también se experimentó un inusitado crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito, en las que se tenía un mayor aporte del sector campesino. Empero, estas mismas cooperativas han venido fracasando por el trato discriminatorio implantado por sus directivas en perjuicio de la mayoría de socios indígenas.

Se puede concluir respecto al cooperativismo en Bolivia que este tipo asociativo, no obstante su reconocimiento y protección legal, no ha cobrado las expectativas ni los intereses de la inmensa masa campesina, y en muchos casos ha servido para agudizar el sentimiento de frustración y fracaso de muchas comunidades.

2. EL SINDICALISMO CAMPESINO

Los levantamientos campesinos de fines del siglo **XVII**, son los precursores del movimiento organizativo indígena. Se destacan entre aquellos las rebeliones indias de los hermanos Tomás, Dámaso y Nicolás Katari en el norte de Potosí, la movilización campesina de Julián Apasa (Túpac Katari) alrededor de la ciudad de La Paz y otras menores que también se producen en otros distritos.

Como por efecto de la Independencia y la República poco o nada había cambiado para los indígenas, éstos volvieron a quebrantar el orden en varias ocasiones enfrentándose esta vez a los criollos que habían heredado de la Colonia una nación igualmente injusta y desigual. En este periodo son conocidos los levantamientos del Willka Zárate en 1898, así como las violentas reacciones de los indígenas de la zona de Achacachi en el departamento de La Paz, de los de Chayanta en Potosí, o de Tarabuco en Chuquisaca.

La organización sindical campesina en sí, recién comienza

a brotar y a muy duras penas, hacia 1936, cuando en la hacienda de Ana Rancho, que era propiedad de las monjas de Santa Clara, se organiza un 3 de abril de 1936, el primer sindicato agrario de Huasacalle.

El primer congreso de indigenas de habla quechua que se realiza en Sucre, el 6 de agosto de 1942, será uno de los pocos hitos que muestra la historia en el proceso y la lucha campesina por la consolidación de sus derechos. Recién en mayo de 1945, bajo el gobierno de Gualberto Villarroel, podrá realizarse, no sin postergaciones ni tropiezos, el primer Congreso Nacional Indígena.

Es desde entonces que recién se encamina la lucha del campesinado por la consolidación de sus propias organizaciones sindicales y por la conquista de otros derechos sociales o políticos fundamentales, como aquellos que Villarroel sanciona: supresión de los servicios gratuitos, abolición del pongueaje y mitanaje, obligación de establecer escuelas rurales en las haciendas, organización de una comisión para redactar el código del trabajo agrario, etc.

Sin embargo, toda esta prolongada lucha no tendrá su culminación sino el 2 de agosto de 1953 con la firma del decreto ley de reforma agraria.

Como en el caso del voto universal, otra medida emergente de la revolución de 1952, el sindicalismo campesino se expresa en los primeros años victoriosos a través de una verdadera movilización.

Los campesinos asimilan el sindicato como un instrumento de lucha de primera importancia para la consolidación del derecho propietario que les reconoce la reforma agraria sobre sus antiguos arriendos o sayañas. Además, es la primera forma organizativa que ellos descubren para fortalecer sus posiciones reivindicativas a todo nivel.

Claro está que este sindicalismo campesino insurgente no tiene los mismos moldes del sindicalismo común y corriente. No se trata de un mecanismo creado para dialogar o enfrentar a un patrono, como ocurre en el caso de los sindicatos obreros. Para el campesino, su sindicato se va convirtiendo en algo más que un simple mecanismo reivindicativo. Para él es el interlo-

cutor obligado frente al expatrono y ante el juez agrario que le otorgará su tierra. Es también el paño de lágrimas de sus propios problemas familiares. Hasta se convertirá en poco tiempo en juzgado, notaría pública y alcaldía. Tanto es así que aún hoy en muchas comunidades se identifica al secretario general de un sindicato con el sindicato mismo, y se le siguen atribuyendo toda suerte de facultades jurídicas, políticas y aun morales.

No obstante, esta peculiar expansión del sindicato, éste también sufre las consecuencias de la inestabilidad política imperante en Bolivia.

En la medida en que el MNR va perdiendo seguridad y prestigio en el seno de las masas, gracias a su política claudicante, éste se ve obligado a utilizar el sindicalismo campesino como soporte político de sus gobiernos. Con el ascenso del Gral. Barrientos, este uso demagógico y arbitrario del sindicato agrario, esta distorsión a su contenido y proyecciones tendrá graves consecuencias tales como: la gestación del caciquismo sindical en el campo, la expansión endémica del oportunismo y el arribismo político en los niveles medios de la dirección sindical campesina, la manipulación del campesinado como fuerza de apoyo de las dictaduras y la creación impuesta del pacto militar-campesino.

Bajo el régimen dictatorial del Gral. Hugo Banzer Suárez, el campesinado no sólo perdió toda su autonomía política, su independencia de clase, sino que fue usado como fuerza de presión en contra del movimiento obrero y popular.

Se desconoció la confederación de trabajadores campesinos que se había elegido en el congreso de Potosí, en el gobierno del Gral. Juan José Torres, se suplantó la confederación, federaciones y sindicatos campesinos con gente oficialista pagada por el Ministerio de Asuntos Campesinos, se encarceló y persiguió a los antiguos dirigentes campesinos, y al final de cuentas, se reprimieron sangrientamente los contados reclamos que los campesinos lograron hacer, como en el caso del Valle de Cochabamba en 1974 y en los Yungas (Coripata) en 1978.

Como otra nefasta consecuencia de estos últimos años, aún hoy los campesinos no saben que hacer respecto a sus orga-

nizaciones sindicales, pues existen varias confederaciones campesinas que sólo acentúan el debilitamiento y división de todo este sector social.

En suma, los indígenas bolivianos, si bien tuvieron una oportunidad histórica incomparable para consolidar sus organizaciones sindicales, la fueron perdiendo poco a poco bajo los regímenes militares, que usaron estas organizaciones precisamente en contra de los derechos e intereses de esta inmensa mayoría.

IV. DERECHOS SOCIALES DE LOS INDIGENAS

Es en el campo de los derechos sociales en el que se observan los mayores contrastes dentro de la formación social boliviana. No sólo existe un abismo entre los beneficios que otorga la ciudad a sus habitantes más privilegiados, y los barrios marginales, sino que inclusive éstos están a mucha distancia de los servicios y derechos sociales que podrían reconocerse para los hombres del campo. Las condiciones de miseria de las poblaciones indígenas en Bolivia se reflejan visiblemente en la vivienda, la falta de asistencia médica, en la pequeña escuela rural y el aislamiento y abandono en que se encuentran casi todas las comunidades campesinas.

Simplemente, como una muestra de esta carencia, vale la pena destacar lo que ocurre en Bolivia, a nivel de la educación y del seguro social campesino.

1. LA EDUCACION RURAL EN BOLIVIA

"Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada: el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y a todos los grupos étnicos y religiosos y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

Si la educación es concebida como un importante mecanismo de cohesión ideológica dentro del aparato estatal, ella es, en el caso de Bolivia, un decisivo canal integrador y despersonalizante de la cultura indígena antes que un derecho adquirido.

La masa campesina que hasta 1952 no había tenido acceso a la educación, hoy es víctima de un sistema educativo absolutamente foráneo a sus condiciones de vida y desarrollo. Los niños campesinos son obligados a leer y escribir en castellano, prohibidos de hablar su lengua nativa e impulsados a adquirir conocimientos y valores referenciales de un mundo extraño, aunque atractivo.

Si es evidente que el aparato estatal boliviano sigue bajo el control y dominio de sectores sociales minoritarios, como es el caso de los empresarios privados, los militares y los colegios profesionales, todo el sistema educativo nacional tiene el sello inconfundible de éstos. Las reformas educativas han sido diseñadas e impuestas por ellos, el Ministerio de Educación ha sido desde siempre uno de los puestos políticos claves para estas minorías. Los mismos planes de construcción escolar, vía CONES, han respondido más a las exigencias de la ciudad que al clamoroso pedido de las comunidades campesinas. Las normales de maestros, los textos de estudio, los programas y métodos están concebidos en un mundo castellano, urbano y alienante. Todo en su conjunto responde a la ideología dominante y al poder de estos sectores sociales dominantes, por lo que la diminuta y anémica escuela rural se convierte en un caballo de Troya dispuesto a pisotear los derechos vitales de la cultura indígena, sea ésta quechua, aymará, guaraní u otra.

En toda América Latina se habla con mucho entusiasmo de una nueva educación liberadora, e inclusive se muestran resultados halagadores por sistemas no formales que, evidentemente, han despertado un deseo de cambio. Sin embargo, todos estos esfuerzos se pierden todavía entre la pesada maquinaria educativa tradicional, que por lo menos en Bolivia sigue vigente, y la dimensión inconmensurable del desarrollo científico y cultural de millones de campesinos e indígenas analfabetos.

Como una respuesta, más intuitiva que estructural, se planteó en Bolivia un tímido ensayo educativo autóctono, mediante la "Escuela Indigenal de Warisata", en el altiplano paceño. Su fundador, Elizardo Pérez, creó el 2 de agosto de 1931 la primera Escuela Indigenal de Bolivia en la perspectiva de convertirla en un instrumento fundamental para la liberación del indio. Sin embargo, con el paso inexorable del tiempo, que en términos ideológicos se convierte en el peso agobiante del poder dominante, tal perspectiva se fue perdiendo, hasta convertirse en lo que es hoy: un recuerdo.

Como fruto de la revolución nacional de 1952, si bien la educación abrió sus puertas hacia una asistencia más democrática de diferentes grupos sociales, sin embargo, ella no logró superar los moldes importados y artificiales que todavía la comprimen y desvirtúan. Es fácil descubrir en una alejada escuela rural boliviana, cómo el maestro rural enseña un mundo artificial que hierde los más elementales principios de la vida real campesina: niños campesinos que nunca han tomado un litro de leche tienen que deletrear esta palabra como si con ello ya hubieran conquistado todos sus derechos sociales; "**La dama come torta**" es una de las oraciones gramaticales que denuncia la separación abismal entre el indígena miserable y el espejismo de un mundo inalcanzable.

Puntualizando con mayor precisión los principales aspectos de esta aparente incoherencia educativa, se pueden destacar los siguientes:

- a) No existe ni la más remota relación entre las condiciones de vida materiales del indígena boliviano; es decir, entre su situación económica de subsistencia en ascenso hacia su incorporación a una economía de mercado, su tragedia social que se traduce en una carencia absoluta de atención médica, su opresión cultural que en el peor de los casos se presenta como un profundo complejo colectivo de inferioridad, etc., y el sistema educativo imperante en el sector rural. En suma, la educación impartida por el sistema es inútil, artificial, ajena y forzada.
- b) En contrapartida, existe una clara imposición del sistema educativo nacional urbano sobre el área rural, lo cual determina su artificialidad y su carácter impositivo. Su principal

consecuencia es el creciente debilitamiento de los patrones culturales propios de la personalidad e identidad social quechua o aymará, detrimento que refuerza la hibridez de una nueva cultura mestiza y arribista que se pone al servicio de las clases superiores dominantes en el afán de asimilarse a ellas, al mismo tiempo que se convierte en una plataforma ideológica de autonegación.

- c) La escuela rural en Bolivia ha escogido el camino más fácil para la incorporación inconsciente del campesinado a la estructura económica, social y cultural dominante en el país. Absorbe desde 1955 a los niños campesinos en número cada vez más creciente, pero para moldearlos según los requerimientos del sistema, mientras que a los adultos los excluye por entero. El analfabetismo de éstos sigue siendo igual o mayor que antes, aunque en términos absolutos haya bajado a menos del 50% en la población rural, debido precisamente a este proceso de absorción de la niñez.
- d) Si los niveles básicos de la educación rural son artificiales, insuficientes e impuestos, los que corresponden a la tecnificación, a la profesionalización o a la investigación científica son simplemente desconocidos en absoluto. De este modo, el subdesarrollo de nuestro país, que se refleja en la situación actual de la vida campesina, no es sino parte de lo que seguramente pasa también en los otros países dependientes y atrasados de América Latina.
- e) No existe correspondencia entre la magnitud del problema educativo que se ha de enfrentar nacionalmente y lo que hace el aparato estatal. Basta, para ejemplo, algunas cifras proporcionadas por el Profesor Víctor Adett Saravia en su artículo **Situación actual y perspectiva de la educación en el área rural** ("Presencia", del 15 de agosto de 1979):
- Siendo la población total boliviana de 4'971.720, ésta se distribuye en 2'505.112 para los centros urbanos y 2'466.606 en el área rural, sin incluir capitales de provincia y cantones, las mismas que son también eminentemente rurales.
 - De esta población, los escolares entre cuatro y cinco años de edad alcanzan a 156.784 niños, de los cuales sólo se matriculan en la escuela 38.795; es decir, un 24,75%.

quedando sin atención 117.953, o lo que vale decir, un 75,25%.

—En la población escolar de seis a once años, un 10,18% se halla al margen del sistema de educación rural, mientras que para los de doce a quince años este marginamiento asciende hasta el 86,54%, impidiendo que 184.181 niños asistan a las escuelas.

—En la edad comprendida entre los dieciséis y veinte años, apenas 2.388 alumnos se matriculan; es decir, un 0,97% de una población de 246.123 jóvenes, muchos de los cuales son las primeras reservas para el trabajo en las minas o en las empresas agroindustriales del oriente boliviano, si es que no forman parte del creciente ejército de desocupados.

—Finalmente, entre los veintuno y veinticuatro años de edad, de una población total de 246.123, están matriculados 3.104, o sea, el 1,98%, quedando fuera de todo beneficio o derecho de educarse 153.983 jóvenes, o sea, 98,02%.

Para que los indígenas de Bolivia tengan realmente un derecho a la educación, como se ve, no sólo tendría que consagrarse éste en el papel, sino que tendría que cristalizarse como algo efectivo y concreto a través de un cambio sustancial e histórico de la misma situación estructural en que éstos se encuentran.

Toda educación que no emane de las necesidades reales de la vida misma, todo aprendizaje que no resuelva los problemas cotidianos del hombre, toda comunicación que no respete el lenguaje, los valores y los modelos del conjunto, no pueden ser considerados como tales y menos constituir un derecho.

Es por esto, por ejemplo, que hemos creado el año pasado el Instituto Politécnico "Tomás Katari", de Ocuri. Sentimos la necesidad y urgencia de ir levantando, con el mismo ánimo del fundador de Warisata, centros de capacitación técnica, decientización y de desarrollo comunitario que no sólo se detengan en el manejo de un abecedario, sino en el creciente dominio y conocimiento de la vida diaria, pero para que ésta cambie, se transforme y se libere.

2. EL SEGURO SOCIAL CAMPESINO

Los antecedentes más inmediatos del seguro social campesino se encuentran en el año 1966, cuando se designó una comisión para estudiar la extensión de la seguridad social en el campo.

En septiembre de 1971, bajo el gobierno del Gral. Banzer Suárez y como una manera de captar la aceptación de la masa campesina frente al golpe sangriento desatado en agosto contra el Gral. Torres, se dictó un decreto por medio del cual se disponía la necesidad de realizar estudios al respecto, otorgándose para tal trabajo dos millones de pesos bolivianos.

Como un nuevo anzuelo para el electorado campesino, este interés por el seguro social volvió a surgir pocos meses antes de las elecciones generales de 1978, esta vez para promocionar al Gral. Juan Pereda Asbún, candidato oficial de los militares.

El proyecto de decreto ley que se intentó poner en vigencia, consta de 7 capítulos y 38 artículos, en los que se fijan la forma de financiamiento, la organización técnica y administrativa, así como el funcionamiento de una dirección general y de un Consejo Consultivo, compuesto este último por delegados del Ministerio de Salud Pública, Educación, Asuntos Campesinos, Acción Cívica de las Fuerzas Armadas y de la Confederación de Campesinos de Bolivia.

Se estructuran las prestaciones de vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales, señalándose como niveles de atención los siguientes:

1. Programa de atención a la mujer y al niño.
2. Consulta médica.
3. Atención de enfermedades.
4. Visitas domiciliarias.
5. Control de enfermedades transmisibles, lo que supone a su vez:
 - a) Inmunizaciones,
 - b) Vigilancia epidemiológica,

- c) Control de tuberculosis,
- d) Control de malaria, etc.

Sin embargo, este proyecto recibió casi inmediatamente un rechazo de parte de distintos sectores sociales del país, sobre todo de las organizaciones campesinas no oficialistas y del Colegio Médico.

Las principales críticas se concentran hacia los siguientes aspectos:

1. El seguro social campesino es inviable desde el punto de vista financiero. El Colegio Médico indicó que este proyecto tenía un déficit inicial de unos 36 millones de dólares.
2. No fueron consultados, en su preparación, los sectores directamente interesados y competentes, principalmente a los campesinos a quienes se los utilizó una vez más como a simples anzuelos.
3. Pese a los ofrecimientos de ayuda y cooperación del exterior, como es el caso de Japón, que ofreció 2'800.000 dólares en cemento y hierro, el seguro social descansaba en el aporte de los propios campesinos, pero en montos absolutamente desproporcionados a la débil economía del área rural.

Por ejemplo, los campesinos estarían obligados a pagar hasta un 25% de los precios en caso de maternidad.

Ahora bien, tomando en cuenta que el ingreso promedio de los campesinos bolivianos oscila entre 40 y 80 dólares anuales **per capita**, es difícil imaginar que ellos hubieran podido cumplir con estas cargas.

Por su parte, la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Túpac Katari, opuesta al gobierno de entonces, dio igualmente su parecer contrario a la vigencia de este tipo de seguro social, calificándolo de una "Ley en Blanco", es decir, de simples declaraciones y sin ningún esquema de seguridad social.

A diferencia de este seguro social campesino, existen en Bolivia otros de carácter privilegiado, como, por ejemplo, el llamado Seguro Social Militar, Cosmil, en el que el gobierno cotiza para esta institución más del 60% de su financiamiento, ga-

rantizando prestaciones de salud al asegurado, a sus hijos, hijos matrimoniales, conviviente del asegurado, hijos de la unión concubinar, hijos naturales reconocidos, etc., aparte de que ofrece montos elevados para la renta de jubilación, subsidio de funerales, capital de defunción, seguro total mixto, dote educacional de 30.000 pesos por hijos de 20 años de edad, vivienda, etc.

Lo evidente es que, en conclusión, el seguro social campesino en Bolivia, antes que responder a las reales exigencias y derechos de millones de potenciales beneficiarios, intentó engañar una vez más a los potenciales votantes y electores, ofreciéndoles como un derecho social un simple señuelo.

V. DERECHOS POLITICOS DE LOS INDIGENAS EN BOLIVIA

"Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La voluntad de los pueblos es la base de la autoridad del poder público. Esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto". Art. XXI.

Las sociedades humanas, incluidas las que hoy se conocen como formaciones sociales dependientes o subdesarrolladas, han logrado consolidar en su funcionamiento una estructura política determinada. Aunque ésta corresponda más a la correlación de fuerzas sociales que entran en pugna en cada país, que a la aplicación de un modelo teórico es, sin embargo, a través de esta estructura política que se puede descubrir el contenido real de los derechos políticos de cada sector social, así como su uso puramente formal.

Desde la creación de la república se dice, por ejemplo, que Bolivia es una nación unitaria, democrática y representativa. Y, sin embargo, su historia es más un rosario de continuas lu-

chas intestinas, de violaciones a la ley y al derecho y de imposiciones políticas bajo el signo de la fuerza.

En un caso concreto como el de Bolivia, es fácil descubrir la íntima relación existente entre el poder económico de una clase social ligada a los intereses de otras fuerzas económicas foráneas y el manejo del aparato estatal; es decir, del poder político por la misma clase, mediante la doble vía de la maquinaria administrativo-represiva y de los mecanismos de cohesión ideológica.

La lucha por el poder nunca tuvo en Bolivia a la masa campesina como protagonista principal. Ella fue antes del 52 marginada en absoluto de toda opción, y con las conquistas del voto universal, su papel se redujo al de simple soporte inconsciente y débil de un partido, el MNR. Más tarde, y a través del pacto militar-campesino, esta masa social mayoritaria, se convertirá por la fuerza en una amenaza constante para todo el país e incluso para sus propios intereses.

Precisamente, el voto universal y el pacto militar-campesino, son dos pruebas fehacientes de la imposibilidad histórica y política que han tenido los indígenas en Bolivia de poder participar, efectivamente, en el manejo y control del Estado.

1. EL VOTO UNIVERSAL

Fue por Decreto Supremo No. 3128 de 21 de julio de 1952, y como un primer fruto de la revolución del 9 de abril de ese mismo año, que el gobierno de los Dres. Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Zuazo, otorgó el voto universal a la mayoría campesina.

Este decreto, cuyos fundamentos se explican en cinco considerandos, provocó una verdadera conmoción social y política para la vieja "rosca" minero-feudal hasta ese entonces gobernante. Se decía en sus considerandos que:

"Es fundamento esencial de la democracia que la soberanía reside en el pueblo y que ésta se ejerce mediante el sistema de representación... que ese principio, universalmente consagrado, no tuvo en el caso de Bolivia aplicación alguna a causa del sistema del voto calificado, por el que antes de 1952 sólo podían votar unos 150 mil ciudadanos... y que la mujer debe

tener también los mismos derechos que el hombre en la constitución de los poderes públicos, así como los componentes de las Fuerzas Armadas, los miembros del clero regular y los funcionarios policiales”.

Superando 127 años de discriminaciones, se disponía en este decreto supremo que:

“Tendrán derecho al voto para la formación de los poderes públicos, todos los bolivianos, hombres y mujeres, mayores de veintiún años de edad, siendo solteros y de dieciocho siendo casados, cualquiera que sea su grado de instrucción, ocupación o renta”.

Ya en su aplicación y vigencia, el voto universal en Bolivia, tuvo un desenlace distinto al que el pueblo y sus mismos progenitores habían predeterminado:

1.1 Desde 1952 a la fecha, los nuevos ciudadanos campesinos facultados para constituir los poderes públicos mediante su voto directo y secreto, no tuvieron más que seis oportunidades para poder ejercitar su derecho político. (En 1956 para elegir a Hernán Siles Zuazo; en 1960 y 1964 para elegir a Víctor Paz Estenssoro; en 1966 en que subió el Gral. Barrientos y las frustradas de 1978 y 1979).

Desde aquella revolución solo doce años han sido enmarcados en la vida constitucional del país, mientras que durante 15 años se ha tenido que vivir bajo gobiernos **de facto**, unos más dictatoriales que otros.

1.2 Si bien en los primeros años de la Revolución Nacional pudo el pueblo haber ejercitado una efectiva democracia, permitiendo a través del voto universal la participación campesina; sin embargo, este ejercicio se fue prostituyendo en manipuleo político en la medida en que el propio MNR se vio forzado a usar de esta conquista como de una maquinaria para fabricar votos.

1.3 Las mismas elecciones pasadas del 9 de julio de 1978 y del 10. de julio de 1979, más que consolidar el derecho del voto universal para todo el pueblo, permitieron un escandaloso manipuleo de la voluntad mayoritaria, al elegir el fraude como camino para llegar a la institucionalidad y a la democracia.

1.4 Analizado más a fondo, el voto universal presenta estas contradicciones:

a) Es una medida que reivindica los derechos políticos de la mayoría, pero al mismo tiempo hace que la voluntad de ésta sea escamoteada o distorsionada.

b) Abre las posibilidades de amplia participación popular en el quehacer político, pero significa al mismo tiempo el montaje de un gigantesco teatro en donde se juega a la democracia y en donde los campesinos son utilizados como marionetas.

c) Es un derecho y una guillotina. Derecho en tanto que el indígena concurre al acto electoral y deposita su voto, guillotina, en cuanto que no sabe si ha elegido a su propio verdugo para el manejo discrecional del aparato estatal.

Cabe entonces preguntarse: **¿puede el voto universal ser la mayor expresión del ejercicio político de un pueblo?**

Dadas las experiencias vividas en Bolivia y dejando de lado apreciaciones emocionales, parece confirmarse también en este campo, la indisoluble relación entre el poder de quienes tienen en sus manos toda la riqueza producida por otros, y el poder de manejar y controlar el funcionamiento y la organización sociales que tienen estos mismos.

Los derechos políticos de los indígenas, por tanto, aunque cristalicen bajo la forma del voto universal, jamás serán efectivos mientras haya inconsciencia, debilidad y manipuleo, y menos aún, mientras se mantenga inalterable la pesada maquinaria jurídico-política que montó el explotador en su propio beneficio.

2. EL PACTO MILITAR-CAMPESINO

Si el voto universal demostró ser un hábil recurso para mantenerse en el poder en periodos constitucionales, era necesario crear otro mecanismo político que respondiera de manera eficaz a las exigencias de los periodos "anormales", que paradójicamente en Bolivia son los más frecuentes y prolongados.

Los orígenes del pacto militar-campesino se encuentran precisamente en ese momento histórico en que el MNR y Víctor

Paz, empiezan a declinar y los regímenes militares comienzan a levantar cabeza.

Con la caída del gobierno de Víctor Paz Estenssoro, el 4 de noviembre de 1964 y el ascenso al poder de los militares, éstos sienten la urgencia de buscar una base social de apoyo que se contraponga a la influencia del movimiento obrero y popular.

Un hombre carismático, como el Gral. René Barrientos Ortuño, es la ficha elegida para esta nueva ofensiva "restauradora" de los antiguos privilegios minero-feudales. Hablando quechua, regalando pelotas de fútbol y visitando todos los rincones del país, el Gral. René Barrientos Ortuño logra imponer una nueva imagen de los gobiernos **de facto**. No sólo llega a convertirse en el "general del pueblo", sino que gana en las elecciones de 1966, por abrumador respaldo campesino.

A estas necesidades políticas internas, se suma la exigencia coyuntural de tener que responder a la invasión guerrillera del comandante "Che" Guevara. Es entonces cuando sale a luz el pacto militar-campesino, orientado principalmente a impedir o contraponerse al movimiento obrero, por un lado, y a reclutar campesinos por razones de seguridad nacional, por otro.

Sin que el campesinado haya tenido la oportunidad de deliberar sobre el pacto, éste le fue impuesto como un paso trascendental y voluntario. Sus consecuencias no tardaron mucho en aparecer:

- a) Su primera cosecha fue el surgimiento del caciquismo y del pongueaje político campesino. Centenares de dirigentes *impuestos comenzaron a brotar como hongos en distintas regiones del país, con el único objeto de conducir a las masas campesinas hacia el servilismo y el chantaje político.*
- b) Se logró la división, o por lo menos el debilitamiento del movimiento popular, se vio que en momentos críticos tuvo al frente y en calidad de enemigos a militares y campesinos.
- c) Permitió el uso de la represión en mayor escala contra todo aquello que representara oposición.
- d) Encubrió la hegemonía militar no sólo en el plano estric-

tamente político, sino también en casi todas las actividades económicas y sociales del país.

- e) Abrió cauce para que la represión militar ensangrentara las mismas tierras del trabajador agrícola, como fue el caso de la llamada "Masacre del Valle"¹.

De este modo, con el ascenso al poder del Gral. Hugo Banzer Suárez en agosto de 1971, el mecanismo del llamado pacto tuvo su más nefasta aplicación.

Aún hoy, los llamados "coordinadores" campesinos, que hasta hace poco fueron dirigentes oficialistas de las dictaduras militares, siguen recorriendo los campos, predicando nuevos modelos políticos y prestándose a nuevos manipuleos de la capacidad electoral que mantiene esta inmensa mayoría de campesinos.

Haciendo un último balance de lo que significan los derechos políticos de los indígenas en Bolivia, no se puede ser sino pesimista.

El voto universal, si bien fue y es un paso adelante en la conquista de tales derechos, es también un fácil instrumento de manipulación, que antes que responder a los intereses de la mayoría indígena, consagra y consolida el poder político de las mismas minorías privilegiadas de antaño.

El pacto militar-campesino no es otra cosa que un humillante mecanismo de dominación política en manos, precisamente, de los verdugos del propio campesinado.

El avance político de los campesinos bolivianos, que en su totalidad son indígenas, está condicionado, como en los otros derechos, a la unidad y organización propia de hombres y mujeres del campo; es decir, está condicionado a su propia lucha.

1. Los regimientos Tarapaca y Manchego, desde el Comando de la VII División del Ejército en Cochabamba, desataron una sangrienta matanza en las poblaciones rurales de Tolata y Epizana, el 29 y 30 de enero de 1974, causando la muerte de más de 150 campesinos y como respuesta a un pliego petitorio que exigía reposición de precios en los artículos de primera necesidad y respeto a los derechos humanos.

CONCLUSIONES GENERALES

Puede parecer demasiado pesimista y crítico, nuestro repaso de lo que pasa en Bolivia a nivel de derechos humanos en favor de los indígenas.

Si bien es cierto que algo se ha logrado en tantos años de lucha y sacrificios de parte de los campesinos, principalmente, en lo que concierne a la propiedad de la tierra, a la educación rural, al voto universal, etc., sin embargo, estas mismas conquistas pierden su dimensión y sentido cuando vemos más a fondo su verdadero uso.

Por esta razón, nos parece pertinente señalar, a título de conclusiones y recomendaciones, los siguientes aspectos:

1. La simple formulación y declaración de los derechos humanos, sean estos de asociación, sociales, políticos o culturales, en favor de las poblaciones indígenas del área andina, no pueden convencernos de que ellos en realidad estén vigentes en nuestros países. Por el contrario, su uso propagandístico puede estar ocultando, precisamente, la inexistencia de tales derechos, o por lo menos su falta de efectividad.
2. Si bien la ley y todos los principios jurídicos garantizan y sancionan como universales y fundamentales estos derechos, sin embargo, no por ello, significan que ya los consolidan e implantan en favor de todos. Los mecanismos jurídicos, al ser simples engranajes de un aparato estatal, controlado y manejado por sectores sociales minoritarios y privilegiados, son incapaces de funcionar contra corriente; es decir, en detrimento de quienes los han creado. Esto hace suponer, por lo menos teóricamente, que tales derechos no podrán ser ejercitados mientras los mismos mecanismos jurídicos y políticos del Estado no estén en manos de la inmensa masa de trabajadores.
3. En Bolivia, las cooperativas, los sindicatos campesinos, las escuelas rurales, el seguro social y la misma participación política de los indígenas en elecciones, si bien constituyen conquistas efectivas, son, sin embargo, derechos generalmente manipulados por quienes detentan todavía el poder económico, político e ideológico de toda la sociedad.

4. En cuanto a los derechos culturales, aunque no hayamos hecho referencia alguna en este trabajo, ellos tampoco se distinguen de los otros derechos conculcados. Las poblaciones indígenas de Bolivia están sufriendo un agudo proceso de desintegración cultural, mucho más grave que su paralelo proceso de incorporación a un sistema que les es extraño. Sus lenguas nativas, arrinconadas a la ilegitimidad, van perdiendo su fuerza en los mercados, en las escuelas rurales y en sus mismas organizaciones autóctonas. Sus valores y tradiciones tienen menos fuerza para resistir el impacto de la sociedad dominante, al constituirse en presa fácil de los medios de comunicación social ya alineados en los esquemas foráneos.

Si no ocurre algún cambio histórico y social que desate masivamente esta comprensión de siglos de todo lo que es la cultura indígena, sin llegar a un revanchismo racista, la identidad de nuestros pueblos corre el serio riesgo de irse perdiendo bajo el signo imperialista del capital.

LA DISCRIMINACION LINGÜISTICA Y CULTURAL: EL CASO PERUANO

"Temario para una discusión sobre el establecimiento de **Políticas Lingüísticas y Culturales Nacionales**, para los países del Pacto Andino, a partir de un análisis de la situación peruana".

**Elmo Ledesma Zamora y
Laura Caller**

Los países del Pacto Andino —al igual que la mayoría del continente americano— se caracterizan por carecer de una lengua que sea conocida por todos sus habitantes, a causa de la existencia de numerosos grupos étnicos hablantes de lenguas vernáculas. Esta característica multilingüe —que es compartida igualmente por muchos países industrializados y del Tercer Mundo— está asociada, en América, con la pluralidad cultural producida por el diverso origen de tales grupos étnicos, por su aislamiento relativo dentro de cada territorio nacional y por las peculiaridades de los territorios que ocupan.

El carácter multilingüe y pluricultural de los países del Pacto Andino no es lamentablemente un fenómeno sociocultural de coexistencia justa de naciones diversas dentro de un mismo país. Por el contrario, en todos los casos de nuestro continente tal fenómeno implica una situación de discriminación en agravio de los vernaculohablantes por parte de los grupos hablantes del castellano, del portugués o del inglés que ejercen el poder. Esta situación, dentro de cada contexto nacional, ha mantenido en un relativo atraso económico social, cultural y político a los grupos hablantes de lenguas vernáculas en Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia.

En el caso peruano, esta situación afecta a varios millones de habitantes, los cuales por desconocer el castellano o tener de éste sólo un conocimiento incipiente, tropiezan con serias dificultades, a veces insalvables, para ser reconocidos como ciudadanos, para inscribirse en los registros públicos, realizar contratos, recibir educación, etc.

Es cierto que en las últimas cuatro décadas la situación de los vernaculohablantes en el Perú y en muchos países americanos ha cambiado notoriamente, como lo prueban la difusión cada vez mayor de la educación bilingüe, la aprobación de la Ley sobre Comunidades Nativas; y la aprobación de un artículo en la nueva Constitución del Estado, que establece que si bien el castellano es la lengua oficial de Perú, se dará una ley constitucional complementaria a la Carta Magna para determinar qué lenguas vernáculas también serán oficiales para ciertas funciones y en determinado territorio.

También debe tenerse en cuenta como factor de cambios actitudinales de la sociedad dominante respecto de los vernaculohablantes, su lengua y su cultura, la evidente profundización del proceso de mestizaje cultural, a partir de una toma de conciencia de la población en general sobre el valor de los elementos autóctonos como elementos caracterizadores de nuestra personalidad o singularidad dentro del concierto internacional.

Sin embargo, el problema de la discriminación de la lengua y de la cultura vernáculas por parte de muchos hispanohablantes y aun de algunos vernaculohablantes que reniegan de su lengua y cultura para escapar a un agravio secular, pervive, aunque de manera sutil en algunos casos, en Perú con caracteres aún propios de la así llamada "colonización interior" sueño de muchos políticos del siglo XIX y aun del XX para terminar "el problema indígena".

Por ello, queremos plantear en este seminario sobre los Derechos Humanos en las Zonas Rurales de la Región Andina, algunas bases que nos permitan esbozar un modelo o prototipo a anteproyecto de una Política Lingüística y Cultural que tienda a la integración de la población vernaculohablante y de la hablante de castellano, que tienda también a la conversión del castellano, que actualmente es sólo lengua mayoritaria, a la condición de lengua común —no exclusiva— de los habitantes de cada uno de los países del Acuerdo de Cartagena.

EL MULTILINGÜISMO

En Perú se hablan, además del castellano, casi cuarenta lenguas vernáculas, pertenecientes a doce familias lingüísticas

distintas. En primer lugar, permítasenos hacer la siguiente aclaración: decimos **lenguas vernáculas**, es decir, idiomas vernáculos. No se trata de "simples dialectos", de "lenguas inferiores", etc., como estamos acostumbrados a escuchar y aun a leer, pues las lenguas vernáculas están en el mismo nivel de capacidad expresiva y comunicativa que cualquiera de los idiomas llamados de cultura, como el inglés, alemán, ruso, castellano, etc.

Tampoco es cierto que no pueda decirse en ellos determinadas ideas y conceptos por una pretendida inferioridad lexical.

Sin embargo, esta cantidad de lenguas y la diversidad de su naturaleza, crean problemas peculiares que trascienden el nivel lingüístico.

Pero el multilingüismo plantea también serios retos para la implementación de medidas estatales y para la incentivación de cambios actitudinales. Cuando queramos, por ejemplo, establecer las equivalencias lexicales para expresar conceptos técnicos del lenguaje judicial a cada una de las lenguas vernáculas, nos encontramos con la necesidad de realizar un diseño de planificación lingüística de largo alcance, pues aparte del deslinde preciso de la acepción rigurosa de cada término traducido o prestado, deberá en muchos casos comenzarse por crear los alfabetos para las lenguas vernáculas, lo que a su vez supone contar con investigadores lingüistas que determinen cuáles son las características fonéticas de cada lengua.

CENSO DE LA POBLACION VERNACULOHABLANTE

De una población calculada para 1978 en 16'000.000, por la Oficina Nacional de Estadística y Censos, con base en los resultados obtenidos en los censos poblacionales de 1961 y 1972, los peruanos vernaculohablantes monolingües (es decir, que ignoran el castellano) suman 2'240.000, o sea el 14% de la población total. Hay, además, 2'720.000 "bilingües" (17% de la población) los cuales en su inmensa mayoría son vernaculohablantes que han aprendido el castellano como segunda lengua, pues siendo el castellano la lengua de prestigio son raros los hispanohablantes que aprenden una lengua vernácula. Por su parte, los hispanohablantes monolingües (es decir, que ignoran lenguas vernáculas) constituyen el 69% de la población, esto es, la mayoría de los peruanos.

Sin embargo, estas cifras y porcentajes no son del todo confiables, como ya ha sido señalado, por las siguientes razones:

- a) Las dificultades de acceso a algunos pueblos vernaculohablantes obligó a los responsables del censo a hacer estimaciones con base en informes de misioneros, de viajeros, líderes locales o autoridades de pueblos cercanos, con los inevitables errores a los que pueden conducir una estimación muy inexacta o determinados intereses personales, institucionales o de grupo. Esto es más notorio en el caso de los caseríos de la Amazonia, pues a las grandes distancias y las dificultades de transporte, se unen el desconocimiento de las lenguas y el hecho de que los pobladores vernaculohablantes de esa región suelen trasladarse masivamente a otros asentamientos cuando la sobreexplotación de la zona originaria comienza a volverla improductiva.
- b) Como el castellano es la lengua de prestigio, los vernaculohablantes no sólo se esfuerzan en aprenderlo, sino que también suelen ocultar su condición de vernaculohablantes. Resulta evidente que muchos vernaculohablantes bilingües se declaran hispanohablantes monolingües cuando sienten que su castellano ya es suficientemente bueno. Resulta así mismo evidente que muchos de los censados como "bilingües" no eran en realidad tales, salvo como "bilingües incipientes", vale decir, como vernaculohablantes cuyo conocimiento del castellano es tan elemental que sólo resulta eficiente para comunicaciones *vis-à-vis* sobre temas muy conocidos y que exigen comunicaciones muy sencillas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las respuestas al encuestador del censo fueron dadas por el padre o cabeza de familia, pero tales respuestas a preguntas sencillas en castellano, no constituyen prueba suficiente de la competencia del declarante en el manejo del castellano y esto resulta más evidente de los hijos pequeños, de la esposa y de los ancianos, en razón de que son los hombres jóvenes quienes sienten mayor necesidad de aprender el castellano y quienes mayores oportunidades tienen de lograr tal aprendizaje por razones de trabajo.

Estos hechos nos permiten prever que la población vernaculohablante monolingüe de Perú, realmente es mayor de la

señalada por el censo; y que también el número de hispanohablantes monolingües debe ser ligeramente inferior.

Por otra parte, los censos de las poblaciones de Perú, no han recogido información sobre cuáles eran las lenguas vernáculos habladas, lo que resulta una omisión lamentable, porque el dato habría permitido tener una visión detallada del mapa lingüístico nacional, documento imprescindible para la planificación lingüística.

Además, no se ha elaborado la pirámide con las variables de sexo y edad de la población vernaculohablante, pero es evidente que su conformación sería anómala en comparación a la pirámide poblacional de los hispanohablantes, pues como ya hemos dicho y ha sido notado por diversos investigadores, la población vernaculohablante monolingüe está formada en muchas comunidades fundamentalmente por niños, mujeres y ancianos, así como los vernaculohablantes bilingües en muchas comunidades son en su inmensa mayoría varones jóvenes.

LAS LENGUAS OFICIALES

A pesar de que en Perú se hablan casi cuarenta lenguas vernáculos, de que esta situación afecta a varios millones de peruanos y de que el castellano sólo es hablado como lengua materna por el 69% de la población, la lengua oficial del Perú es el castellano, como lo señala la Constitución de 1933 y como lo acaba de aprobar la Asamblea Constituyente en la nueva Constitución del Estado. En la nueva Carta Magna, se reconoce como lengua oficial de Perú al castellano, pero se declara asimismo que "la ley establecerá en qué regiones y para qué funciones también serán oficiales las lenguas vernáculos".

La oficialización de una lengua es una medida de estricta justicia social, por una parte; pero es igualmente una medida técnica correcta, pues la incapacidad legal (o la restricción) de utilizar la lengua propia condena a la población vernaculohablante a no poder defenderse de manera más eficiente ante los tribunales de justicia, restringe su acceso a los servicios estatales, los aísla del circuito de comunicación a nivel nacional; y los singulariza ante la opinión nacional y ante sí mismos como una minoría aparte.

LA PLANIFICACION LINGÜISTICA

En resumen, la situación peruana es la siguiente:

1. Se hablan casi 40 lenguas vernáculas, todas las cuales eran ágrafas hasta hace pocos años.
2. La población vernaculohablante es en su mayoría analfabeta, en razón de no haberse previsto sino últimamente la educación bilingüe y a causa de que las lenguas vernáculas están ágrafas, por lo que sus hablantes carecen de tradición de uso de la lecto-escritura.
3. Las lenguas vernáculas son habladas en total por 4'960.000.
4. Sólo 3 de los 23 departamentos peruanos carecen de población vernaculohablante.
5. La población vernaculohablante está presente en 60 de las 15 provincias, y simultáneamente también lo está en la mayor parte del territorio nacional.
6. La lengua oficial de Perú es el castellano, pero se contempla la oficialización de una o más lenguas vernáculas en ciertas regiones y para determinadas funciones.
7. El quechua constituye un caso especial, debido a la cifra absoluta de quienes lo hablan, ya que el porcentaje tiene menor importancia. Por otro lado, la población bilingüe quechua-castellano, aunque hable aparentemente bien el castellano, piensa y siente en "quechua", ya que la lengua se da dentro de todo el contexto cultural y, por tanto, estos bilingües siguen manteniendo los sistemas de ideas y valores de su cultura de origen, la cual condicionó la formación de su "personalidad básica" o su "carácter cultural". Esto determina que el idioma quechua tenga un tratamiento especial frente a las otras lenguas vernáculas que en ningún caso poseen más de 30.000 vernaculohablantes (con excepción del aymará), y este tratamiento debe consistir en que se lo oficialice al mismo nivel que el castellano.
8. La oficialización de una lengua exige ciertas condiciones de ésta, como el contar con alfabeto, disponer de diccionarios bilingües generales y especializados, así como de gramáticas referenciales y estudios semánticos. Exige igualmente la

creación de nuevas palabras, ya sea por invención arbitraria o trasparente, por reconocimiento de una nueva acepción a un término ya existente o por préstamo del castellano a la lengua vernácula y viceversa.

RESUMEN DE LAS DISCUSIONES

Luego de la exposición de las ponencias, se escucharon las opiniones de algunos participantes sobre la situación de los grupos indígenas en sus respectivos países. Mientras que en Bolivia la población indígena representa un alto porcentaje del total, en Colombia los indígenas constituyen una minoría. En la zona andina colombiana los indígenas conservan tradiciones históricas; la tenencia de la tierra se caracteriza por los resguardos. En las zonas de selva la situación de los indígenas es diferente, pues allí se ven afectados por la colonización. La política estatal se guía por el objetivo de integración forzosa de las poblaciones indígenas a la llamada "civilización occidental". No se les reconoce como poblaciones indígenas con derechos. Se expuso que además de la penetración del colono, los indígenas padecen las actividades de las misiones católicas y de otras sectas e iglesias de reciente proliferación. El control de la natalidad y la destrucción de su medio son también políticas destinadas a la liquidación de las comunidades indígenas. Todo ello, se dijo, en un marco global de opresión y de persecución, dentro de la campaña de militarización de las zonas rurales colombianas.

Al hablar de Ecuador se anotó cómo la población indígena es mayoritaria en el país. Tres colonizaciones se registraron: la incaica, la española y la ecuatoriana. Se imponen formas extrañas a los indígenas, tales como las cooperativas, en lugar de las tradicionales propias como el ayllu y la comuna. El control de la natalidad y las actividades de entidades religiosas también se llevan a cabo en el Ecuador. En cuanto a la educación rural, se expresó que sirve para introducir la cultura urbana en el campo. Hace poco se concedió el voto a los analfabetos y todavía no se conocen cuáles serán sus efectos sobre la realidad indígena.

Las comunidades indígenas fueron reconocidas constitucionalmente en Perú desde 1920. Sus tierras se declararon inalienables. Estas garantías no han sido desmentidas en teoría, pero de hecho son constantes las usurpaciones e invasiones. Se anotó que sin reconocimiento gubernamental las comunidades indígenas no existen jurídicamente. La ley que oficializó el quechua no ha pasado de ser una disposición meramente formal.

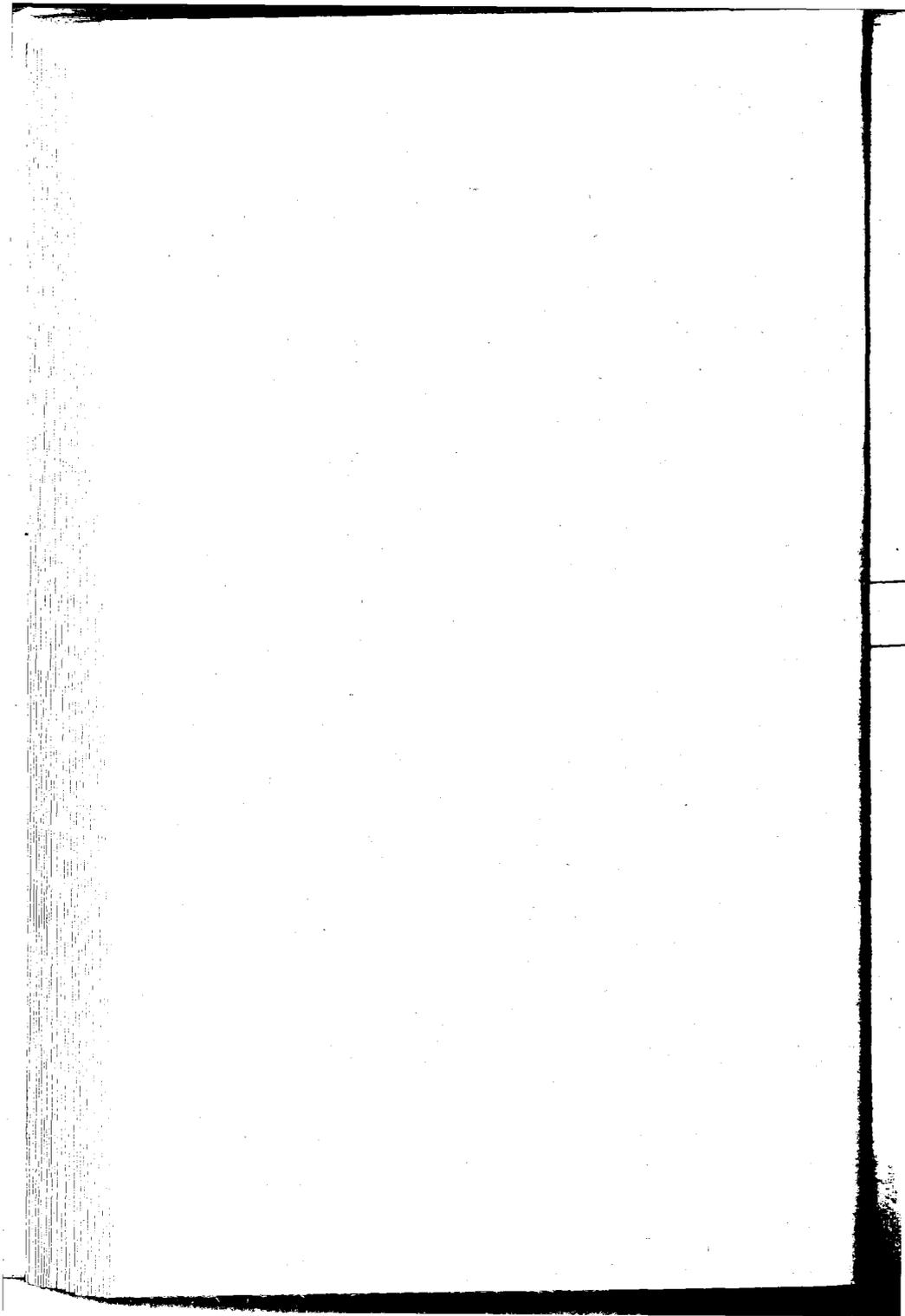
sin verdadera posibilidad de acceso a la vida del país. La nueva Constitución otorga el derecho de voto a los analfabetos.

Se discutió la necesidad de buscar mecanismos para proteger a las poblaciones indígenas de la influencia de las sectas religiosas. Su penetración en el medio indígena rompe la cohesión comunal y produce una alienación cultural.

Venezuela cuenta con una muy reducida población indígena. El uno por ciento del total. Además de los indígenas de las cuencas del Amazonas y del Orinoco, existen los guajiros, que habitan cerca de la frontera colombiana. Estos últimos son indígenas semi-integrados. Las misiones religiosas existen igualmente en Venezuela.

La formación de organizaciones de defensa del indígena fue mencionada como una necesidad imprescindible. A ese efecto, urge promover el auténtico liderazgo indígena y el respeto a las leyes que contemplan derechos para los indígenas. No existe al presente ningún contrapeso al sistema de explotación. Usualmente, el indígena no sabe leer y de ahí que se haga difícil la defensa de sus derechos.

Sobre Chile, se mencionó cómo la imposición de ciertos sistemas de posesión de la tierra está orientada a expropiar la tierra de los indígenas. Es fundamental garantizar el derecho a la tierra, pues a este derecho está ligada la vigencia de muchos otros. Una ley de reciente promulgación tendrá, según se señaló, efectos muy graves sobre los indígenas mapuches. En efecto, la ley permite a cualquier ocupante de una tierra indígena, aunque no sea indígena, solicitar la división de una reserva, no obstante la oposición de toda la comunidad.



CAPITULO IV

POLITICAS AGRARIAS Y ECONOMICAS

- José María Caballero
- Victor Manuel Moncayo
- Richard J. Barnet
- Alejandro Reyes Posada
- Apolinar Diaz Callejas
- Orlando Fals Borda
- Adolfo Triana Antorveza
- Resumen

LA SITUACION DEL CAMPESINADO ANDINO Y LAS DECISIONES DE POLITICA ECONOMICA

José María Caballero

INTRODUCCION

El tema es demasiado complejo como para pretender abarcarlo en su conjunto. Me limitaré en este trabajo a señalar: 1) algunas de las causas principales que explican el persistente estado de atraso y pobreza del campesinado andino; y 2) las decisiones políticas cruciales de las que depende el mantenimiento o cambio de esta situación. No trataré de la agricultura de los países de la subregión andina en general, sino del campesinado indígena del área propiamente cordillerana. La cuestión de la reforma agraria y de los latifundios será tratada sólo tangencialmente; la argumentación se centrará sobre el campesinado parcelario independiente o agrupado en comunidades.

I. DIAGNOSTICO DEL ATRASO

No es necesario dar cifras para probar o ilustrar la situación de extrema miseria en que vive la inmensa mayoría del campesinado andino. Interesa sí preguntarse por qué. Dos son las razones fundamentales: la pobreza de recursos agropecuarios del área andina cordillerana y las condiciones políticas e institucionales.

A. LOS RECURSOS

La pobreza o riqueza de los recursos agropecuarios no puede ser definida en abstracto, sino en relación con el volumen

de población que éstos deben sostener y alimentar y con las condiciones técnicas y sociales en que puede realizarse su explotación.

Mi punto de vista es que con el proceso histórico del desarrollo general del capitalismo en los países andinos se ha producido una inversión de la ventaja natural comparativa de los recursos agropecuarios de la cordillera.

Sin duda, antes de la conquista española la organización agropecuaria bajo los incas aseguraba la subsistencia de una gran población, quizá tan grande como la actual. Y, lo que es más importante, el sistema de distribución de tierras y la utilización de la complementariedad ecológica para satisfacer la dieta se adecuaban bien al modo de producción existente, eran de hecho parte esencial suya. La variación de suelos, climas y microclimas en espacios pequeños, propios de la ecología andina, eran una gran ventaja, pues ponían una diversidad de productos al alcance del ayllu sin necesidad de comercio (y de transporte lejano), mediante la especialización geográfica de los productores dentro del ámbito mismo del ayllu y bajo control de éste. Y la disponibilidad reducida de áreas agrícolas planas no era un gran obstáculo para una agricultura que no conocía el arado de tiro ni el tractor, y donde era posible movilizar fuertes contingentes de mano de obra para construir terrazas.

Estas ventajas continuaron hasta cierto punto siéndolo durante la colonia y parte de la era republicana, mientras los países andinos consistieron en conjuntos regionales compartimentados sin mercados internos nacionales constituidos, sin grandes conglomerados de población urbana que alimentar, sin un horizonte tecnológico agrario sensiblemente distinto y sin tener que enfrentar una fuerte competencia de alimentos baratos importados o producidos internamente mediante métodos y en áreas geográficas adaptadas a la producción capitalista en gran escala.

Con el desarrollo de la agricultura comercial, y en general del capitalismo, lo que era ventaja se trocó en inconveniente. La gran variabilidad de los suelos y climas en espacios pequeños produce fuertes deseconomías de escala en la producción

y es un obstáculo para la constitución de medianas y grandes empresas agrícolas modernas. La mecanización favorece decididamente las áreas planas, tan escasas en los Andes. La mejora de los medios de transporte y el extraordinario desarrollo del comercio permiten una complementariedad de la dieta sin necesidad de especialización geográfica microrregional, sino con base en una especialización social de los productores. La necesidad de alimentar a gigantescas poblaciones urbanas exige la especialización cada vez mayor de la producción (en contra de la diversidad) y el monocultivo en vastas zonas con el fin de obtener rápida y eficazmente excedentes agrarios que exportar a las ciudades. La movilización de mano de obra para la construcción de terrazas y otras obras se ve limitada por (y se decide en función de) *la rentabilidad monetaria de las inversiones* necesarias en salarios y equipo, y según este criterio —que es el económicamente dominante— no son rentables. En suma, el desarrollo del capitalismo ha invertido la ventaja natural de la agricultura tradicional andina.

Se añade a esto el deterioro que han sufrido los recursos naturales, y en particular los suelos, explotados por el campesinado pobre andino.

Bajo circunstancias naturales difíciles y heterogéneas, el manejo adecuado de los suelos resulta ser fundamental, aunque sea mediante prácticas sencillas. Pero en la serranía andina ha confluído un conjunto de procesos históricos y sociales que dan como resultado el mal manejo de los suelos. La utilización indiscriminada de las tierras de protección, la tala de bosques, el mal trazado de los surcos, la falta de barreras vivas, el sobrepastoreo, el mal uso del riego y la inadecuación de las rotaciones son las modalidades de este mal manejo.

Con seguridad la principal razón es la ruptura de la cultura nativa, históricamente *acumulada, sobre conservación de recursos*, y la ruptura del control colectivo sobre la tierra. La progresiva desintegración de la institución comunal, bajo el empuje del desarrollo mercantil y capitalista, y de la capacidad que ésta tenía para expandir y conservar la frontera agrícola, normando el uso de las tierras, resulta aquí fundamental.

La constitución del sistema de hacienda es también impor-

tante. De un lado, el acaparamiento de tierras por las haciendas redujo la posibilidad de mejorar o mantener las prácticas de conservación de recursos en las comunidades forzándolas, por ejemplo, a utilizar para el cultivo terrenos de protección o reduciendo las áreas de donde podían recoger leña sin riesgo de deforestación excesiva o forzando al sobrepastoreo de los escasos pastos que quedaban libres. De otro lado, dentro de las mismas haciendas, los campesinos colonos se veían reclusos en las partes altas, ocupando las tierras peores, las que se encontraban forzados a explotar intensamente.

El régimen de arriendos con contratos a plazos cortos y con poca estabilidad para el arrendatario, que ha caracterizado a muchas áreas andinas (aquellas por ejemplo en poder de "manos muertas"), ha sido también extraordinariamente nocivo desde el punto de vista de la conservación adecuada de los suelos.

El propio crecimiento de la población humana y animal y la pulverización de la tierra han llevado a una sobreexplotación del suelo.

Finalmente, la introducción de cultivos comerciales, la difusión cada vez mayor del monocultivo (en áreas que ecológicamente no se prestan para ello) y, en general, la creciente orientación comercial de la agricultura campesina, han contribuido también al mal manejo de la tierra.

En resumen, el área de la cordillera andina tiene, desde el punto de vista de la agricultura capitalista moderna, recursos agropecuarios sumamente pobres, que dan origen a rentas diferenciales negativas. Bajo tales condiciones, la agricultura serrana estaba condenada a ser una "agricultura tradicional campesina", más que otra de granjeros familiares capitalistas tipo **farmer** o de grandes plantaciones. Sólo el "campesino tradicional", desprovisto de mejores oportunidades, puede producir allí donde las condiciones no permiten generar un valor agregado capaz de pagar un salario que cubra la reproducción de los trabajadores y sus familias, y de dejar además una tasa de ganancia medida sobre el capital invertido (en tierra, medios de producción y salarios) no muy diferente a la que el inversionista podría obtener empleando su capital en otras activi-

dades. Esta es la norma cuando el desarrollo agropecuario está basado en el mercado capitalista y sus leyes.

Más allá de los problemas asociados con el tamaño y carácter de la propiedad y con el atraso tecnológico que puedan caracterizar a una agricultura y un medio rural dominados por una tradición señorial, creemos que las limitaciones naturales (limitaciones desde el punto de vista de lo que el desarrollo capitalista exige) son la causa profunda de la pobreza y el atraso de la agricultura serrana andina. Más aún, creemos que son esas limitaciones las que explican en buena cuenta el atraso tecnológico y el régimen de propiedad. En términos generales —dada la situación de los conocimientos técnicos y de los mercados nacionales e internacionales de productos agrícolas— las condiciones naturales no hacían ni hacen rentable la inversión de capital en gran escala (nacional o extranjero, centralizado o disperso) en la mayor parte de las áreas cordilleras, e impedían además la generación de un excedente invertible o hacían que en aquellos puntos en donde se generaba algún excedente (en manos del campesinado o en manos de los terratenientes) hubiese una fuerte tendencia a invertirlo fuera de la agricultura o en otras regiones agrícolas más rentables.

Naturalmente hay abundantes excepciones, pero éstas tienden a confirmar nuestro punto de vista más que a contradecirlo. Las partes bajas y planas de los valles interandinos, con facilidades de riego y protegidas frente a las heladas, o las mesetas planas o ligeramente onduladas altoandinas, son áreas capaces de servir de base al desarrollo de una agricultura intensiva y una ganadería extensiva capitalistas, respectivamente. Esto ha sucedido ya en muchos lugares y es probable que continúe.

B. CONDICIONES POLITICAS E INSTITUCIONALES

Pero, de un lado, no basta que haya buenas condiciones naturales para que exista desarrollo capitalista agrario y, de otro, la pobreza y el atraso de los campesinos asentados en las tierras "malas" no dependen sólo de la calidad de los recursos. En ambas cuestiones intervienen circunstancias políticas e institucionales de orden general. Veámoslas.

1. Limitaciones político-institucionales al desarrollo capitalista

Para que el capitalismo se pueda desarrollar es necesario —dado por supuesto que a los niveles tecnológicos y de precios existentes la tierra es suficientemente apta como para permitir obtener una ganancia atractiva— que las tierras estén disponibles para la inversión capitalista, y es necesario disponer de la mano de obra que las explote. En las áreas de colonización —con frontera agrícola disponible— lo primero no es problema, pero sí lo es lo segundo: atraer y fijar mano de obra.

En la agricultura serrana andina la situación es al revés: la mano de obra es abundante, pero las tierras libres escasas; los terratenientes y los campesinos las ocupan. El capital tiene que penetrar o bien la mano del terrateniente, convirtiéndose éste en empresario capitalista a través del proceso denominado *via junker*, o bien a través del mercado de tierras, mediante el arrendamiento o la compra-venta.

La escasez general de tierra en proporción a la fuerte población campesina y los amplios márgenes de autoexplotación con que opera el campesino, enrarecen el mercado elevando el precio de la tierra y los cánones arrendaticios: el arrendatario o el comprador capitalista tienen que competir con el campesino al que la necesidad y la falta de alternativas le hacen estar dispuesto a pagar fuertes sumas por la tierra. La penetración del capital en la tierra por este camino se hace, pues, difícil.

Más probable es que el terrateniente se transforme en empresario capitalista sobre la base de la parte mejor de sus tierras, como está sucediendo en la sierra ecuatoriana en forma acelerada. Este es un proceso doloroso, que impone un fuerte sacrificio al campesino. Las tierras (o pastos) mejores le son arrebatadas para ser explotadas en forma centralizada. Es posible que al terrateniente le impongan, además, obligaciones adicionales a las que antiguamente tenía con objeto de contribuir a financiar el proceso de expansión capitalista o de detener fuerza de trabajo para la explotación centralizada. El sacrificio impuesto será probablemente mayor cuanto peores sean las tierras, hasta llegar al punto en que por muy grande que sea el sacrificio impuesto al campesinado en trance de proletarización (y por muy fuerte el poder político que lo sustente)

la baja calidad de los recursos impide la modernización capitalista.

Es claro que son las condiciones políticas las que deciden si este proceso de desarrollo capitalista junker se desarrollará o no y cómo. Si los terratenientes son fuertes, o sea, pueden movilizar en su favor el aparato del Estado, podrán llevarlo adelante. Nos encontraremos entonces con una situación en la cual en las áreas mejores de la sierra se produce un cierto desarrollo del capitalismo controlado por los terratenientes, basado en la exclusión del campesinado de ellas; y se produce al mismo tiempo una segmentación o ruptura entre estas áreas y la gran masa de tierras pobres serranas, refugio de la mayoría del campesinado.

2. Condiciones político-institucionales y atraso del campesinado en las áreas campesinas

Situémonos ahora en las áreas de explotación campesina. Además de la calidad de las tierras, otras condiciones influyen en la pobreza del campesinado. Podemos agruparlas en tres rubros: acceso a tierras y relación trabajo/tierra; acceso a otros recursos productivos; y precios. (Estas condiciones influyen, también, naturalmente, sobre el desarrollo de las empresas capitalistas agrarias, pero dejaremos esta cuestión de lado).

a) Acceso a tierras y relación trabajo/tierra

En las áreas campesinas serranas el acceso a tierra es difícil y la relación trabajo/tierra es alta. Influyen aquí varias circunstancias.

— Tenemos en primer lugar la escasez natural de tierras útiles, agricolamente explotables, por las limitaciones de la fisiografía, el clima y los suelos. Además, las tierras mejores están acaparadas por terratenientes (o por grandes empresas estatal-cooperativas en el caso peruano), o por el campesinado rico o los sectores de medianos propietarios comerciales. Esta doble escasez —natural y jurídico-política—, se refuerza porque el escaso acceso del campesinado a capital invertible reduce su capacidad para ampliar intensiva o extensivamente su frontera agrícola. Así, por ejemplo, al no poder invertir en fertilizantes o en ciertas obras de canalización y riego, se ve privado de la

posibilidad de intensificar el uso de la tierra o de protegerse contra las heladas, y se ve forzado a realizar largos descansos. Al no disponer de ciertas herramientas más modernas de trabajo (por ejemplo, un buen arado de reja) o de suficientes animales superficiales o a dejar de cultivar ciertos terrenos. Y al no poder contratar eventualmente los servicios de un tractor, no puede realizar ciertas obras de nivelación o de protección frente a desbordes de los ríos o de acarreo de tierras.

De otro lado, la incapacidad de las economías de los países andinos para poder absorber en forma suficientemente rápida el alto incremento de la población económicamente activa en el campo serrano, producto de una alta tasa de crecimiento vegetativo, hace que, a pesar de las fuertes migraciones, la relación trabajo/tierra se mantenga alta. No podemos entrar aquí a analizar las razones para esa incapacidad de absorción, pero este es un tema de importancia capital que queda abierto y pendiente de discusión.

b) Acceso a otros recursos productivos

Los principales recursos distintos a la tierra, necesarios para la producción agrícola —fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, útiles y herramientas modernos, servicios mecánicos, facilidades de almacenamiento, asesoría técnica y equipo y facilidades para la irrigación— se encuentran en una oferta escasa para el campesinado pobre.

Son en general escasos porque difícilmente pueden, en las condiciones de la agricultura serrana andina, ser financiados privadamente por los campesinos en gran escala. Por su parte, los diversos gobiernos no han estado interesados en promover, mediante vastos planes y con fuertes subsidios, la incorporación de estos elementos a la agricultura campesina. La política económica de los países andinos en los últimos diez o veinte años ha estado orientada a la promoción industrial y a los servicios urbanos más que a la promoción de las áreas agrícolas atrasadas. En la medida en que ha habido planes e inversiones encaminados a la modernización agrícola —y por supuesto los ha habido, aunque en grado desigual, en los distintos países y nunca en la medida necesaria— ellos han favorecido.

voluntaria o involuntariamente, a los terratenientes, los medianos propietarios y los campesinos ricos.

No es difícil descubrir por qué esto ha sido así. Si lo que guía los planes de promoción agropecuaria es una política de producción y abastecimientos (sobre todo a las áreas urbanas), más que una política de ingresos, y si la lógica de los planes de promoción descansa en un análisis monetario beneficios-costos, son los sectores mejor situados —con mejores tierras, mayores contactos comerciales, mayor respaldo económico y mejores condiciones de partida en general— quienes se beneficiarán. Porque, efectivamente, son ellos quienes pueden hacer un uso más rentable de los insumos ofrecidos por los planes de promoción: la productividad marginal del capital comprometido en esos planes es más alta cuando los insumos se orientan a las explotaciones de los terratenientes en vías de modernización, campesinos ricos y medianos propietarios comerciales, que cuando son utilizados por un campesinado parcelario atrasado, con tierras pobres, fragmentadas y dispersas. Pese a posibles buenos deseos, la lógica de obtener el producto más alto de la ayuda inclina insensiblemente pero firmemente a sus promotores a prestarla a los sectores mejor situados. Por su parte, éstos aparecen siempre en escena como los principales demandantes de los nuevos insumos.

Hay que añadir circunstancias administrativas y de poder, que terminan de inclinar la balanza en contra del campesinado pobre. Administrativamente es mucho más sencillo prestar apoyo a unas cuantas explotaciones pequeñas. Los propietarios grandes tienen además una capacidad política de presión mayor que los pequeños, que naturalmente utilizan para que los planes de promoción les beneficien.

c) Precios

Las economías campesinas de la sierra andina, pese a ser pobres y atrasadas, no son naturales; el grado de comercialización de los productos y, en general, el grado de participación en la economía monetaria es alto. En la sierra peruana, por ejemplo, la parte monetaria del ingreso de la familia campesina está en promedio comprendida entre un 65 y un 80 por ciento del ingreso total. Puesto que los campesinos andinos no son simples productores de excedentes marginales para el mer-

cado, sino que directamente producen en alto grado con el propósito de vender, la cuestión de los precios que reciben es fundamental. (También lo es la de los precios que tienen que pagar por aquellos artículos que se han acostumbrado o se les ha hecho necesario comprar. Pero no podemos abordar esta cuestión aquí). Característicamente, los precios que los campesinos serranos reciben por sus productos son bajos cuando se les compara con el esfuerzo que han debido invertir en su producción. Tres razones principales dan cuenta de esto: las políticas oficiales de precios; las fuertes diferencias entre los precios al productor y los precios al consumidor; y las condiciones generales del mercado.

En general, los países andinos —con objeto de favorecer la industrialización abaratando el costo de la mano de obra urbana y respondiendo también a las presiones de los sectores medios y populares urbanos, que tienen mayor capacidad de presión política que los pobladores del campo— han promovido **políticas de abaratamiento de los alimentos**. La escasa o nula protección arancelaria para la producción alimenticia nacional, los subsidios a alimentos importados y las tasas de cambio con frecuencia sobrevaluadas, han reducido el precio interno de muchos alimentos en los países andinos al nivel o por debajo del precio internacional, que —por las características del mercado mundial de productos alimenticios, dominado en muchos rubros por grandes excedentes producidos por los países desarrollados— es en general un precio bajo. A esto hay que añadirle los controles directos de precios agrícolas impuestos bajo distintas modalidades por los gobiernos de los países andinos.

Los **altos márgenes de comercialización**, que con un precio final fijado por la competencia de las importaciones o por el control oficial se trasladan en su mayor parte al productor, han contribuido también a reducir el precio recibido por éste. Son los campesinos pobres quienes más se ven afectados, pues dependen más de la intermediación comercial para la venta de sus productos.

Los altos márgenes de comercialización (y transporte) se explican por varias razones. La estructura misma del mercado que liga a comerciantes y productores campesinos, que es en gene-

ral localmente monopsonista y con elasticidades de oferta muy bajas, permite ganancias extraordinarias en la intermediación a costa del productor. De otro lado, la estructura comercial es ineficiente y sus costos elevados. Entre otras razones esto obedece a una sobrecapitalización en la red de intermediación que envuelve al campesinado pobre junto con una fuerte atomización de los comerciantes y las etapas. Estas características responden a que en economías como las de los países andinos, donde las ramas industriales están fuertemente monopolizadas, una de las pocas actividades donde puede entrar con cierta facilidad el pequeño capital (acumulado, por ejemplo, por los campesinos ricos o los medianos propietarios) es en el transporte y comercio de los productos agropecuarios de origen campesino. La afluencia de estos pequeños capitales dispersos, que por supuesto reclaman una ganancia y que utilizan sus condiciones monopsonistas locales para lograrlo, producen esa sobrecapitalización y atomización que eleva los costos de la comercialización.

Las **condiciones generales del mercado** son también desfavorables para los productores campesinos, pese a la escasez general de alimentos y la subalimentación en los países andinos. Además de la competencia internacional, los campesinos sufren la competencia de la producción capitalista interna.

Como indicamos, las mejores tierras, que es donde se desarrolla el capitalismo, permiten la inversión de capitales en gran escala y éstos traen consigo el progreso técnico, que en la agricultura está en la mayoría de los casos incorporado (**embodied**) en el capital. Mejores tierras, más capital y progreso técnico, hacen que la producción capitalista pueda reducir fuertemente los costos unitarios y colocar los productos más baratos en el mercado. Ese bajo precio, que en el caso de la producción capitalista "es pagado" por la superior calidad de la tierra y su superior explotación, es pagado en cambio por el campesino, bajo la forma de una reducción de su ingreso neto.

Pero no sólo desde el lado de la oferta las condiciones del mercado son desfavorables para el campesinado. También lo son desde el lado de la demanda. Desde hace tiempo, con

el proceso general de desarrollo del capitalismo en los países andinos, se ha producido un cambio en los patrones de consumo en favor de los "alimentos capitalistas". Nos referimos a aquellos productos que por encerrar un cierto grado de transformación, o por su superior calidad, o su presentación, o la rapidez para su preparación culinaria son considerados superiores, y atraen cada vez en mayor medida la "demanda solvente" de alimentos. Por varias razones este tipo de productos son en general difícilmente producibles por el campesinado pobre y deben ser o bien importados, o bien producidos, o "terminados" internamente bajo condiciones capitalistas. En algunos casos, sectores del campesinado pobre han sido incorporados como una pieza en la producción de "alimentos ensamblados". Este es, sin embargo, un fenómeno marginal hasta la fecha y, además, cuando sucede, en poco beneficia al campesinado, pues la baja productividad de sus explotaciones y el carácter monopsonista con que opera la empresa (o empresas) transformadora no le permite sacar provecho de esta incorporación subsidiaria a la producción capitalista. Debido a que la elasticidad-ingreso de la demanda de estos "alimentos capitalistas" es mayor que la de los "alimentos tradicionales" que el campesinado andino está en condiciones de ofrecer, la mayor parte del impacto que el aumento general de los ingresos tiene sobre el consumo de alimentos, es absorbida por los "alimentos capitalistas". En ocasiones la sustitución es tan fuerte que el efecto es negativo.

II. DECISIONES POLITICAS

Si nuestro diagnóstico es correcto, seis tipos de políticas aparecen como necesarias para transformar las condiciones de vida del campesinado pobre andino: (1) garantizar un acceso igualitario a las tierras disponibles; (2) ruptura del nudo que vincula la producción y distribución, o sea eliminación o al menos reducción de la renta diferencial; (3) planes masivos subsidiados de ampliación de la frontera agrícola y transformación técnica en la agricultura campesina andina; (4) modificación de los patrones de consumo de alimentos; (5) políticas de industrialización, generación de empleo en el área rural y reasentamientos; y (6) organización campesina.

1. ACCESO IGUALITARIO A TIERRAS

El propósito debe ser aquí doble: (1) evitar el doloroso proceso de desarrollo junker en las áreas mejores; y (2) reducir las disparidades en la tenencia de la tierra dentro del propio campesinado.

Para ello es necesario efectuar una reforma agraria que tenga límites de inafectación bastante bajos, de manera que incluso los sectores **más** ricos del campesinado y los medianos propietarios comerciales sean afectados; además, por supuesto, de todos los terratenientes. Las tierras deben ser distribuidas entre las familias campesinas peor dotadas. Las experiencias de reforma agraria acumuladas en los países andinos sugieren que en lugar de crear grandes empresas deben formarse cooperativas de producción pequeñas (20 ó 30 miembros) en aquellos lugares donde sea posible y conveniente realizar una agricultura empresarial centralizada. El resto de las tierras debe distribuirse en forma individual.

Simultáneamente a la reforma agraria debe promoverse a gran escala la concentración parcelaria y el reordenamiento rural. La reforma debe ir también acompañada por una legislación que prohíba el arrendamiento y la compraventa de tierras por encima de cierta dimensión, para evitar que se produzca un proceso de reconcentración de la tierra. La conducción, pues, debe, en general, ser directa.

2. ELIMINACION O REDUCCION DE LA RENTA DIFERENCIAL

Esta política supone, en definitiva, una ruptura fundamental con el mercado. Es el mercado —junto con la diversidad en las condiciones materiales de las explotaciones— el que hace que productores que trabajan igual, pero con distintos recursos, reciban una retribución muy desigual.

La socialización a través de empresas grandes donde se compensen hasta cierto punto áreas buenas y malas, tal como ha sido ensayada en la sierra peruana, ha dado mal resultado. La complejidad ecológica andina no favorece las empresas grandes, tampoco la alta relación trabajo/tierra existente; el campesinado se resiste —sabiamente— a incorporarse a ellas. La socialización, durante una larga etapa, hasta que la disminu-

ción de la relación trabajo/tercera y el propio desarrollo tecnológico permitan la formación de empresas mayores y la conversión de los campesinos —o de parte de ellos— en trabajadores socios de cooperativas de producción, e incluso en cierta medida entonces, debe hacerse mediante la manipulación de los precios y teniendo como base la economía familiar campesina.

Esencialmente se trata de introducir un sistema de precios diferenciados, que favorezca a los campesinos ocupantes de las tierras peores. Este sistema es, por supuesto, difícil de implementar, pero en principio factible. Debe operar tanto para los precios de los productos como para los de los insumos y se puede eventualmente combinar con un sistema de impuestos y subsidios. Puede organizarse por áreas geográficas y por líneas de productos. El requisito para poder organizarlo es que el Estado tenga el control del proceso de comercialización y sea capaz de evitar el mercado negro o venta ilícita de productos e insumos.

Precios diferenciales de productos e insumos junto con acceso igualitario a tierras, pueden producir en pocos años un cambio dramático en la distribución del ingreso.

3. PLANES DE PROMOCION

Tres requisitos deben cumplirse aquí para que la promoción tenga un efecto significativo: tiene que ser masiva, subsidiada por lo menos en forma parcial y estrechamente adaptada a las condiciones de cada zona.

La calidad de los recursos en la mayor parte de las áreas andinas es tal, que la rentabilidad privada de los proyectos de inversión es escasa, nula o negativa. En el marco del desarrollo capitalista, esto de por sí excluye a vastas áreas de la inversión de capital. Si, por ejemplo, el rendimiento, por hectárea en la producción de papa en una cierta zona a 3.500 ó 3.800 metros de altura es de cinco toneladas, es probable que una cierta inversión en, por ejemplo, investigación local para hallar y difundir una variedad capaz de rendir ocho toneladas por hectárea no sea ni atractiva para el técnico convencional (pues el resultado no es espectacular), ni rentable desde el punto de vista del retorno sobre el capital invertido. Ello, sin embargo,

podría aumentar en más de un 50% el ingreso del campesino productor de papa. Otros usos de ese capital serían probablemente más rentables; pero quizá la única forma práctica real de mejorar el ingreso de ese campesino sea realizar esa inversión.

* Naturalmente, habrá que considerar en forma integrada los efectos de los precios diferenciales con los de los proyectos subsidiados; habrá que introducir un criterio de eficiencia, que señale hasta qué punto está dispuesto a sacrificar eficacia global en función de una mejora en la distribución, al costado del criterio de redistribución; y habrá finalmente que tomar en cuenta las externalidades y los efectos dinámicos. Todo esto es lo que debe hacer la planificación agropecuaria.

Para que la promoción tenga efectos importantes tiene que ser masiva. En el marco de países como Ecuador, Bolivia y Perú, yo diría que si se quiere verdaderamente transformar la situación del campesinado pobre no debería invertirse menos de un 4 ó 5 por ciento del ingreso nacional (más o menos un tercio del ahorro global) durante por lo menos cinco años, como "tratamiento de **shock**", y que aproximadamente la mitad de la inversión debe hacerse a fondo perdido. Al cabo de esos cinco años la cantidad de capital de que dispondría la agricultura serrana pobre se habría doblado aproximadamente y la producción de esas áreas habría aumentado en un 50% o más (suponiendo una relación capital-producto de 3, una contribución de la producción de las áreas campesinas pobres al PNB del 7 u 8 por ciento y un coeficiente de elasticidad del capital-progreso técnico mayor o igual a 0,5).

4. MODIFICACION DE LOS PATRONES DE CONSUMO DE ALIMENTOS

Esto implica también una ruptura con el mercado libre. Ruptura doblemente profunda por ser económica y cultural a la vez.

Las medidas por adoptar aquí pasan, primeramente, por el control de la importación de alimentos, el encarecimiento relativo para el consumidor de los "alimentos capitalistas" y eventualmente la introducción de racionamiento para ciertos productos. Para que esto pueda mantenerse tiene que ir acompa-

ñado del aumento de la producción de "alimentos tradicionales", que no será posible si no hay una cierta reconversión hacia la producción de esos alimentos en aquellas áreas de producción capitalista que tienen ventajas para ello, y un aumento en la producción de los campesinos que los cultivan.

El supuesto aquí —que parece razonable para la mayoría de los artículos— es que los "alimentos capitalistas" son en comparación con los "tradicionales" una forma ineficiente de alimentar a la población, en la medida en que, dados los recursos naturales del país, exigen una mayor inversión de capital o tierra por unidad de elementos nutrientes. Desde luego, esto no tiene por qué ser siempre así; puede haber líneas de "alimentos ensamblados" que sean eficientes en el sentido anterior. Hay aquí, pues, que tener cuidado no sólo con los peligros propios de la dependencia de patrones capitalistas de consumo, sino, también, con los del romanticismo tradicionalista y chauvinista.

Las medidas de encarecimiento relativo, control de importaciones y posible racionamiento de los "alimentos capitalistas", y las de promoción de la producción de alimentos tradicionales, deben ir acompañadas por campañas de promoción y propaganda en favor de los "alimentos tradicionales", destinadas a devolverles **status**.

Hemos evitado referirnos al conjunto de la política económica, pero es claro que si simultáneamente con el programa de reactivación de las áreas agrícolas deprimidas hay una fuerte transformación global en la distribución del ingreso —y sólo nos parece posible que las políticas agrarias que proponemos sean fruto de un gobierno popular que las emprenda como parte de un paquete mayor de transformaciones— la modificación general en la estructura de distribución del ingreso tendrá, por su parte, un efecto estimulador del consumo de "alimentos tradicionales".

5. INDUSTRIALIZACION RURAL, GENERACION DE EMPLEOS NO AGRICOLAS Y REASENTAMIENTOS POBLACIONALES

A largo plazo este es el camino. Más allá de un cierto límite y cumplidos ciertos objetivos de producción y elevación de ingresos, no tiene sentido continuar tecnificando con fuertes in-

versiones un sector de la agricultura que ofrece escasas condiciones naturales para ello. Es mejor dedicar las inversiones a: (1) la ampliación de la frontera agrícola en otras zonas de los países andinos (en las zonas amazónicas o en las áreas costeras) con mejores potencialidades o en intensificar allí la explotación del suelo y favorecer simultáneamente el reasentamiento de la población en esas zonas; y (2) generar empleos no agrícolas en las áreas rurales serranas. No podemos examinar aquí cómo debería hacerse esto y las dificultades que entraña.

Es probable que finalmente deba promoverse el abandono progresivo de las áreas agrícolas peores de la sierra andina (para ser dedicadas a la reforestación o el pastoreo) y la incorporación de sus ocupantes a otros empleos, a medida que éstos vayan siendo creados. Pero esto sólo podría producirse en escala importante al cabo de un periodo considerable de tiempo. Entre tanto hay que garantizar a los campesinos ocupantes de esas áreas peores un nivel razonable de ingresos.

6. ORGANIZACION CAMPESINA

Las políticas deben orientarse aquí a dos niveles: el político-gremial y el productivo.

Uno de los peores obstáculos con que tropieza el campesinado pobre andino es su falta de representación política y su incapacidad, por tanto, de presionar en favor de sus intereses en la sociedad y en el Estado. Durante muchos años el campesinado andino estuvo oprimido y silenciado por los terratenientes, relegado al limbo político de la administración gamonalista. En los años 50 y 60 la situación comenzó a cambiar. Con la revolución boliviana y los movimientos campesinos de Cuzco, Puno y la Sierra Central en Perú, el campesinado irrumpió bruscamente en la escena política de estos países y se formaron organizaciones campesinas nacionales.

Estas organizaciones se han visto asfixiadas por la persecución, la hostilidad o el tutelaje paternalista y burocrático de los gobiernos; han funcionado irregularmente; a veces han sido absorbidas por el aparato burocrático del Estado, perdiendo su capacidad de representación independiente de clase (o incluso sirviendo en ocasiones —como sucedió en Bolivia— para propó-

sitos reaccionarios); y no han conseguido una aglutinación gremial efectiva del campesinado, ni han podido ejercer suficiente presión en su beneficio.

No por elemental es menos cierto e importante que son los propios campesinos pobres andinos quienes más interesados están en su propia suerte y, por tanto, quienes deben conducir la lucha por su bienestar. El instrumento para ello es una estructura organizativa (o varias) político-gremial que les represente a nivel nacional. Las medidas aquí tienen que ser dos: (1) plena libertad sin traba alguna para la organización gremial y política del campesinado y para que sus organizaciones ejerzan dentro de márgenes amplios las medidas de lucha por sus propios intereses que les competan; y (2) representación independiente de las organizaciones campesinas en la estructura del Estado.

Desde el punto de vista productivo la política tiene que orientarse a promover formas distintas de cooperación según las condiciones particulares de cada lugar. Pueden promoverse cooperativas que impliquen distintos niveles de compromiso, desde las más elementales, como por ejemplo una forma sistematizada de encauzar la ayuda mutua que espontáneamente se produce en las comunidades y aldeas campesinas, hasta las más completas, donde todos los activos sean de propiedad colectiva y todos participen por igual en el trabajo y el ingreso neto. Pero estas formas no pueden de ninguna manera imponerse; deben emerger por decisión de los propios campesinos. Eso sí, deben propagandizarse y apoyarse. En este terreno —como en casi todos— es siempre preferible proceder de abajo hacia arriba que a la inversa. La experiencia peruana deja poco lugar a dudas.

LA POLITICA AGRARIA FRENTE A LA FORMA DE PRODUCCION PARCELARIA (Ensayo sobre la articulación o integración de la producción campesina)

Victor Manuel Moncayo C.

Dada la temática general que nos convoca, bien podría pensarse que nuestro análisis buscaría principalmente determinar cómo son reconocidos, o garantizados, o afectados o desconocidos los derechos de quienes están insertos en las condiciones de la producción parcelaria, por parte de la política agraria que efectivamente se realiza en una formación como la colombiana. Y como de derechos humanos se trata, se pretenderá hallar en estas páginas desarrollos sobre el sempiterno derecho de propiedad privada sobre la tierra, negado o satisfecho insuficientemente, y que podría ser una realidad tangible sólo si se ejecuta una amplia reforma agraria redistributiva; o sobre la libertad pisoteada y mancillada de los campesinos sin tierra sujetos aún a relaciones de servidumbre personal, que logrará alcanzarse materialmente cuando se eliminen de manera definitiva esas relaciones atrasadas y el productor pueda negociar en forma autónoma el empleo de su fuerza de trabajo; o la igualdad absolutamente inexistente que coloca a los trabajadores del agro en condición muy próxima de la que conocieron y vivieron los siervos medievales, de la cual se liberarán cuando les sean reconocidos plenamente los atributos de la personalidad humana, medida común de la equidad entre los hombres.

Pues bien. Lo que aquí pretendemos no es clamar por la libertad perdida, ni insistir en el sacrosanto derecho a la propiedad desconocido, ni aspirar al restablecimiento de la equidad. La propiedad, la libertad, la igualdad, no son realidades naturales, sino valores sociales propios de la forma capitalista de producción, que permiten precisamente una modalidad de explotación del trabajo humano radicalmente dife-

rente de las que conocieron otros pueblos, en otras épocas. Es gracias a ellos que la fuerza de trabajo tiene un carácter mercantil, que los propietarios de ella tienen autonomía para enajenarla, que quienes controlan los medios de producción tienen la legitimidad recíproca para adquirirla, y que la equivalencia de la transacción, bajo la forma-salario, aparece como representativa del valor de todo el trabajo consumido y no como valor de la reproducción de la fuerza de trabajo, aspectos todos que configuran el régimen de explotación salarial que nos es contemporáneo. Si nuestro análisis insistiera de cualquier manera en esos valores, no solamente nos estaríamos colocando en el terreno mismo de las relaciones que explican las actuales condiciones de explotación del trabajo humano, sino que estaríamos contribuyendo a su reproducción, colocándonos de manera simultánea en una posición de clase antagónica a la de los explotados. Para situarnos efectivamente del lado de éstos, antes que proclamar y defender derechos que son la condensación de las relaciones de explotación, hay que ubicar exactamente sus intereses por fuera de las categorías de sociedad capitalista, y en el caso específico del campesinado parcelario desentrañar sus intereses de clase y el verdadero horizonte de su lucha.

Un esclarecimiento de tal naturaleza ha sido verdaderamente olvidado por los investigadores de nuestra realidad agraria, que han puesto, sobre todo, el acento en el ya irreversible proceso de incorporación de las formas modernas o capitalistas en la agricultura, sobre el cual se han elaborado abundantes y juiciosos estudios¹. Pero los programas agrarios de los últimos años, que han adquirido forma coherente en el Plan de Desarrollo Rural Integrado, han puesto al orden del día la necesidad de analizar con igual detenimiento la significación histórica de esas políticas estatales dirigidas a la pequeña producción, y especialmente el porqué y el cómo de la articulación de la forma parcelaria a la agricultura capitalista.

1. Entre estos estudios sobresale el de KALMANOVITZ, Salomón. La agricultura en Colombia 1950-1972. Boletín DANE. Nos. 276, 277 y 278.

I. APROXIMACION HISTORICA A LA CUESTION PARCELARIA

Comencemos, entonces, por una breve aproximación histórica a la cuestión parcelaria, para poder contar con un esquema o esbozo genealógico sobre la actualidad del problema campesino. Para ese efecto, apreciaremos separadamente las consecuencias de la transición al capitalismo y las peculiaridades aportadas por la incorporación de la producción capitalista a la actividad agraria, pues como habremos de demostrarlo, según sea la naturaleza y características de la transición, la producción parcelaria ocupará un determinado lugar dentro del conjunto de la actividad agropecuaria, y según sea igualmente la vía de instauración del capitalismo en el agro, las formas surgidas de la transición serán objeto de un proceso específico de articulación-trasformación.

a) LOS EFECTOS DE LA TRANSICION AL CAPITALISMO

La transición al capitalismo en la sociedad colombiana se sitúa en los alrededores de la década de 1920, cuando aparecen las condiciones históricas para que eche raíces la producción capitalista: la separación del productor directo de las condiciones materiales del trabajo y la existencia de la fuerza de trabajo libre. En aquella época la estructura agraria era dual: de una parte la llamada **economía de hacienda**, constituida por grandes extensiones explotadas por trabajadores ocupantes de pequeñas parcelas dentro de ellas, que pagaban renta en servicios, productos o dinero, y de otra, la **economía campesina**, adelantada por pequeños propietarios, en parcelas que apenas permitían atender las necesidades de subsistencia de los productores. Sin embargo, esa realidad dual no era exclusiva, pues ya empezaba a florecer el latifundio agrícola de los ingenios azucareros del Valle del Cauca y Bolívar, y con él el comienzo de la proletarianización rural, existía el latifundio de la zona bananera bajo formas de extorsión diferentes a la concertación con la pequeña producción, y se habían desarrollado importantes explotaciones ganaderas de tipo extensivo en la

Costa Atlántica, en los llanos de Casanare y San Martín, en la altiplanicie cundiboyacense y en el Valle del Cauca.

Ambos regímenes, la **hacienda** y la **economía campesina**, constituían un serio obstáculo para la existencia de trabajadores libres, pues los campesinos estaban ligados a la tierra, ya sea por el sistema de renta precapitalista propio de la **hacienda**, o por la propiedad independiente, característica de los campesinos autárquicos. Además, el peso de la producción parcelaria era bastante significativo, pues a los campesinos pequeños propietarios, se sumaban los que explotaban parcelas de subsistencia, a título precario, en las grandes haciendas.

Es precisamente ese sector de campesinos parcelarios ligados a la **economía de hacienda**, quienes van a vivir las consecuencias del proceso de transición. En efecto, particulares condiciones de auge, presentadas a mediados de la década de 1920, generaron una ampliación de la capacidad de empleo urbano, tanto en el sector manufacturero como en el sector estatal de las obras públicas, que atizó la descomposición de las relaciones agrarias. Los altos salarios urbanos y en las obras públicas, acicatearon un movimiento reivindicativo rural que exigía obtener remuneraciones análogas o que demandaba la propiedad jurídico-formal de las parcelas ocupadas a título precario, para poder destinarlas a cultivos permanentes como el café, que permitirían derivar ingresos superiores. Esas reivindicaciones provocan expulsiones y un creciente proceso migratorio que desintegra las haciendas tradicionales y elimina buena parte de las unidades parcelarias que en su interior se habían constituido.

Pero ese proceso de despoblamiento rural y de desarticulación de las relaciones precapitalistas agrarias, no va acompañado de una transformación de las condiciones de producción en la hacienda, ni da paso a formas, así sea incipientes, de capitalismo agrario, sino que da lugar simplemente a una especie de exacerbación de la propiedad jurídico-formal latifundista, que se conserva, pero que no puede ya obtener el mismo nivel de rentas en trabajo o en especie. Esta situación es contradictoria con las necesidades del desarrollo industrial incipiente en términos de una adecuada oferta de bienes agrícolas, que no puede asegurar la hacienda tradicional, herida de

muerte por el movimiento migratorio e incapaz, por el momento, de elevar sus condiciones de productividad².

El primer efecto de la transición ha sido, por consiguiente, la consolidación de la propiedad jurídico-formal latifundista y la disolución de buena parte de las unidades parcelarias sobre las cuales reposaba el trabajo campesino en las haciendas. Es sobre esa propiedad latifundaria, desprovista de la fuerza de trabajo, ligada por relaciones precapitalistas, que se va a erigir más tarde el modo de producción capitalista en la agricultura, por la vía de su lenta transformación en empresa moderna.

La coyuntura crítica de 1930 va a provocar un segundo movimiento de descomposición de la estructura agraria. Las circunstancias de disminución de la oferta de empleo urbano y la desocupación súbita en las obras públicas y en la actividad del Estado, van a convocar el regreso a la actividad agraria de vastos contingentes de fuerza de trabajo, regreso favorecido, de otro lado, por la urgencia del sector manufacturero de contar con un abastecimiento suficiente de materias primas del sector agrario. Ese retorno va unido a la concentración de la lucha reivindicativa alrededor de la aspiración a la propiedad jurídica de la tierra, para consolidar nuevas unidades de producción parcelaria, única pretensión acorde con la necesidad de la hacienda tradicional de contar con fuerza de trabajo disponible, no sometida al régimen salarial y con la urgencia de la naciente industria de controlar el exagerado proceso de expulsión campesina y de asegurar un flujo adecuado de bienes de origen agrícola.

La consigna del derecho a la tierra se muestra, por tanto,

2. Esa contradicción se expresa en el conocido debate sobre "La escasez de brazos", que como lo puntualiza BEJARANO, evidenciaba "que el régimen agrario no era capaz de modificar esencialmente sus sistemas productivos, de incrementar su productividad, sino que dependía por entero de lo que el trabajo de los aparceros y arrendatarios fuese capaz de producir con técnicas rudimentarias". BEJARANO, Jesús Antonio. "El fin de la economía exportadora y los comienzos del problema agrario", en Revista "Cuadernos Colombianos". Nos. 6, 7 y 8.

con toda crudeza, como una solución acorde con los intereses de los sectores latifundistas y de la industria en ciernes, así apareciera como benéfica para los campesinos que la enarbolaban. Pero la reivindicación de la propiedad jurídica de la tierra, carece de senderos apropiados de solución y esta circunstancia puede poner en peligro la intangibilidad de la propiedad terrateniente, que se prepara para su futura transformación en empresa moderna. Es dentro de este contexto que se puede ubicar con claridad la política de parcelaciones impulsada tímidamente entonces. No se trataba de atacar la propiedad latifundaria, sino de constituir pequeños propietarios rurales, para poder restablecer las condiciones tradicionales de producción de la hacienda y retener fuerza de trabajo en el campo. La acción parceladora buscaba aportar disponibilidad de brazos para la actividad agraria y evitar el ataque frontal a la propiedad latifundaria. Como tal fue efectivamente un proceso marginal, pero dio origen a unidades parcelarias, cuya influencia dentro del conjunto de la estructura agraria, se va a reflejar más tarde³. En el mismo sentido puede interpretarse el auspicio y protección que a nivel jurisprudencial se otorgó a la denominada posesión material sobre la posesión inscrita y que objetivamente brindaba a los ocupantes la oportunidad de entrar a desconocer títulos formales de propiedad que fueran dudosos o de difícil demostración⁴. El triunfo judicial o policivo de los ocupantes, se constituyó así en otra fuente de consolidación de unidades parcelarias.

Sin embargo, ese apoyo marginal y relativo de la reivindicación campesina sobre la propiedad de la tierra, no podía

3. Los datos de la actividad parceladora hasta 1937 indican la constitución de 5069 unidades parcelarias, de superficie inferior a 20 ha., a las cuales podrían sumarse las unidades nacidas por adjudicación de terrenos baldíos que en el mismo año llegaban a 5704. Ver Cuadros en BEJARANO, Jesús Antonio, ob. cit. págs. 376-377, y 584-585.

4. Esta jurisprudencia exigía a los propietarios una verdadera prueba diabólica, consistente en aportar toda la cadena de titulación hasta el título originario de carácter estatal. La tesis jurisprudencial había sido acogida desde el 27 de mayo de 1920 por la Corte Suprema de Justicia.

prolongarse en forma excesiva sin atentar seriamente contra la unidad de la propiedad latifundaria, sobre la cual habría de edificarse después el tipo de desarrollo capitalista rural que se impuso en la formación colombiana. Es por esa razón que se detiene la limitada acción parceladora del Estado y se conciben nuevos mecanismos jurídicos destinados a contener el desbordamiento de la reivindicación por la tierra y a preparar e impulsar la estructura agraria hacia la transformación de tipo capitalista. Efectivamente, la Ley 200 de 1936, inscrita dentro de la concepción duguitiana de la propiedad como función social, debilita la posibilidad de éxito de los ocupantes materiales frente a los propietarios formales, desestimulando así la generación de nuevas acciones campesinas de ocupación o de desconocimiento de la propiedad terrateniente; modifica el régimen de lanzamientos para quitarles toda protección a los campesinos, ligados contractualmente a los propietarios latifundistas, que aspiraban a cambiar su situación precaria por la de propietarios parcelarios, y niega el régimen de prescripción adquisitiva especial (5 años de ocupación) a los teneedores que ilegítimamente pretextaran la condición de poseedores o colonos. Del lado del impulso a la transformación de las condiciones de producción, la misma ley reconoce que no puede ser inmediata, y simplemente acicatea al propietario para que asegure la explotación económica del predio, independientemente de las relaciones de utilización de la fuerza de trabajo, bajo la amenaza de la extinción del dominio si en un plazo de 10 años no ha logrado explotar al menos la mitad de la extensión de su predio. Como lo expusimos en otra ocasión, la Ley 200 de 1936 fue, desde ese punto de vista, una reforma exitosa, pues "logró contener el proceso de expulsión campesina que venía presentándose, de imposible absorción en ese momento del desarrollo capitalista, al desalentar las pretensiones de los campesinos, sujetos a la dependencia personal, de cambiar su situación por la de asalariados, o pequeños, o medianos propietarios, impulsar la expansión de la frontera agrícola a través de la colonización de terrenos baldíos y exigir una modificación gradual y no súbita de las relaciones de producción en el campo"⁵.

5. MONCAYO, Víctor. "La ley y el problema agrario". en Revista "Ideología y Sociedad". Nos. 14-15.

Todo este proceso ha arrojado esencialmente la conservación y preservación de la estructura latifundista, pero al mismo tiempo ha otorgado a la propiedad parcelaria un peso específico de significación dentro del conjunto. A pesar de la imprecisión y vaguedad del censo de 1938, la magnitud de los pequeños propietarios se sitúa en 609.500, que representaban el 33,7% de la población económicamente activa rural. De la misma manera, si se observa el comportamiento de los cultivos de consumo directo en el periodo 1925-1938, productos atendidos total o principalmente por la pequeña producción, se observa que su superficie se eleva en 46,69%, su valor en 26,7% y su volumen en 14,2%⁶. Es decir, que la producción parcelaria ya no es sólo un mecanismo de retención de fuerza de trabajo y de suministro de fuerza de trabajo a los grandes fundos, sino que ha adquirido un papel central en el suministro de bienes agrícolas de consumo directo.

Hasta este momento se han descompuesto las relaciones agrarias tradicionales, pero no se ha introducido el capitalismo en la agricultura. La propiedad latifundaria se ha conservado ligeramente modificada y especialmente desviada hacia la ganadería extensiva, y se ha constituido y consolidado un importante sector de producción parcelaria, con un papel significativo en el mercado de bienes de consumo directo.

b) LOS EFECTOS DE LA INCORPORACION DEL CAPITALISMO A LA AGRICULTURA

Con el advenimiento de la prosperidad capitalista que caracteriza los años de la posguerra, el agro va a vivir un proceso de transformación de las amplias extensiones de la hacienda tradicional en empresas de corte moderno, que revolucionará totalmente la estructura agraria. La alteración sensible de la demanda de bienes agrícolas a finales de la década de 1940, es un indicador del vasto y profundo cambio que empieza a gestarse, que induce crecimientos significativos de la superficie cultivada y del volumen de la producción, tanto en conjunto, como a nivel de los bienes de consumo directo atendidos prin-

6. Información tomada de KALMANOVITZ, Salomón, ob. cit. pág. 87. No. 276 y BEJARANO, Jesús Antonio, ob. cit.

principalmente por la producción parcelaria, o de los bienes de destino industrial⁷

Lo que se ha convenido en denominar la vía de corte prusiano para la incorporación del capitalismo en la agricultura, se extiende a lo largo de los años posteriores a 1950 hasta la década de 1970. Como ya lo advertimos atrás, los estudios de este profundo e irreversible proceso, en su afán por destacarlo y señalar su honda importancia para el análisis de la formación colombiana, olvidaron, sin embargo, situar el papel de la producción parcelaria que, a pesar de la magnitud e intensidad de la incorporación del capitalismo en la agricultura, no disminuyó, sino que cobró aún más especialidad.

Es así cómo, esa perspectiva limitada, quiso ver en las variaciones sobre tenencia de la tierra entre 1960 y 1970, un desarrollo ampliamente favorable a las unidades capitalistas agrarias, en desmedro progresivo y correlativo de las unidades de producción parcelaria, cuya tendencia parecería ser la de su eliminación o extinción definitiva. Olvidó ese entendimiento que la información estadística si bien permitía apreciar la expansión de las unidades de área superior, no autorizaba para afirmar la generalización en ellas de las relaciones capitalistas de producción, que efectivamente no se produjo, como lo demuestran los datos obtenidos por el Incora al examinar la situación de predios superiores a 2.000 ha.⁸, y lo que es aún más significativo, no advirtió la evidente subvaloración del número de unidades parcelarias, por cuanto los predios de extensión superior que no han cambiado esencialmente su estructura productiva, conservan en su interior un número elevado de unidades parcelarias en la modalidad del arrendamiento o la aparcería, que de tenerse en cuenta alteraría totalmente la conclusión inicial de la tendencia ineluctablemente decreciente de la pequeña producción.

Una forma de mostrar más claramente el equivoco estadístico en que se incurrió, es introducir en los datos la variable extensión efectivamente cultivada, con la cual resulta que la

7. Ver información en BEJARANO, Jesús Antonio, ob. cit.

8. Ver Boletín de Estadística No. 276 de 1974. DANE.

participación de la pequeña producción (unidades menores de 20 ha.) en 1970 ya no es sólo del 12,4%, sino cercana al 40% de la totalidad de la extensión efectivamente cultivada.

Algo análogo ha ocurrido en el manejo de las estadísticas sobre volumen de la producción, valor y productividad, que ha permitido concluir que existe un papel decreciente de la producción parcelaria, frente al desarrollo avasallador de la producción moderna o capitalista, con base en clasificaciones según tipo de cultivos, o destino de los productos, o nivel de productividad⁹. Estas clasificaciones deforman totalmente el análisis, pues no permiten distinguir en el interior de cada tipo, la parte correspondiente a la producción parcelaria y a la producción moderna, y asumen tipos atendidos con exclusividad por una u otra, cuando la impureza de relaciones se presenta efectivamente a propósito de los distintos cultivos.

Conclusiones radicalmente distintas se derivarían si se introduce a la información estadística un factor de separación entre lo correspondiente a la producción parcelaria y a la producción moderna, como podría ser el elemento extensión de los predios, juzgando parcelaria la producción en predios inferiores a 20 ha. El resultado de esta operación, con respecto a los datos de 1960, arrojaría que en términos de producción y volumen hay ciertos cultivos atendidos masivamente por la producción parcelaria (yuca, plátano, papa, trigo, tabaco, café, sorgo-millo), otros atendidos principalmente por la producción moderna (algodón-arroz, banano, cebada y caña de azúcar) y un conjunto mixto en el cual la participación de parcelaria y moderna es equilibrada (ajonjolí-cacao-maíz y frijol).

Eso significa que históricamente se ha producido en 1960 una especialización de la forma parcelaria en determinados cultivos y de la moderna en otros, y un conjunto donde la competencia es más o menos equilibrada. Obviamente, esta situación es sobre todo dinámica y habrá de variar en los años

9. Como la clasificación de ATKINSON, L. Jay. "Changes in agricultural production and technology in Colombia". Foreign Agricultural Economic Report. No. 52, 1969.

posteriores. En efecto, la información recogida por OPISA¹⁰ para 1973, permite advertir cambios significativos en la especialización de cultivos a cargo de cada una de las formas productivas, que en lo que se refiere a la producción campesina indica que sólo conservaron el carácter de productos predominantemente parcelarios con respecto a 1960, la yuca, el plátano, el tabaco y las hortalizas y que perdieron esa naturaleza la papa, el trigo, el café y el sorgo-millo, y que ingresaron otros como el ajonjolí, el cacao y el frijol común. De otra parte, visto el panorama de conjunto, la participación del sector parcelario ocupa un lugar cuasiequivalente al sector moderno, pues representa un 51% del área total objeto de explotación y concurre al volumen de la producción con un 45,8%, niveles que se conservan sustancialmente en los datos recogidos para el periodo 1973-1976.

A diferencia de lo establecido con base en clasificaciones de cultivos, ya no podrá afirmarse que el proceso de descomposición y extinción de la producción parcelaria es pronunciado e ineluctable, sino que, por el contrario, la totalidad de la producción parcelaria, antes que mostrar decaimiento, mantiene una participación porcentual dentro del conjunto casi equivalente a la del sector moderno y, sobre todo, que asume una altísima proporción de la producción de determinados cultivos, con respecto a los cuales se ha presentado una especie de ausencia pronunciada del sector propiamente capitalista.

II. ¿POR QUE SUBSISTE LA PRODUCCION PARCELARIA?

Apreciemos, ahora, por qué subsiste la producción parcelaria, con una importancia determinada, en una coyuntura específica, como ésta que hemos analizado de la década en curso en la formación social colombiana.

No nos será posible sostener, como criterio explicativo, al cual acuden algunos, que esencialmente algunos cultivos sólo

10. Datos de OPISA, incorporados en el documento, "La producción alimentaria y el proceso de comercialización en Colombia", DNP T.I., pág. 56.

pueden ser atendidos por la producción parcelaria o que es más adecuada su atención principal y mayoritaria por esa forma productiva, pues como nos lo indica la historia reciente que acabamos de ilustrar hay una gran movilidad en los cultivos componentes del conjunto de la producción parcelaria, de tal manera que algunos que lo fueron en 1960 dejaron de serlo para ingresar a la categoría de los cultivos típicamente capitalistas, o mixtos, con fuerte tendencia a concluir un proceso de inserción dentro de la forma moderna (papa, trigo y café), o algunos que no tenían ese carácter en esa época lo han adquirido en la década de 1970, como es el caso del frijol común, el cacao y el ajonjolí, que fueron entonces cultivos mixtos.

Tampoco podríamos ver la persistencia de la agricultura parcelaria, como un grave problema para el conjunto de la economía, como una situación anómala, que el capitalismo debe solucionar eliminando o reduciendo su significación, pues los mismos datos atrás comentados indican un grado tal de consolidación y especialización de la producción parcelaria, que hace pensar más en la utilidad para el sistema capitalista, que en su carácter de pretendido estorbo o traba para la reproducción. Si la producción parcelaria fuera patológica habría que demostrar la existencia de inadecuaciones en una o varias de las funciones correspondientes a la agricultura, ya sea del lado del suficiente suministro de bienes alimenticios o de materias primas de origen agrario, ya sea en cuanto a la liberación de fuerza de trabajo que ha de incorporarse a las actividades industriales, inadecuaciones inexistentes, pues el sector agrícola ha respondido satisfactoriamente a los niveles de demanda efectiva por bienes agrícolas, y en cuanto a oferta de mano de obra, antes que deficiencia, existe un amplio ejército de reserva de imposible absorción a nivel industrial.

Las tesis que hallan la causa de la persistencia, en el fraccionamiento y distorsión del mercado, que eleva la demanda por los bienes consumidos por los agentes capitalistas, pero estanca o detiene el mercado de los bienes de consumo directo, haciendo reorientar la producción hacia bienes que constituyen insumos de la actividad industrial (materias primas), en perjuicio de la agricultura dedicada a los bienes ali-

menticios, abandonados a la forma parcelaria, no encontrarían confirmación fáctica, pues la especialización no ha colocado de un lado los productos de consumo directo y de otro las materias primas, aquellos a cargo de la forma parcelaria y éstos asumidos por la moderna, sino que así como en la producción campesina hallamos cultivos que no son de consumo directo (ajonjolí, tabaco, cacao), en la capitalista hay varios y muy significativos para la dieta alimenticia del grueso de la población (la papa, el arroz y el trigo). Además, tal interpretación, independientemente de que el postulado de la concentración de nuestro proceso capitalista en el sector productor de bienes de consumo es bastante discutible¹¹, ninguna explicación aporta al supuesto abandono por la agricultura capitalista de los cultivos de consumo directo, siendo, como efectivamente lo es, que los niveles de rentabilidad de la agricultura moderna son superiores.

Es igualmente insuficiente dar como respuesta, el entendimiento inspirado en la obra de Kaustky¹², de que la producción parcelaria simplemente cumple la función de abastecer de fuerza de trabajo a los mercados laborales y a las explotaciones capitalistas circundantes, pues en el caso colombiano buena parte de los campesinos parcelarios no están obligados a completar su ingreso con la venta estacional de la fuerza de trabajo, sino que son pequeños productores, cada vez más integrados al mercado, al cual contribuyen en proporción altamente significativa.

La explicación de la subsistencia y creciente integración de la producción parcelaria, debe hallar respuesta en factores que necesariamente hagan relación con el conjunto de la forma-

11. Discutible, de acuerdo con las investigaciones acerca de las características del desarrollo industrial de KALMANOVITZ, Salomón. **Ensayos sobre el desarrollo del capitalismo dependiente**. Editorial Pluma, Bogotá, 1977, y de MISAS, Gabriel y CORCHUELO, Alberto. "El proceso de industrialización colombiano 1945-1958". Revista "Uno en Dos", marzo, 1975, e "Internacionalización del capital y ampliación del mercado interno. El sector industrial colombiano 1958-1974", Revista "Uno en Dos". No. 8, 1977.

12. KAUSTKY, K. **La cuestión agraria**. Siglo XXI, Buenos Aires, 1974.

ción y especialmente al proceso de valorización de la producción capitalista dominante. Si la forma parcelaria tiene tan elevada significación, es porque contribuye en forma positiva al mantenimiento de la tasa de ganancia exigida históricamente por el proceso de acumulación. Apreciemos esta contribución desde dos perspectivas: la incidencia de la renta de la tierra sobre el nivel general de la tasa de ganancia, y la baja tendencia de la tasa de ganancia y las insuficiencias del proceso de acumulación.

a) **LA ATENUACION DEL IMPACTO DE LA RENTA DE LA TIERRA Y LA CONTENCIÓN DEL PROCESO DE DESCOMPOSICIÓN CAMPESINA**

En formaciones sociales como la colombiana, las necesidades históricas de la transición hicieron indispensable la forma de la propiedad jurídica terrateniente, la cual, una vez que el capitalismo extendió su órbita de acción y entró a operar en el sector agrario, exigió a la clase capitalista una renta-tributo, como contraprestación por la incorporación del capitalismo en la agricultura. Esa renta-tributo exigida por la clase terrateniente nacida de la transición, constituye efectivamente una exacción en realidad anómala, que afecta no sólo la propia actividad capitalista agraria, sino la totalidad de la producción capitalista, en cuanto reduce la tasa de ganancia e incide sensiblemente en el proceso de acumulación¹³.

Entre los remedios a esa afectación originada por la renta, se hallan alternativas como la reorientación del proceso de desarrollo capitalista agrario, mediante la introducción del reformismo de corte distributivo, o la limitación puramente política de la influencia de la clase terrateniente, a través de la intervención del Estado en la fijación de la renta, o la introducción de mecanismos que atenúen el impacto de la renta y simultáneamente aseguren la oferta adecuada de bienes agrícolas. Es dentro de estos mecanismos que se sitúa la articulación de la propiedad parcelaria, ya sea introduciéndola o fortificando y consolidando la existente.

13. Sobre este tema ver MONCAYO, Víctor Manuel. "¿Es capitalista la renta de la tierra?", en Revista "Ideología y Sociedad". Nos. 17-18.

De otra parte, como la transición no sólo deja el pesado lastre de la clase terrateniente, sino la secuela de formas parcelarias, en el seno de éstas habrá de producirse una diferenciación que arrojará de un lado agentes capitalistas y de otro proletarios, de tal manera que muchos de los propietarios pequeños productores, cambiarán su **status** por el de empresarios capitalistas no productores, que como tales también exigirán al conjunto de la actividad capitalista la misma renta-tributo que demandan los propietarios terratenientes. Es decir, surgiría por una vía diferente la figura del perceptor de renta y la consiguiente afectación anormal de la tasa de ganancia y del ritmo del proceso de acumulación.

La alternativa es, entonces, no eliminar la producción parcelaria, sino aminorar o detener el proceso de desintegración, para evitar que aparezca, por un camino distinto, la renta-tributo, pero sin que se vea afectada la oferta de bienes agrícolas. O sea que la producción parcelaria ha de transformarse-ade cuarse, de tal manera que sea posible la modificación de los procesos de trabajo y la incorporación de los adelantos científicos y tecnológicos que aseguren mejores condiciones de productividad.

En síntesis, frente a los obstáculos o impedimentos a la instauración del capitalismo en el sector agrario, proveniente tanto de la propiedad terrateniente como del proceso de diferenciación de la producción parcelaria, que confluyen siempre en la renta-tributo, la alternativa para el conjunto de una formación capitalista es la adecuación-transformación de las formas parcelarias de producción, ya sea para atenuar o eliminar la renta propia de la unidad capitalista-terrateniendo, o para evitar o contener la conversión de los productores parcelarios en perceptores de renta. La subsistencia de la producción parcelaria encuentra así una explicación estructural, pues cumpliría esencialmente dos funciones: de un lado, asumiría la producción de determinados bienes, para impedir que respecto de su producción la totalidad de la clase capitalista deba pagar la renta-tributo y para detener en general el nivel ascendente de la renta, que se produciría si todos los cultivos fueran atendidos progresivamente por el modo de producción capitalista. De otro, el mantenimiento de la producción parcela-

ria y la contención de su descomposición, frustrará el surgimiento de nuevas unidades capitalistas agrarias, que darían lugar también al gravamen de la renta.

En el caso colombiano, las estadísticas, aunque imperfectas, señalan la importancia de la renta sobre el costo total de algunos cultivos, y lo que es más significativo, muestran cómo el porcentaje correspondiente a la renta de la tierra, frente al resto de los costos de explotación que permanecen más o menos estables, se ha duplicado en el breve periodo de un año a otro.¹⁴ Hay lugar a pensar, por consiguiente, en las ventajas que reporta la adecuación-integración de la producción parcelaria, para aminorar ese impacto negativo de la renta sobre la tasa de ganancia, las cuales, de otra parte, ya se observan en cultivos como el ajonjolí o el frijol, atendidos por la producción parcelaria, cuyos porcentajes de renta no se han elevado o han aumentado en mínima proporción.¹⁵

b) LA SOLUCION DE LAS DEFICIENCIAS DEL PROCESO DE ACUMULACION Y LA DESVALORIZACION DEL CAPITAL

Pero la solución de la transformación-adequación de la producción parcelaria, no solo contribuye a atemperar la renta de la tierra exigida por la gran propiedad y a impedir la constitución de nuevas propiedades que lleguen a ser nuevas fuentes de exacción o amputación de la plusvalía social, por la vía del tributo que el propietario exige por su utilización, sino que la alternativa es igualmente útil para asegurar la reproducción capitalista y, por ende, para mantener y profundizar la explotación salarial.

Las necesarias limitaciones de este escrito impiden entrar a analizar detalladamente los condicionantes del proceso de acumulación de capital. Pero es suficiente con recordar que los presupuestos históricos de la acumulación de capital y de su reproducción a una escala progresivamente ampliada, impo-

14. "Estudio de productividad y costo de producción". Banco de la República.

15. *Ibidem*.

nen al proceso una exigencia específica en términos de masa de plusvalía que pueda ser destinada al acrecentamiento del capital en la fase subsiguiente. Es obvio que la posibilidad de satisfacer esa exigencia depende, en términos generales, de la tasa de ganancia que reporte el capital, la cual puede ser relativamente insuficiente, ya sea que permanezca estable, ofrezca coyunturalmente una tendencia alcista o, con mayor razón, si se ha visto afectada por la baja tendencial. En otras palabras, que la tasa de ganancia, independiente de su tendencia, puede no ser suficiente, desde el ángulo de la masa de plusvalía que permite crear, para las necesidades impuestas por las condiciones de reproducción ampliada en un momento dado.

Ahora bien, sea que las dificultades del proceso de acumulación pueden ser imputables o no a la baja tendencial de la tasa de ganancia, es necesario operar sobre los factores que inciden en ésta, ya sea para elevarla o para contrarrestar su baja tendencial, pues de esa manera se logra una magnitud superior de la masa de plusvalía, acorde con las exigencias de la acumulación. Para proceder así, es esencial desvalorizar los componentes variable y constante del capital, para elevar la tasa de plusvalía abaratando el costo de reproducción de la fuerza de trabajo (variable), o para cambiar los términos de relación entre la plusvalía y el capital total, a través de una reducción de la fracción constante de éste.

Dentro de ese contradictorio panorama de las crisis de acumulación, imputables o no a la baja tendencial de la tasa de ganancia, encuentra un lugar la subsistencia y articulación de formas no capitalistas de producción, como la forma parcelaria. En efecto, la desvalorización de los componentes variable y constante del capital, puede provenir del mismo desarrollo del modo de producción capitalista, al impulso de nuevas condiciones de productividad, pero también puede ser resultado de formas de producción no capitalistas, es decir, no movidas por la lógica de la ganancia, de la valorización y de la acumulación sostenida y ampliada. Según la coyuntura histórica de una formación, determinados bienes que intervienen en las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo o que son elementos del capital constante, se sustraen de la órbita de la

producción capitalista y pasan a ser suministrados por formas de organización de la producción no regidas internamente por la ley del valor. Claro está que la determinación de cuáles son esos bienes y en qué grado y extensión escapan al modo de producción capitalista, es una determinación histórica que depende no solamente de las características del desarrollo capitalista, sino de la coyuntura específica de la lucha de clases.

En ese ámbito adquiere relevancia la participación de la forma parcelaria, pues los bienes de origen agrícola constituyen esencialmente un porcentaje bastante elevado de los artículos que intervienen en la reproducción de la fuerza de trabajo, ya sea que esas mercancías se consuman en forma directa o que sean sometidas a un proceso de transformación de tipo industrial, o representan elementos materiales que participen como objetos o medios de trabajo en el interior de procesos capitalistas de producción. Por esa razón, la forma de producción parcelaria, como modalidad productiva no capitalista, puede convertirse de esta manera en un sector indirectamente productivo para el conjunto de la producción capitalista, en la medida que se articule debidamente y garantice oferta suficiente y a bajo costo de los bienes que produce. En otras palabras, la forma de producción parcelaria puede contribuir a solucionar las deficiencias del proceso de acumulación, atribuibles o no a la baja tendencial de la tasa de ganancia, mediante su colaboración en la desvalorización de los elementos que componen las partes variable y constante del capital.

En el caso histórico colombiano el sentido de la especialización de la producción parcelaria está orientado esencialmente hacia la sustracción de la actividad productiva capitalista, de bienes que intervienen en la dieta alimenticia, o sea que alivian el costo del capital variable, ya se trate de productos que son estrictamente de consumo directo (yuca, plátano, frijol, panela, hortalizas y frutales), o de aquellos que son sometidos a alguna transformación manufacturera o industrial (tabaco, ajonjolí, cacao). Las estadísticas de los últimos años muestran sobre todo que los cultivos predominantemente parcelarios asumen elevados porcentajes del volumen total de

la producción de ellos¹⁶, que los bienes de producción de predominancia parcelaria representan el 35% del volumen total del consumo nacional de alimentos¹⁷, y que el aporte total de la producción parcelaria al consumo nacional de alimentos llega al 48%¹⁸.

He ahí la importancia, desde el punto de vista del capital variable, de los productos que predominantemente o no, suministra la producción parcelaria. El mantenimiento de esa forma productiva, cuya lógica escapa a la búsqueda de la ganancia y al proceso de acumulación, es útil para el conjunto de la actividad capitalista, pues alivia, así sea parcialmente, los problemas de insuficiencias en el proceso de acumulación, mediante la desvalorización del componente variable del capital.

III. ¿COMO SE CONSERVA Y REPRODUCE LA PRODUCCION PARCELARIA?

Pero, ¿cómo se mantiene y reproduce esa adecuación-transformación de la forma parcelaria, para que colabore en forma eficiente en el proceso de valorización del capital? Esencialmente tienen que existir mecanismos que obstaculicen el proceso normal de diferenciación campesina en el interior de las unidades parcelarias, que aseguren el mantenimiento del ingreso del productor campesino en los niveles de subsistencia, que no permitan la constitución de fondos de acumulación que eventualmente produzcan una ruptura de la forma parcelaria y la aparición de la unidad capitalista, y que contribuyen eficientemente a la oferta de bienes agrícolas.

a) LOS PRECIOS AGRICOLAS

Uno de esos mecanismos, que ocupa quizás un lugar preferente, es el régimen de los precios agrícolas, pues como la forma parcelaria funciona bajo una racionalidad diferente a la

16. Datos de OPSA, organizados por el DNP. Indicadores de la Actividad Agropecuaria, 1976.

17. Mercadeo Agropecuario-Diagnóstico 1976. Minagricultura-OPSA.

18. *Ibidem*.

capitalista, el ingreso del productor campesino depende exclusivamente de lo que ocurra en la esfera del mercado y de las oscilaciones que allí sufra la oferta y demanda de los bienes que produzca. Esto implica que la articulación debe prever mecanismos que recorten el ingreso campesino para evitar que sea causa de una eventual acumulación, o que aseguren, al menos, un ingreso de subsistencia que garantice la continuidad del productor en su labor. Para ello, los precios no han de ser necesariamente bajos sino que, según el tipo de cultivos, la regulación satisfaga las finalidades anotadas: en determinados casos no tan bajos que desestimen la producción parcelaria o eliminen físicamente a los pequeños productores que no logran subsistir y, en otros, no tan altos que permitan a ciertos campesinos transformar las características de su producción y convertirse en verdaderos agentes capitalistas agrarios.

Es quizás debido a ello que el análisis de los precios constantes de algunos cultivos asumidos por la producción parcelaria en Colombia¹⁹, no presentan una tendencia irreversible a la baja, sino una serie de oscilaciones bruscas que generan justamente el efecto de contención del ingreso comentado. Los periodos de alza van seguidos de periodos de profundas bajas, de tal manera que la relativa prosperidad de los precios elevados, se pierde inmediatamente por su caída pronunciada.

b) **LOS INSUMOS AGRICOLAS**

Otro factor igualmente importante es la dependencia del productor campesino en cuanto a la adquisición de insumos agrícolas. Como la regla de oro de su proceso productivo es la reproducción de su fuerza de trabajo personal y familiar, sin que la ganancia esté en el horizonte de sus preocupaciones, su afán por garantizar la subsistencia lo lleva inclusive a intensificar su producción para colmar con una mayor oferta las deficiencias de ingreso imputables a los precios bajos, o a tecnificarla para producir el mismo resultado. Ese imperativo de variación de las condiciones de productividad liga estrechamente al productor con el mercado de los bienes de ori-

19. Boletín DANE. Nos. 276-277.

gen industrial, que intervienen como insumos de una producción más tecnificada, cuyos precios, que suponen la lógica de la tasa de ganancia, amputan también por vía diferente el ingreso campesino y evitan así la descomposición campesina.

Los datos fragmentarios y parciales sobre esta materia son indicadores de lo que ocurre en lo relativo a la afectación del ingreso por el precio de los insumos industriales. Las participaciones porcentuales de los insumos en el costo de los cultivos oscilan entre el 20 y 40%²⁰ y siendo particularmente elevados en cultivos propios de la producción parcelaria (arroz seco) o en aquellos donde hay un relativo equilibrio entre forma capitalista y parcelaria (maíz y trigo). Similares consideraciones podrían hacerse específicamente sobre fertilizantes, plaguicidas, semillas, maquinaria, etc., cuyas variaciones de precios son notoriamente sensibles.

c) EL ENDEUDAMIENTO CAMPESINO

De otra parte, desempeña también un papel central como mecanismo de articulación el endeudamiento campesino. Como es imposible garantizar una adecuada oferta de bienes agrícolas, dejando completamente aislada la producción campesina, el capital-dinero que opera en la esfera de la circulación se desvía en buena proporción hacia la financiación de la actividad parcelaria, la cual, como ya lo hemos anotado, por razones inherentes a su propia estructura, se ve compelida cada vez más a una íntima relación con el mercado de insumos industriales y por esta misma circunstancia con el mercado del capital de préstamo.

Los campesinos carecen de capital de inversión, pues su propia lógica descarta la acumulación y la reproducción ampliada, y de allí que una amplia proporción de los elementos de capital fijo o circulante se asuman a través del crédito agrícola, por el capital bancario. Así, el endeudamiento campesino restringe también las posibilidades del ingreso y contiene el proceso de diferenciación, pues lo que podría ser algo análogo a la ganancia capitalista se desvía hacia el capital ban-

20. "Estudio de productividad y costo de producción". 1970. Banco de la República.

cario bajo la forma del interés. El campesino es un simple intermediario del capital de crédito, que asume todos los riesgos de la producción, pero lo que sería su ganancia no le pertenece, pues está destinada al pago de los costos del endeudamiento. En Colombia son esencialmente instituciones crediticias del Estado las que se ocupan del sector parcelario (Caja Agraria-Incora-Prodesarrollo); y las cifras de los volúmenes de crédito hablan por sí solas de la importancia creciente del crédito en ese sector, el cual necesariamente ha de comprometer buena proporción del valor de la producción en el pago de intereses y en la restitución del dinero dado en préstamo²¹.

d) LAS INDUSTRIAS AGROALIMENTARIAS

A esos mecanismos se une la acción del sector industrial de producción de alimentos, que como transformador de las materias primas provenientes del agro, contribuye a la racionalidad de conjunto, mediante la articulación orgánica a su proceso productivo, de las formas parcelarias de producción. Cuando ello ocurre, los productores independientes continúan siéndolo de manera formal, pues la estructura de su proceso productivo obedece ya a las necesidades del sector industrial que los ha integrado. Las industrias agro-alimentarias han subsumido de manera formal el proceso de trabajo campesino, para de esa manera asegurar la captación de lo que podría ser una eventual ganancia campesina que mejorara su ingreso y le permitiera la acumulación. Son esos los lazos que se han establecido en Colombia en el cultivo del tabaco, del cacao y en algunos frutales y hortalizas.

e) LA ELEVACION DEL PRECIO DE LA TIERRA

Pero para que la producción parcelaria se mantenga y reproduzca, debidamente articulada al conjunto de la formación, no es suficiente con que se regule la contención del ingreso campesino para evitar la descomposición, sino que es indispensable, además, que se levanten barreras para la eventual incorporación del capitalismo en los cultivos asumidos por

21. Ver información en "Cifras del Sector Agropecuario", 1977. Anexo a la Memoria del ministro de Agricultura.

la forma parcelaria. Una de ellas es el precio de la tierra. Las necesidades de reproducción de la existencia individual y familiar del productor campesino, determinadas y moldeadas por los factores de articulación al capitalismo, configuran histórica y socialmente una dimensión óptima de las superficies que deben ser objeto del control excluyente para poder garantizar la subsistencia. En correspondencia con esa dimensión óptima habrá un mercado de tierras, ordenado a lograr la integración o consolidación de unidades cuya superficie sea la óptima, que otorgará vitalidad a la demanda de tierras en el marco de la producción parcelaria y elevará el precio de la tierra. Este costo elevado limitará el acceso de los agentes capitalistas, pues sea por adquisición o arriendo, afectaría sensiblemente la cuantía de la inversión o la tasa de ganancia particular.

Las referencias parciales e indirectas acerca de los costos de adquisición de tierras en zonas de minifundio, resultado de investigaciones adelantadas por el Incora²², arrojan un porcentaje del 52 al 80%, imputable al precio de la tierra, dentro del costo total de asentamiento de una familia campesina.

f) LA POLITICA AGRICOLA ESTATAL

Por su parte, el Estado ha colaborado en la reproducción de la articulación de la forma parcelaria, y cada vez cobra mayor conciencia de la importancia de hacer más coherente y orgánico su esfuerzo, como lo demuestran programas, como el de Desarrollo Rural Integrado. La injerencia estatal se manifiesta en las instituciones de crédito especializadas para la pequeña producción, en las acciones tendientes a coordinar el mercadeo agropecuario, en la introducción de técnicas que eleven la productividad, en las regulaciones legales sobre dimensión y parcelación de predios, en los programas de corte cooperativo o comunitario, etc.

Queda así establecido que en formaciones como la colombiana, los campesinos productores sirven al sistema capi-

22. "La realidad rural y la reforma agraria como factor de cambio". Incora. Noviembre, 1970.

talista y son útiles a las necesidades de valorización del capital. No es preciso que el sistema los liquide absolutamente, ni es indispensable tampoco que los convierta en asalariados de nuevas unidades modernas. Basta al sistema garantizar su producción y productividad en niveles adecuados, pero sin que la magnitud de su ingreso se transforme realmente. Los campesinos abandonan así su autonomía de otras épocas para ser sirvientes de las necesidades del capitalismo, para ser explotados sin salario, ya que no son los agentes capitalistas quienes suministran la remuneración, sino ellos mismos quienes se atribuyen lo que estiman indispensable para su subsistencia, por regla general a un nivel bastante inferior del reconocido a los asalariados del capital. Es efectivamente una forma diferente de explotación, pero bajo ella se dibuja el denominador común de las luchas obreras y campesinas: el enemigo es el mismo.

LAS POLITICAS DE ALIMENTOS DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES Y SU EFECTO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

Richard J. Barnet¹

EL DERECHO A LA ALIMENTACION

Hay poderosas razones para defender el derecho a la alimentación como una necesidad básica, especialmente en los últimos años del siglo **XX**. No se trata sólo de que en términos absolutos el número de personas hambrientas está aumentando y que el sistema alimentario, cada día más internacional, ha ampliado significativamente la brecha entre los bien alimentados y los subalimentados en todo el mundo. Aún más importante es el hecho de que el mundo está perdiendo mecanismos tradicionales para articular y garantizar el derecho a la alimentación sin remplazarlos por nuevas formas de distribución.

En el mundo moderno, la cuestión de saber quién come está íntimamente relacionada con la de saber quién trabaja. En sociedades tradicionales, la obligación de alimentar a los ancianos, niños, parientes y otras personas que no participan directamente en la producción de alimentos, era la base de la vida en común. En el pasado, la mayoría de la población del mundo estaba vinculada de alguna manera a la agricultura, lo cual garantizaba el suministro de alimentos en cantidad por lo menos suficiente, para su subsistencia. La tendencia en el sistema alimentario mundial es clara: cada vez menos personas cultivan los alimentos que se producen.

Muchos millones de personas que antiguamente se dedica-

1. Este trabajo es versión ligeramente resumida de un capítulo escrito por el profesor Richard J. Barnet, del Institute for Policy Studies, para el libro **United States Foreign Policy and Human Rights. New Perspectives and Prospects**, editado por Paula R Newberg, y que será publicado próximamente por New York University Press.

ban a una agricultura de subsistencia, han sido desarraigadas de sus tierras y alejadas de su fuente de alimentos tradicional. En los países pobres la tierra que antes se usaba para la agricultura de subsistencia sirve para cultivar productos de exportación. Generalmente, la tecnología agrícola promovida por conglomerados alimentarios multinacionales, sociedades fabricantes de fertilizantes, semillas y maquinaria, y firmas procesadoras, empacadoras y comercializadoras de alimentos, se introduce en los campos y las gentes que allí habitaban emigran, normalmente, a la ciudad, cambiando su calidad de trabajadores independientes para ingresar al mercado de trabajo, y a la economía monetaria. Separadas de sus tierras, estas gentes deben ahora comprar la comida que anteriormente ellos mismos cultivaban. Sin embargo, cientos de millones no encuentran trabajo, y en consecuencia tampoco el dinero para obtener ellos y sus familias una cantidad adecuada de calorías. Aun muchos de aquellos que todavía trabajan en el campo encaran costos, actualmente muy altos, de semillas, fertilizantes y maquinaria que los obligan a vender lo que antes guardaban para el consumo familiar. Ni siquiera muchos millones de personas que producen alimentos para otros, se nutren adecuadamente².

Las transformaciones económicas y sociales en el mundo están destruyendo poco a poco los tres impulsos tradicionales para proteger la vida humana. Uno es el religioso —la obligación de respetar el alma individual, la cual se deriva de la obediencia a un ser supremo o sobrenatural. A pesar del resurgimiento del sentimiento religioso en nuestros tiempos, especialmente con los nuevos movimientos islámicos, el mundo se ha secularizado y el mandato de dar "el pan de cada día" ha perdido mucho de su fuerza.

2. Ver Robert J. Ledogar, **Hungry for Profits** (IDOC, New York) 1976, págs. 94-98; Andrew Pease, "Technology and Peasant Production: Reflections on a Global Study", **Development and Change**, 8, 1977; K.N. Raj, "La mécanisation de l'agriculture en Inde et a Sri Lanka", **Revue internationale de travail**, International Labour Office, Geneva, October 1972; K.C. Abercrombie, "Agricultural Employment in Latin America", **International Labour Review**, July 1972; Susan George, **Feeding the Few**, Institute for Policy Studies, 1978.

El segundo impulso es social. En las sociedades tradicionales las personas se buscaban mutuamente, dado el alto grado de interdependencia. Uno cuida a los niños en parte porque espera que ellos lo asistan en la vejez. La desaparición de comunidades basadas en este principio, especialmente la familia y la pequeña ciudad, es fenómeno común hoy en día. Una característica de la sociedad industrial es la separación de las familias debido a la dispersión de los asalariados en busca de trabajo. Como consecuencia es común hoy en día encontrar ancianos abandonados y madres que deben trabajar y cuidar sus hijos al mismo tiempo. El ambiente urbano hace difícil la estabilidad de las comunidades y de los grupos familiares y trae como resultado el aislamiento, la introversión y el ensimismamiento del hombre y la mujer modernos.

El tercer impulso para estimar o valorar la vida humana es el económico. Interesa a la sociedad alimentar bien a sus trabajadores para que éstos puedan cumplir sus labores. Qué tan fuerte es este interés económico, es cuestión que depende del estado del mercado del trabajo. Como Karl Polanyi ha mostrado en su libro **The Great Transformation**, ha habido un interés económico en limitar la asistencia social cuando, como en el caso de las reformas **Speenhamland** en Inglaterra, el sistema de bienestar social acabó con el incentivo por el trabajo. Los trabajadores, terriblemente debilitados por el hambre, como lo dijo Engels, no estaban en capacidad de rechazar faenas penosas y degradantes, ni de negociar el salario y las condiciones de trabajo. Con la mecanización y mejores salarios, las condiciones de los trabajadores mejoraron, pero la necesidad de nuevos brazos disminuyó. Actualmente la disminución en el ritmo de la economía mundial, que parece ser un fenómeno estructural y no temporal, y las maniobras que ponen en práctica las empresas para ahorrar fuerza de trabajo —la mecanización y el traslado de los centros de producción a áreas donde la mano de obra es más barata— crean una nueva realidad. Cada día un número siempre creciente de la población mundial es separado del proceso productivo, bien sea como productores o como consumidores importantes.

En el Tercer Mundo la fuerza de trabajo está aumentando más rápidamente que las oportunidades de trabajo, de ma-

nera que en muchas partes quienes buscan empleo no lo encuentran. En épocas de austeridad, escasean los subsidios disfrazados para los trabajadores innecesarios. El subempleado, el vendedor ambulante, u otras personas que trabajan todo el día sin tener un ingreso suficiente para vivir, no pueden mantener un nivel adecuado de calorías, especialmente en épocas de inflación.

El ejército de reserva de empleados alcanza actualmente magnitudes inmanejables, no solamente en el Tercer Mundo sino también, de manera cada vez mayor, en ciertos sectores de países industrializados. En consecuencia, el interés puramente económico de alimentar grandes cantidades de personas, candidatas a ingresar a la fuerza de trabajo, es cada vez más débil. El número de bocas por alimentar ha excedido de tal manera el número de trabajos, potenciales y reales, que la idea de "exceso de población" ha aparecido en varias formas. El **triage** y la ética del bote salvavidas son respuestas a la realidad contemporánea: la producción de alimentos y los sistemas de distribución son inadecuados para alimentar a gran número de personas y no lo serán en el futuro próximo. El mundo está, pues, abocado a escoger quién va a sobrevivir y quién será abandonado.

Si la situación alimentaria mundial se plantea en estos términos, los problemas de derechos humanos aparecen inmediatamente. ¿Quién decidirá quién sube al bote salvavidas y a quién se expulsa? ¿Cuál es el criterio para catalogar una ciudad, un país, o una región como "caso perdido", que por tanto no recibirá más alimentos?

Si la hambruna humana puede aceptarse como cruel realidad de la vida para los desafortunados nacidos en un país que es "caso perdido" o una región privada de alimentos, entonces el concepto de derechos humanos no tiene ningún significado para cientos de millones de personas.

Si el "poder de la alimentación" no se convierte en un peligro o en un arma que se usa contra las gentes al borde de la hambruna, entonces la noción de acceso seguro al alimento debe ser vigorosamente reafirmada como un derecho que tienen todos los hombres y mujeres desde el momento del naci-

miento. Un derecho como éste no tiene raíces en la tradición histórica, el derecho al alimento no ha sido reconocido hasta ahora como un derecho incondicional de los que hablan los documentos de Naciones Unidas, excepto, tal vez, en algunos países socialistas. Las razones para considerar este derecho como universal son tanto morales como prácticas. Salvo que se establezcan normas claras, las cuales estén respaldadas por un gran consenso internacional, la política de escasez dictará estrategias tipo **triage** que mantendrán al mundo en un estado permanente de conflicto peligroso. A menos que el deseo de respetar la vida humana sea alimentado por un poderoso consenso político y apoyado por instituciones legales, el proceso hacia la degradación y devaluación de la vida humana llegará a un punto en el cual el concepto de derechos humanos perderá toda su importancia.

EL PAPEL DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

Si el acceso seguro al alimento es reconocido como un derecho, se hace necesario examinar la manera como funciona el sistema mundial alimentario y determinar si éste proporciona las condiciones políticas y económicas favorables para la realización de este derecho. Aunque es cierto que la mayoría de los alimentos se consumen en donde se producen, no lo es menos que el mercado internacional está adquiriendo cada vez mayor importancia. La producción mundial de alimentos y su sistema de distribución son dirigidos por un número relativamente pequeño de empresas multinacionales. Cinco compañías de cereales controlan el mercado mundial de trigo, maíz, cebada y soya. Dos compañías productoras de maquinaria agrícola controlan el 60% del mercado interno de los Estados Unidos en este sector y tienen igualmente una influencia importante en el mercado mundial. Un pequeño número de compañías productoras de químicos y de granos, controlan el mercado mundial de semillas; las firmas norteamericanas registraron un aumento del 38% en sus ventas en el extranjero durante los primeros tres años de esta década³.

Las nuevas semillas, que en algunas partes han aumentado

3. GEORGE, Susan. *op.cit.*, pág. 37.

considerablemente la producción, requieren la utilización de grandes cantidades de fertilizantes químicos que suministran las mismas compañías. Son estas "semillas milagrosas" de la "Revolución Verde" las que representan un papel muy importante en la agricultura de los países más pobres del mundo. En Pakistán, por ejemplo, el área cultivada con estas semillas aumentó de 50.000 acres a más de 32 millones, en un periodo de menos de diez años⁴. Finalmente, la comercialización de alimentos procesados está controlada en gran medida por unas pocas empresas multinacionales. La distribución de alimentos procesados ha tenido efectos importantes en los hábitos alimenticios en todo el mundo, especialmente en los países pobres donde la desnutrición es un problema muy grave.

Las empresas multinacionales desempeñan un papel de vital importancia en el sistema de producción y distribución de alimentos; es, por consiguiente, necesario establecer y discutir el efecto de este papel sobre el hambre en el mundo y las implicaciones en materia de derechos humanos de posibles planes alternativos de las empresas.

A pesar de su poder e importancia, las empresas multinacionales no son el único factor en el sistema alimentario mundial. Los propietarios de la tierra, los gobiernos, los campesinos y los consumidores locales tienen sus propios intereses, prejuicios y tradiciones, elementos importantes para resolver la cuestión de quién come y quién no. El sistema alimentario es una cadena que une productores, distribuidores y consumidores y muchas de las decisiones acerca de qué come la gente, están fuera del control de las empresas, aunque sean consecuencia directa de sus estrategias y de su poder.

El impacto de las empresas se ha visto con mayor efecto en la etapa de producción. Primero, la nueva tecnología agrícola ha provocado un aumento en la concentración de la tierra, una creciente dependencia de insumos importados como las semillas y los fertilizantes, y un mayor uso de **cash crops**, a fin de defender las economías de países subdesarrollados. A medida que el valor de la tierra aumenta, algunos cultivadores

4. PEASE, Andrew. *op. cit.*, pág. 140.

deben venderla para trabajar como aparceros o ir a la ciudad.

Además, la agricultura mecanizada requiere del crédito para comprar semillas importadas y fertilizantes, crédito que está más al alcance de los agricultores ricos que de los que no lo son, aumentándose así la brecha entre unos y otros. Numerosos estudios en Méjico, Taiwan y China, entre otros, demuestran que donde existe una distribución más equitativa de la tierra, la producción aumenta, ya que es mayor el incentivo para producir.

Cuando la decisión de qué cultivar escapa al agricultor porque es la entidad que otorga el crédito o el dueño de la tierra quienes la toman, entonces será más difícil para él satisfacer sus necesidades y las de su familia.

Cuando deja su tierra y va a la ciudad se aleja completamente de su suministro tradicional de alimentos e ingresa a la economía monetaria, pero sin trabajo no tiene dinero para alimentarse. En todo el Tercer Mundo, la migración de antiguos agricultores excede el número de trabajos disponibles en los centros urbanos.

En segundo lugar, la mecanización de la agricultura ha reducido en gran medida las posibilidades de trabajo en el campo. En Punjab, por ejemplo, que ha sido un centro de la "Revolución Verde", la mano de obra necesaria para los cultivos ha disminuido en un cincuenta por ciento. Según Donald K. Freebairn, "la introducción de recolección mecánica traerá como consecuencia la disminución de 90 millones de días/hombre en el empleo en Punjab, la mayoría para jornaleros". De acuerdo con el estudio de K.C. Abercrombie, **Empleo Agrícola en América Latina**, dos y medio millones de trabajos agrícolas se perdieron en 1972 en esta parte del mundo y el proceso continúa⁵.

Una tercera consecuencia importante de la actividad multinacional en el sistema alimentario es el cambio en la agricultura local del Tercer Mundo a cultivos de **cash crops**. Con el

5. Citado por GEORGES, Susan. *op. cit.*, pág. 40.

crecimiento de la agroindustria el **cash cropping** ha aumentado a niveles altos.

Los principales **cash crops** —café, té, banano, algodón— crecieron más del doble que el total de la economía agrícola en países subdesarrollados desde mediados de la década del 50 a mediados de la del 60. En Africa, la producción de café se ha incrementado en más del 400% en los últimos veinte años. Como la exportación de productos alimenticios es muy rentable, los cultivos de subsistencia han sido remplazados por **cash crops** para exportación.

La tierra, que anteriormente se destinaba al cultivo de frijoles negros, alimento básico para los pobres en Brasil, se utiliza hoy en día para cultivar soya para alimentar el ganado.

En consecuencia, los frijoles negros deben importarse a un precio que está fuera del alcance de los pobres. Como éste, existen casos similares en todo el Tercer Mundo. Un país como Irán, que era anteriormente autosuficiente en productos agrícolas, importaba durante los últimos años del gobierno del Sha 800 millones de dólares en alimentos que provenían en su mayor parte de compañías de cereales de los Estados Unidos, mientras que la tierra en Irán se utilizaba para satisfacer las operaciones de exportación controladas por empresas multinacionales.

Este modelo de exportación de tecnología avanzada es racional y benéfico para algunos, pero irracional y aun catastrófico para un número mucho mayor de personas. Las ventas al extranjero de compañías productoras de semillas y fertilizantes son altamente rentables. La mecanización ayuda a los campesinos más ricos a deshacerse de los arrendatarios y reservar para sí la parte de la cosecha (entre un tercio y la mitad) que correspondía a éstos⁶.

Los consumidores de café, té, banano y fresas alrededor del mundo se benefician del aumento de la producción, que deriva para los dueños (usualmente extranjeros) cuantiosas ganancias.

6. RAJ, K.N. **The Green Revolution and Agricultural Employment under Conditions of Rapid Population Growth.**

Sin embargo, la exportación de bienes suntuarios desestimula el interés y la capacidad de los países del Tercer Mundo para suministrar la nutrición básica a sus habitantes. La tierra, el agua y la tecnología, son asignadas de manera prioritaria al mercado de exportación.

Lappe y Collins en su libro **Food First**, resumen los resultados de las investigaciones adelantadas por el Dr. Ernest Feder, antiguo funcionario de la FAO, sobre la industria de fresas en Méjico:

"La primera conclusión clara del estudio del Dr. Feder es que no podemos hablar de la industria mejicana de fresas. Oficialmente, son cultivadores mejicanos quienes producen las fresas y poseen el equipo para procesarlas. Sin embargo, el control real lo tienen los inversionistas americanos y los vendedores al por mayor. A través de contratos de producción y facilidades de crédito, estas firmas americanas toman las decisiones más importantes: la cantidad, calidad, precio y clase de los insumos; cómo y cuándo se debe cultivar; el proceso de comercialización, incluyendo el precio para el productor; el transporte y la distribución y las ganancias sobre capital invertido. El control que ejercen los Estados Unidos sobre este mercado es tan fuerte, que a pesar de los esfuerzos del gobierno mejicano para crear nuevos mercados en Europa, todas las fresas mejicanas pasan a través de los exportadores americanos, aun cuando el destino final del producto sea Canadá o Francia"⁷.

Este sistema de contratos de producción junto con las actividades de exportación de las empresas multinacionales son, de manera creciente, la regla en el Tercer Mundo. Los agricultores que se someten a estos contratos, una clase inferior explotada, son actualmente pieza fundamental del sistema alimentario mundial.

De acuerdo con Ray Goldberg, del Harvard Business School, en Guatemala el setenta por ciento de los recolectores de co-combro son niños menores de 15 años. La "clasificación y calificación del producto para exportación era adelantada en

7. LAPPE, Frances M. and COLLINS, Joseph. **Food First**, Houghton Mifflin Company, New York 1977, pág. 257.

una sola operación por 27 mujeres que recibían un salario de \$ 80 por día...⁸.

Los países ricos y generalmente bien alimentados están importando cada vez más alimentos de países que presentan tasas altas de desnutrición. Se trata en su mayoría de productos que no son de primera necesidad como cacao, café, té, bananos y azúcar. Los países pobres, por su parte, importan alimentos esenciales de los Estados Unidos —en su mayoría trigo, maíz y arroz. Esta división del trabajo y del comercio es causa directa del hambre en los países pobres, ya que los productores de alimentos para exportación reciben ingresos muy bajos que no les permiten comprar trigo o arroz importado en las cantidades necesarias. Es el caso de un agricultor en Ghana que recibe el 16% del precio de exportación del cacao que produce.

El cultivo bajo contrato en la producción de legumbres y el gran aumento en la producción de carne, ilustran cómo las actividades agrícolas en una parte del mundo sirven los intereses de personas que habitan en otra. Para alimentar el ganado, el grano, que es una fuente de calorías relativamente barata, se ha convertido en un producto muy costoso que consume y desperdicia grandes cantidades de energía, lo cual trae como consecuencia que los precios de la carne están fuera del alcance de la mayoría de las personas, excepto de un pequeño grupo privilegiado que aumenta en todo el mundo, especialmente en Europa, Japón y la Unión Soviética, sin dejar de ser en todo caso una fracción mínima de la humanidad.

En Colombia, como Robert Ledogar lo ha demostrado, "Ralston Purina" estableció una producción de huevos y pollos, integrada a la elaboración de concentrados para animales, propiedad de la misma firma. El problema es entonces que la tierra que anteriormente se destinaba a la siembra de productos de primera necesidad para los pobres, se utiliza en la actualidad para el cultivo de alimentos para pollos, los cuales

8. GOLDBERG, Ray A. **Agribusiness Management for Developing Countries - Latin America**, Ballinger, Cambridge, Massachusetts, 1974, pág. 178.

sólo están al alcance de la clase media. Una cuarta parte de la población debe trabajar por lo menos una semana para comprar una docena de huevos.

Es cada día más evidente que las actividades de las multinacionales en el sistema alimentario mundial, altamente rentables para éstas, provocan una injusta distribución de los alimentos y aumentan el hambre. Muchos estudios concluyen que entre el veinte y el sesenta por ciento de los niveles más bajos de la población en varios países "mal alimentados" del Tercer Mundo, cuya producción agrícola está cada vez más integrada al sistema mundial alimentario, como ya se ha descrito, tienen una dieta menos nutritiva que la de sus padres o sus abuelos. Las razones de esta situación trascienden las actividades de las multinacionales, pero hay que concluir que estas actividades son causas importantes de los efectos desfavorables de la transformación del sistema alimentario mundial.

La ideología que apoya las estrategias de las multinacionales en este sector es la ventaja comparativa. Teóricamente, la especialización y el aumento del comercio son tal vez la clave para enriquecer a todos los que participan. Pero esto es ideología, no ciencia: el sistema agrícola mundial integrado funciona para sobrealimentar a unos pocos y subalimentar a la mayoría. Igualmente importante es que la economía de los países pobres es muy insegura ya que depende de la exportación de alimentos y del mercado mundial, que están fuera de su control. La producción de té, café, cacao y azúcar y bienes similares ha aumentado vertiginosamente, mientras que los precios han disminuido en términos reales y aún más si se les compara con los precios de insumos importados y bienes manufacturados.

A corto plazo, los aumentos en el precio del azúcar y del café producen una reacción, ya que hay muchas fuentes de suministro. La fluctuación en las exportaciones agrícolas es una causa directa del hambre en los países que dependen de **cash crops**. Susan George describe algunas fluctuaciones recientes:

"El valor de las exportaciones de azúcar del Brasil a los Estados Unidos cayó de \$ 100 millones a cero. De otra parte, Filipinas exportó más de 800.000 libras de azúcar a los Estados Unidos en 1975 y casi el triple en 1976. Las exportaciones

de cacao de Guinea a los Estados Unidos disminuyeron de dos millones de libras a cero y las de Chad de más de cinco millones a cero; entre tanto, Liberia y otros países de África occidental, suplieron parte del faltante aumentando de cero a más de cuatro millones de libras. Las exportaciones de algodón de Méjico a los Estados Unidos bajaron a la mitad, mientras que las de India aumentaron en un 400%. Para el algodón de fibra larga, las exportaciones de Egipto se cuadruplicaron y las de Sudán aumentaron catorce veces, pero las de Israel se disminuyeron nueve veces. Entre tanto, las exportaciones de algodón peruano aumentaron de cero a cerca de ocho millones de libras⁹.

Si los discursos sobre las necesidades básicas y sobre el derecho a la alimentación se convirtieran en políticas prácticas, los gobiernos y las empresas tendrían que tomar decisiones explícitas; el progreso se mediría por patrones muy diferentes de los hoy vigentes.

El criterio de éxito para la agroindustria es la eficiencia en su restringida acepción económica. Es indudable que en la actualidad se producen mayores cantidades de alimentos, que el área cultivada ha aumentado considerablemente, que una clase media cada vez más grande come mejor y que la exportación de productos agrícolas desempeña un papel muy importante en la balanza de pagos de los Estados Unidos. Sin embargo, el costo en términos humanos de desarrollar este sistema alimentario mundial es ignorado o minimizado. Contra quienes afirman que el hambre de millones de campesinos sin tierra y desempleados en el sector urbano es un fenómeno pasajero, la evidencia nos muestra que el sistema de distribución de alimentos es cada día más deficiente. El desperdicio de recursos que caracteriza este sistema se considera necesario y aun progresista; no es extraño el caso de gastar 200 calorías de energía para producir una caloría de alimento. Un mercado mundial de alimentos aumenta las ganancias, pero no garantiza el suministro a aquellas personas que más lo necesitan y a un bajo costo en términos de recursos (combustibles fósiles, no combustibles, minerales y agua).

9. GEORGE, Susan. *op. cit.*, págs. 10-11.

No será posible erradicar el hambre y la desnutrición si los gobiernos no señalan como meta prioritaria la de alimentar a todos los habitantes. Se logrará superar en gran medida la desnutrición si los gobiernos garantizan un nivel mínimo de calorías y de proteínas a todos, antes de permitir la importación de alimentos suntuarios o de promover las exportaciones de alimentos.

La comparación de Cuba con sus países vecinos y la de China con otras sociedades asiáticas densamente pobladas sugiere que la eliminación del hambre es cuestión de voluntad política.

RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

¿Cuál es la responsabilidad de las empresas en ese proceso de tomar decisiones políticas? ¿Cuál es la responsabilidad de los gobiernos? ¿Hasta qué punto es justo acusar a las empresas de violación de los derechos humanos? ¿Hasta qué punto se puede confiar que las empresas sean conscientes de las consecuencias de sus actividades y se responsabilicen de ellas?

Consideremos tres casos diferentes que se repiten de una u otra forma en todo el mundo. El primero es cuando una empresa arrienda una gran extensión en donde se cultivan productos locales, mecaniza la producción y la convierte en producto de exportación a mayor precio, dejando a la población del lugar sin una fuente segura de alimentación ni de ingresos adecuados. En este caso, la intervención de la empresa aumentará directa e inevitablemente el hambre, a no ser que los antiguos agricultores sean empleados bajo condiciones de salario que les permitan comprar las calorías y las proteínas necesarias para la vida y para la salud. Si los antiguos agricultores van a ser integrados a la economía, deben crearse trabajos suficientes y los salarios fijarse de acuerdo con los niveles de precios mundiales (costo de alimentos importados y otras necesidades), ya que esto determina la posibilidad de comer. Una empresa que no quiere pagar según esos niveles comete una clara violación de los derechos humanos. El poder de llevar a la realidad el derecho de los trabajadores al ali-

mento, está en manos de las empresas y no está supeditado a que el gobierno dicte leyes o cambie de política. Todo lo que tiene que hacer la empresa es asumir el verdadero costo de la explotación, disminuyendo el margen de ganancia, tal como tuvo que hacerlo en el sector industrial con el surgimiento de movimientos sindicales, la legislación social y la conciencia social democrática. Una agencia internacional con poder para fijar precios, supervigilar a las empresas e informar al público en caso de explotación de los trabajadores agrícolas, desempeñaría un papel importante en la lucha contra el hambre.

El segundo caso se relaciona con el efecto directo de las empresas en los consumidores. La actividad de las corporaciones multinacionales ha tenido efectos sociales considerables en los países subdesarrollados donde el hambre es más grave, no sólo por haber cambiado la organización de la producción de alimentos, sino por haber modificado los hábitos y gustos alimenticios. Algunas de las conclusiones de investigaciones realizadas sobre los efectos de las campañas de propaganda y promoción fueron resumidas así en **Global Reach**:

"La industria de alimentos en los países en desarrollo ha sido un desastre... una influencia negativa, dice Derrick B. Jelliffe, destacado experto en nutrición. Las empresas están usando la publicidad para lo que Berg llama provecho vocinglero de la conciencia sobre la nutrición. Estudios de J. K. Roy en Bengala occidental muestran que, bajo la influencia de la publicidad, las familias pobres compran a precios exorbitantes comida patentada para bebé, a pesar de que ellos podrían comprar leche de vaca del lugar a un precio mucho más bajo. Ellos han sido equivocadamente convencidos de que la comida empacada tiene un extraordinario valor nutritivo. Berg dice también que en el Caribe, las empresas contratan enfermeras para obtener el nombre de las nuevas madres que atienden en el hospital y luego enviarlas a los hogares para entregarles muestras gratis y propaganda.

Joaquín Cravioto encontró en sus estudios sobre cambios en los hábitos alimenticios en áreas rurales mejicanas que los dos productos que los campesinos deseaban y compraban después de tener contacto con la propaganda eran gaseosas y pan blanco. El pan sustituye las tortillas, lo cual puede representar un aumento en proteínas y vitaminas, dependiendo de cuán enriquecido sea el pan, pero en todo caso implica una pér-

dida de calcio. Pero el principal efecto de este cambio en los pueblos pobres es que se lleva una mayor porción del presupuesto familiar ya de por sí exiguo.

Desde el punto de vista nutricional, tomar Coca-Cola es una manera de consumir azúcar importada a mayor costo. A la gente le gusta el sabor, pero, como lo afirma Albert Stridsberg, su popularidad obedece a las campañas de publicidad. Es bien conocido que en las regiones mejicanas más pobres donde las gaseosas desempeñan un papel funcional en la dieta, son las marcas internacionales como Coke y Pepsi, no las marcas locales, las que dominan. De igual manera, un niño refugiado palestino que lustra zapatos en Beirut, ahorra sus piastras para comprar una Coca-Cola, que cuesta dos veces más que una gaseosa local¹⁰.

Claramente, la compañía Coca-Cola no puede ser responsable si un agricultor deja morir de hambre a sus hijos por tomarse unas gaseosas. Sin embargo, que un gobierno que permita o estimule la importación de azúcar costosa cuando su gente se está muriendo de hambre, no pueda ser objeto de una acusación por violar los derechos humanos, es asunto muy diferente. Si los gobiernos, incluyendo el de los Estados Unidos, no adoptan políticas para regular y dar forma a un sistema mundial alimentario integrado, de manera que elimine en vez de aumentar el hambre, es ingenuo esperar que las empresas tomen la iniciativa. Con el objeto de prevenir una crisis nutricional de proporciones catastróficas en la década de 1980, se requiere que los gobiernos desarrollen estas políticas y establezcan una estructura bajo la cual se puedan establecer las consecuencias sobre los derechos humanos de las estrategias de las empresas.

Existen algunas circunstancias en que son tan claras las consecuencias letales de los sistemas de promoción de una empresa, que persistir en estas estrategias constituye una clara violación de los derechos humanos.

Nestlé y otras compañías integradas, productoras de alimentos, han promocionado por muchos años en países del

10. BARNET, Richard J. and MULLER, Ronald. **Global Reach**. Simon and Schuster, New York 1976, págs. 183-4.

Tercer Mundo una preparación para niños a través de la publicidad y con la ayuda de enfermeras contratadas que visitan los pabellones de maternidad de los hospitales y aconsejan a las madres sobre los beneficios de la fórmula infantil. El problema no es sólo que la fórmula es obviamente más costosa que la leche materna, sino que los climas cálidos, la inexistencia de refrigeradores y, por sobre todo, el agua contaminada con la cual se mezcla la fórmula, hacen de ésta un verdadero peligro para la salud. La evidencia de efectos malignos, entre otros la muerte de bebés debido a la diarrea, se ha recogido durante varios años. Las compañías han elaborado informes en los cuales niegan estos hechos y afirman que han desistido de su campaña de promoción, pero hay pruebas de que esto no es cierto, según lo ha publicado un grupo auspiciado por el Consejo Nacional de Iglesias.

La investigación de tales casos y la preparación de acusaciones contra compañías específicas debe ser competencia de una agencia internacional; así mismo, la información debe suministrarse a las Naciones Unidas, particularmente cuando existan casos que ameriten una condenación de la Asamblea General.

Un tercer caso en el cual las corporaciones tienen un efecto profundo en el hambre mundial es en la investigación. Las prioridades de investigación tienen consecuencias muy importantes. Es fácil predecir que algunos productos que pueden desarrollarse aumentarán el hambre. Por el contrario, otros pueden abrir la posibilidad de alimentar a millones de personas que sin ellos encaran el hambre. Mientras que la inversión en investigación en el sector de alimentos está entre las más bajas de las grandes industrias, un énfasis muy grande se ha dado al desarrollo de sustitutos para bienes agrícolas primarios por productos comerciales.

Los países industrializados cambiaron el azúcar por la fructosa derivada de aceite de maíz, como respuesta al aumento del precio del azúcar en 1974. Desde entonces, el consumo **per capita** de azúcar en los Estados Unidos ha disminuido en un 10% y el consumo de jarabe de fructosa de maíz, que es dos veces más dulce que el azúcar, se ha casi duplicado. (Se usa principalmente en gaseosas, mermeladas y pastelería, que sig-

nifican cerca de tres cuartas partes del consumo de azúcar en los Estados Unidos). La consecuencia de esto ha sido la depresión del mercado mundial de azúcar, hasta el punto que las reservas globales alcanzan cerca del 30% del consumo anual. Si los precios siguen bajando, esto significará el descenso de los ingresos reales de los trabajadores azucareros en los países pobres. El proceso se agrava con la imposición de cuotas de importación, con el fin de proteger la decadente industria azucarera en los Estados Unidos.

Otros productos sintéticos han tenido también el efecto de socavar las economías de los países pobres y agravar el hambre entre sus habitantes. La producción de algodón y yute ha sido seriamente socavada por el desarrollo de los plásticos para vestidos, empaques y forros de tapetes. Se está experimentando en la actualidad con chocolate y café. Se están actualmente desarrollando otros nuevos productos para sustituir bienes de los cuales dependen las economías de países pobres, incluyendo el guayule, una fuente importante de caucho sintético y **crambe**, un grano que crece en el medio oeste de los Estados Unidos y que puede ser utilizado como sustituto del aceite de colza en la industria de alimentos procesados, el cual se importa. Algo se está adelantando sobre el **wing bean**, un nuevo alimento, pero las compañías hacen mayor énfasis en nuevos productos para alimentar animales antes que para seres humanos.

LA NECESIDAD DE UN PLAN ALIMENTARIO MUNDIAL

Hemos visto cómo las innovaciones tecnológicas resultantes de la "Revolución Verde" han tenido, paradójicamente, el efecto de aumentar el hambre en algunos lugares, aunque incrementaron la producción de alimentos. Otros adelantos y desarrollos han tenido efectos similares.

Las prioridades de investigación en las empresas están de acuerdo con sus objetivos, a saber, el aumento de ganancias, asegurar el suministro a largo plazo de materias primas para sus productos manufacturados que son altamente rentables y aumentar su participación en el mercado mundial de tales productos.

Estas metas entran frecuentemente en conflicto con la de aumentar la oferta de alimentos y el acceso a los alimentos de la población más necesitada.

La presión de los agricultores y de las empresas agrícolas ha logrado recortar al mínimo las apropiaciones federales destinadas a la investigación sobre nuevos cultivos; hay poco interés en desarrollar una tecnología que contribuya a alimentar a los más hambrientos, pues ellos, sin subsidios del gobierno, no constituyen un mercado. En épocas de austeridad la ayuda en alimentos disminuye; lo poco que existe se dedica a la promoción de nuevos mercados para los productos agrícolas existentes, no para desarrollar nuevos productos que posibiliten a las gentes pobres el abastecimiento de alimentos. Como consecuencia, de acuerdo con un informe de **Business Week**, menos de veinte de las 350.000 especies de plantas conocidas se cultivan hoy en día como alimento o para obtener sus fibras.

Si el propósito es evitar la hambruna, las decisiones relativas a qué y dónde se siembra, deben ser tomadas por una institución que tenga interés en alimentar a quienes padecen hambre. La escasez de alimentos para los malnutridos no es imputable a las empresas. Su pasividad no es lo mismo que producir bienes peligrosos, debido a sus impurezas o a defectuosa rotulación, o porque dado el contexto cultural en el cual se consumen, el daño es previsible. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de aumentar la oferta de alimentos, facilitando la tecnología adecuada conocida y promoviendo su desarrollo donde no existe, con el fin de fomentar la autosuficiencia en alimentos.

Un plan mundial alimentario es necesario para alcanzar estos objetivos. El fracaso en la movilización de esfuerzos y de apoyo político para la reestructuración del sistema de producción y distribución de alimentos en la próxima década, equivale a un fracaso en la satisfacción de la más básica de las necesidades básicas; y por tanto importa una clara violación de los derechos humanos. Los gobiernos pueden adoptar medidas prácticas, destinadas a aliviar el hambre, que las empresas sometidas a nuevas reglas, pueden ayudar a poner en ejecución.

Si estas medidas no se toman, es fuerza concluir que las corporaciones y los gobiernos son cómplices en aquello que los obispos latinoamericanos en Medellín llamaron la "violencia institucionalizada". Los efectos de una sentencia de muerte son los mismos, bien sea que se pronuncie en el salón de reuniones de una junta directiva, en un ministerio de economía, o en los cuarteles de la policía secreta.

CONFLICTOS RURALES Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

**Alejandro Reyes Posada, Apolinar Díaz Callejas,
Orlando Fals Borda, Adolfo Triana Antorveza**

La Alianza para el Progreso y su expresión en la legislación agraria de muchos países latinoamericanos cambiaron temporalmente los términos en los cuales se había planteado durante varias décadas el problema agrario. Hasta entonces, los debates se organizaban en torno a las políticas necesarias para modernizar la producción agrícola y solo marginalmente se aludía, a nivel político y legislativo, a los conflictos por la tierra entre propietarios (legítimos o no) y campesinos. Con la Alianza pasa a primer plano el asunto de redistribuir la tierra, eliminar el latifundio improductivo y mejorar el nivel de vida del campesino parcelario. Se intenta en varios países, incluso, organizar al campesinado, promoviendo la creación de juntas comunales o asociaciones de usuarios campesinos, como en Colombia. Pasada la década de los 1960 se abandona paulatinamente la retórica de la reforma agraria, se producen los ajustes legislativos necesarios para desmontar la amenaza legal que pesaba sobre los grandes propietarios y se enfrentan militarmente los brotes de organización comunitaria de los campesinos, en especial la de aquellos que, olvidando la marcha real de la historia latinoamericana, creyeron en las promesas oficiales y lucharon pacíficamente por la propiedad de la tierra.

Estos cambios políticos, legales y de retórica oficial son incomprensibles si no se examina la historia real de los conflictos agrarios, que necesariamente va ligada a la expansión del capital en el campo y a la integración de las economías latinoamericanas al mercado mundial.

Este examen es tanto más útil en este momento histórico por cuanto el movimiento de la reforma agraria logró crear todo un aparato conceptual, centrado en las ideas de distribución, igualdad, derechos, participación, oportunidades y reformas de estructuras, que impidió la percepción de los procesos sociales reales que se escondieron debajo de la terminología y los de-

bates de prensa. En Colombia, por ejemplo, la reforma agraria y la fórmula política del Frente Nacional nos hicieron olvidar que la realidad agraria fue, entre 1946 y 1966, una guerra civil en el campo, conocida como **la violencia**, y que sus consecuencias fueron mucho más decisivas para la vida de los campesinos que la legislación agraria y las políticas oficiales. Toda la década de los 1960 presencié, en el campo colombiano, la consolidación de las grandes haciendas y la expansión de las empresas agrícolas modernas, a costa del desplazamiento y la expropiación del campesinado pobre, que fue el bando perdedor en la guerra civil que concluyó en 1966. La participación de las fuerzas armadas del Estado durante la violencia y su alianza con terratenientes fortaleció su capacidad represiva contra los campesinos, mereciéndoles el dudoso honor de ser el ejército mejor entrenado de América Latina para operaciones llamadas de contrainsurgencia.

Ha existido, sin duda, una conexión entre la realidad de los conflictos agrarios y los fenómenos políticos y legislativos, pero esa relación no es inmediata.

Como este seminario busca conocer la situación de los derechos humanos en las zonas rurales de la región andina, es pertinente plantear también el examen de los conflictos agrarios, para no quedarse solo en el estudio de los derechos consagrados en la ley o en los discursos gubernamentales.

Antes de presentar nuestra interpretación del caso colombiano, vale la pena hacer una anotación sobre el concepto de derechos humanos, especialmente sobre su pertinencia para la comprensión de la realidad rural.

La afirmación sobre la existencia de derechos inalienables del hombre surgió con los pensadores de la ilustración europea y fue recogida por el ideario de la democracia liberal. En las constituciones latinoamericanas quedó plasmada y forma parte, desde comienzos del siglo XIX, de los textos legales y de la propaganda política. No se puede afirmar, sin embargo, que tales ideas estén arraigadas en la estructura de valores de las clases dominantes rurales latinoamericanas, ni que determinen fundamentalmente el comportamiento de los sectores en conflicto. Los propietarios de haciendas conciben al campesinado

como mano de obra sin derechos y están dispuestos a defender su territorio aun apelando a la contratación de asesinos a sueldo para sembrar el terror; el Estado solo provee servicios sociales en las áreas valorizadas por el capital y está dispuesto a defender el orden señorial con la ocupación militar de las áreas campesinas en conflicto; los campesinos, por su parte, saben que la realización de sus aspiraciones y la defensa de sus derechos pasa necesariamente por la confrontación con los dueños de la tierra y por lo general eluden plantear el conflicto, a no ser que la sobrevivencia misma esté radicalmente amenazada.

I. EL CONTEXTO

Desde comienzos de 1975 el gobierno abandonó explícitamente los programas reformistas agrarios que habían tenido auge entre 1967 y 1970. En su lugar, dio prelación a dos estrategias encaminadas a solucionar el problema agrario: por un lado, la reanudación de la lucha militar contra los campesinos; por otro, la iniciación del proyecto financiado por el Banco Mundial, conocido como Desarrollo Rural Integrado —DRI. Este trabajo tratará solo la primera de las políticas enunciadas, por su peso abrumador con respecto de la segunda.

El gobierno de López Michelsen (1974-78) representó una nueva alianza de sectores de clases dominantes, encabezada por los grandes exportadores agroindustriales (cafeteros, algodóneros, ganaderos, azucareros, etc.), por el capital especulativo (tierra y construcciones urbanas, comercio, banca y finanzas) y por las compañías multinacionales. En el campo se apoyó tanto en los hacendados ganaderos tradicionales como en los empresarios agrícolas modernos, conciliando sus intereses.

La política económica abandonó el modelo de industrialización protegida e instauró todos los mecanismos neoliberales tipo Chicago (libertad de precios, control de salarios, inflación para concentrar capital, eliminación de subsidio al consumo popular, libertad de tasas de interés y de rendimiento de papeles, libertad de importaciones, etc.). Esto fue acompañado, como medida antiinflacionaria, por la restricción proporcional del gasto público en salud, educación, obras públicas y vivienda.

Una condición para la operación de este esquema fue el reforzamiento del control de la capacidad de resistencia de las clases trabajadoras y campesinas, frente al agudo deterioro de sus condiciones de vida.

Aquí entra a desempeñar su papel el control militar. Para desarrollarlo, las fuerzas militares fueron ocupando progresivamente las zonas campesinas donde se había desarrollado una lucha de masas. El pretexto era perseguir grupos guerrilleros, aunque el objetivo real ha sido desarticular la estructura de liderazgo campesino y popular que se había formado entre 1969 y 1975.

Así, hoy se encuentran militarizadas las regiones de Urabá (Antioquia), Sucre, sur de Córdoba, Magdalena medio (parte de Santander, Bolívar, Magdalena, norte de Antioquia y Cesar), Tierradentro (Cauca), Caquetá, parte del Tolima, sur del Huila y La Guajira, aunque esta última zona obedece a otra estrategia, el control del tráfico de drogas.

Es perfectamente claro que muchas de las zonas militarizadas corresponden a las regiones donde hubo mayores conflictos agrarios a comienzos de los años 1970, resultado, a la vez, de la agudización de los procesos de expulsión campesina de la época de la violencia (1946-1966).

Al repasar la historia agraria colombiana de los últimos veinte años, se observa la tendencia a la conformación de una pauta más o menos uniforme, salvadas las diferencias regionales obvias, que permiten identificar un proceso histórico, típico de los conflictos rurales en torno a los siguientes pasos: 1) aceleración de los fenómenos de expulsión, desalojo, persecución y consecuente empobrecimiento de grandes masas campesinas; 2) surgimiento de movimientos campesinos de resistencia pacífica y organización de masas; que iniciaron luchas por la recuperación de la tierra, la elevación de salarios, la dotación de servicios de infraestructura, crédito y mercadeo; y 3) ampliación de la represión armada contra los movimientos campesinos, mediante el establecimiento progresivo de regiones militarizadas, cuyo resultado final es la desarticulación de la capacidad de las comunidades campesinas para oponerse a los procesos iniciales de despojo y expulsión.

El contexto histórico de fondo que aparece detrás de estos conflictos agrarios es doble: por una parte, la ampliación de la agricultura comercial que exigió, en determinadas regiones, la virtual eliminación de la pequeña parcela campesina, tanto para permitir la constitución de amplios espacios homogéneos dedicados a cultivos de exportación o de materias primas para la industria, como para asegurar la existencia de un proletariado rural. Por otra parte, la consolidación de relaciones latifundistas en aquellas haciendas anteriormente dedicadas a la ganadería extensiva mediante el desmonte de selvas y la siembra de pastos, gracias a la vinculación de arrendatarios. Esta consolidación fue la respuesta de los terratenientes a la amenaza político-legal de expropiación de tierras incultas u ocupadas por campesinos a título de arrendatarios o de aparceros.

Aunque cualquier periodización es necesariamente inexacta, tanto temporal como espacialmente, pueden identificarse las fases enumeradas dentro de los siguientes momentos: 1) la aceleración del ritmo de despojos contra comunidades campesinas en varias zonas del país se deriva, como el botín de los vencedores, de la violencia masiva del periodo 1946-66, que a su vez estuvo acompañada por grandes estímulos oficiales a la capitalización y mecanización de la agricultura comercial. La década de 1960 concentra, a pesar de la reforma agraria, una nueva ola de procesos de desalojo campesino y consolidación de la gran agricultura y la ganadería extensiva. La presión terrateniente se acentuó dramáticamente después de 1968, a raíz de la Ley 1a., que ofreció a los arrendatarios, aparceros y colonos la expropiación a los terratenientes y la entrega de los fundos explotados por ellos; 2) el surgimiento generalizado de formas de organización campesina e indígena estuvo asociado a la creación de la ANUC, impulsada por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo en 1968-69. La ANUC no debió su dinámica a la sola gestión oficial, aunque ésta fue el catalizador del proceso, sino también al hecho de que en ese momento se habían acumulado grandes masas de población campesina que acababan de ser expulsadas de sus parcelas y no encontraban alternativa de empleo para asegurar la subsistencia. La prueba de este aserto se encuentra al descubrir que las regiones agrarias donde la organización campesina tuvo mayor vigor (Sucre, Córdoba, Bolívar, Huila, Tolima), fueron precisamente aquellas

donde la expulsión de arrendatarios y colonos había revestido el carácter más masivo.

En estos departamentos coincide también la expulsión de las haciendas con una de las direcciones predominantes hacia donde se canalizó la lucha campesina, que fue la recuperación de las tierras mediante invasiones pacíficas y organizadas de fincas; 3) la última ola de represión sistemática contra los movimientos campesinos comenzó luego del interregno representado por la actividad del Incoza con la creación de las Empresas Comunitarias, entre los años 1971 y 1975. La creación de estas empresas fue la primera estrategia ensayada por el Estado, todavía bajo el influjo de las ideas reformistas, y constituyó un esfuerzo por legalizar las tomas de tierras y al mismo tiempo llevar a los grupos campesinos a formas empresariales de claro sabor capitalista. Al mismo tiempo, el gobierno, a través del ministro de Agricultura, Hernán Jaramillo Ocampo, intentó, con relativo éxito, dividir el movimiento campesino, organizando para ello un congreso de líderes agrarios afectos al gobierno. No obstante que el congreso de Armenia representó sólo un ínfimo porcentaje del campesinado, la estructura fantasma resultante recibió todo el patrocinio oficial. El sector mayoritario, reunido en Sincelejo en 1972, comenzó a ser hostilizado desde ese año por el gobierno. El doble fracaso de las Empresas Comunitarias, tanto como medicina para apaciguar las luchas agrarias y como fórmula para elevar rápidamente la productividad de la economía campesina, junto al fracaso en el intento de manipulación política de la ANUC, condujo al viraje de la estrategia gubernamental, en el sentido de apelar al control militar del descontento agrario. La nueva estrategia comenzó durante la segunda mitad del gobierno de Misael Pastrana, cuando se aprobó la Ley 4a. de 1973 que enterró a nivel legal la reforma agraria. Esta ley fue el resultado del famoso "Acuerdo de Chicoral", pacto firmado por los dos partidos tradicionales, los terratenientes y el gobierno. La represión militar se empleó abiertamente durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, que representó la coalición de los grandes capitales financieros con los viejos intereses terratenientes, representados políticamente por el ala Alvarista del partido conservador. A partir de 1975 cambia de manera radical el panorama de las luchas campesinas: no solo dejan

constituirse nuevas empresas comunitarias sino que, además, el Incora revierte la mayoría de los procesos de expropiación e incluso negociación voluntaria de haciendas. En vez de lo anterior, se extienden rápidamente las áreas sometidas al control militar y los terratenientes se alían al ejército para denunciar como subversivos a los líderes campesinos más destacados y para liquidar cualquier forma de lucha pacífica de masas. Para llevar a cabo la desarticulación de los movimientos campesinos, el ejército explotó al máximo los brotes de actividad guerrillera que desde años atrás existían en ciertas regiones.

En primer lugar, desplegó amplias operaciones de persecución a los grupos armados, no con el objetivo de aniquilarlos del todo, sino con el propósito de hacerlos salir de sus áreas de refugio y obligarlos a dispersarse por amplias zonas campesinas. Detrás de esta desbandada se fueron asentando definitivamente tropas oficiales, cuya misión ya no era la búsqueda y combate de guerrilleros, sino la implantación de un régimen de amedrentamiento de la población campesina. Así se produjo la militarización de las regiones del Magdalena medio, de Urabá, del norte de Antioquia y sur de Córdoba, del centro del Tolima, del sur del Huila y Caquetá, del Cauca y de algunas zonas del Valle. Es evidente que la persistencia de las tropas en regiones densamente militarizadas no coincide ya, sino en áreas marginales, con la presencia de grupos alzados en armas. Son abrumadoras las evidencias que provienen de tales regiones en el sentido de que la mayor parte de las víctimas de la represión no provienen de los grupos guerrilleros, sino de la población campesina desarmada. La lógica del terror, cuya dinámica penetra con rapidez las áreas militarizadas, no va dirigida a desestimular las guerrillas (más bien las enardece), sino a hacer invivible la situación para los campesinos rasos.

II. CONTENIDO Y EFECTOS DE LA MILITARIZACION EN REGIONES CAMPESINAS

El primer objetivo de la militarización de una región campesina es el de impedir cualquier forma de asociación, coordinación y discusión de los mismos campesinos. Mediante actos de terror sobre la población, en pocas semanas destruyen las

condiciones básicas que hacen posible la organización comunitaria y los actos de expresión de las masas (reuniones, asambleas, cursos, manifestaciones, etc.). La principal estrategia empleada por las fuerzas armadas para lograr sembrar el terror sin que, como reacción, se produzca un fuerte rechazo por parte de la opinión democrática, es la de declarar la región como asiento de las operaciones de un grupo guerrillero. Como afirma el documento sobre "Militarización de regiones campesinas y atropellos a sus habitantes", aprobado por el Foro Nacional por los Derechos Humanos (Bogotá, marzo 31/79), "los pretextos para militarizar las regiones agrarias han sido muy variados, pero todos, en lo fundamental, dicen que hay que extirpar de raíz la 'subversión', convirtiendo así importantes zonas agrarias en zonas de combate de una guerra adelantada por el gobierno en defensa de los latifundistas contra el campesinado proletario y los pequeños y medianos agricultores". (pág. 179).

Para lograr la ocupación militar cuentan con dos opciones: una, hostigar militarmente a un grupo guerrillero establecido en una zona vecina e inducir su desplazamiento a la región campesina señalada como objetivo. Dos, vestir tropas regulares como guerrilleros (a esto se designa como operaciones de contrainsurgencia) y ordenarles ocupar la región, atribuyendo de inmediato los hechos a tal o cual organización armada. Una variante de esta segunda táctica consiste en desplazar a la región agentes de inteligencia infiltrados en auténticas guerrillas y capturarlos, dando pie para perseguir a los líderes campesinos como colaboradores de la guerrilla. Los agentes capturados son desplazados a otra Brigada Militar y liberados luego por falta de pruebas, lo cual conviene a la imagen de la justicia militar. El mismo documento del Foro Nacional por los Derechos Humanos dice al respecto:

"En un espectacular operativo, con aerotransportes y miembros de la Defensa Civil, los militares se tomaron las zonas agrarias del Caquetá, portando emblemas de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), saqueando las viviendas y el comercio, para después justificar toda clase de atropellos contra el campesinado".

Cualquiera de las dos estrategias va acompañada de un in-

tenso trabajo de prensa y radio, encaminado a crear la impresión de que la región-objetivo es un centro de actividades guerrilleras. En desarrollo de esta propaganda, por ejemplo, visten con uniforme de campaña guerrillero a los campesinos asesinados y los presentan como guerrilleros caídos en combate con las tropas. El virtual monopolio de información que las fuerzas militares tienen en ciertos periódicos, les permite presentar como guerrilleros a las víctimas de la represión.

EL NUEVO BALANCE DE FUERZAS DE LAS LUCHAS AGRARIAS EN ZONAS MILITARIZADAS

En muchas regiones campesinas la militarización viene como resultado de la intensa presión de los terratenientes y sus representantes políticos en ese sentido. Una vez conseguida, son los mismos terratenientes y gamonales los que se encargan de indicar a las tropas contra cuáles comunidades deben enfocar sus operaciones de limpieza y a cuáles líderes deben eliminar del escenario de la organización campesina. El caso del norte del departamento del Cauca, militarizado a instancias de los poderosos grupos de ganaderos y azucareros del departamento del Valle, es ilustrativo al respecto.

Para sembrar el terror usan una jerarquía de medidas: 1) amenazan a los líderes para que abandonen la zona; 2) detienen a los principales dirigentes campesinos, acusándolos de subversivos, con base en cualquier indicio proporcionado por los terratenientes o simplemente por su participación en el desarrollo de la comunidad; 3) garantizan la impunidad a los asesinatos a sueldo de los terratenientes; 4) torturan a los campesinos detenidos; 5) impiden la movilización de los campesinos mediante constantes requisas, detenciones arbitrarias, exigencias de papeles de identificación y decomiso de cédulas; 6) destrucción de ranchos, cultivos y pertenencias de los campesinos; 7) insultos y humillaciones constantes a los hombres, las mujeres y los niños en cada retén y puesto militar o en los propios hogares, mediante allanamientos a cualquier hora del día o de la noche.

El nuevo balance de fuerzas del conflicto agrario se puede resumir así: por una parte, se manifiesta con todo vigor la alianza de los terratenientes, empresarios agrarios y gamona-

les políticos con las fuerzas armadas, principalmente representadas por los cuerpos de inteligencia militar (B-2), inteligencia policial (F-2), infantería militar (Brigadas Militares regionales), policía nacional, Das rural, y ocasionalmente la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) y las Fuerzas Navales, cuando las zonas militarizadas están cerca a su jurisdicción, como sucede en Villavicencio (FAC) y Tolú (Base Naval). Como sectores aliados aparecen, según la región, la SAC (Sociedad de Agricultores de Colombia), como es el caso del norte del Cauca. Otras veces la iglesia tradicional se alía a los terratenientes y el ejército, especialmente cuando la lucha campesina afecta sus intereses de tierras o su influencia ideológica (casos del Cauca y de la Sierra Nevada de Santa Marta).

Del lado campesino se producen los siguientes fenómenos típicos: a) se desvalorizan las tierras de los campesinos; b) incrementa la emigración de familias que no resisten vivir bajo el régimen de terror, abandonando o vendiendo a bajo precio sus tierras y viviendas; c) se abandonan los programas de desarrollo de la comunidad, puesto que cualquier actividad que exija reuniones, trabajos colectivos o aportes de los habitantes es calificada como subversiva; d) se reduce al mínimo el trabajo agrícola, dado que la vigilancia de las tropas impide el desplazamiento hacia lugares de trabajo y la intimidación a los campesinos los inhibe de estar en lugares alejados, donde son fáciles víctimas de cualquier atentado; e) se priva a los campesinos aun de los más modestos derechos a los cuales la costumbre los hacía sentir acreedores, como el respeto que las autoridades deben a sus personas, a sus mujeres e hijos.

III. EL CASO DEL CRIC (CONSEJO REGIONAL DE INDIGENAS DEL CAUCA)

El departamento del Cauca, al suroccidente colombiano, tiene la mayor concentración de indígenas del país. Entre guambianos y paeces suman cerca de 200.000 personas. Históricamente han sido la mayor reserva de mano de obra aborigen, hasta el punto de que su trabajo en la agricultura y las minas alimentó el gran poderío de la aristocracia terrateniente de Popayán, que dominó, durante el siglo pasado, la economía del occidente del país, exceptuando a Antioquia. Una condición

para la explotación de estas comunidades fue la reducción de su **habitat** a pequeñas reservas, creadas por la corona española. Durante el periodo republicano la oligarquía del Cauca fue usurpando paulatinamente estas reservas, hasta arrinconar la población en las tierras más pobres e inaccesibles del macizo de cordilleras del sur del país.

Durante este siglo los indígenas del Cauca han iniciado tres grandes luchas por la recuperación de sus tierras y la defensa de su cultura. En la década de los años 1920 con el liderazgo del indio Manuel Quintín Lame; en los años 1930 acaudillados por el indio José González Sánchez y a partir de 1971 bajo el impulso del CRIC (Consejo Regional de Indígenas del Cauca).

La historia reciente del movimiento indígena organizado por el CRIC, sirve de ejemplo para ilustrar la magnitud de la violencia que los terratenientes y el Estado pueden desatar contra las comunidades campesinas, cuando éstas reclaman el derecho a la tierra.

Los indígenas del Cauca enfocan su lucha en torno de tres objetivos: 1) recuperación de las tierras de resguardos, ocupadas ilegalmente por los hacendados o la iglesia católica 2) reestructuración de sus autoridades tradicionales alrededor de los cabildos y los gobernadores indígenas elegidos popularmente; y 3) defensa de su patrimonio cultural, en especial la lengua, las tradiciones y la organización comunitaria.

El desarrollo del primer objetivo entró en conflicto con los terratenientes que ocupan tierras de resguardo. La reestructuración de cabildos comenzó a romper el monopolio político de los gamonales que dominan los procesos electorales y controlan el aparato burocrático. La defensa de la cultura choca con quienes controlan el sistema educativo tradicional, donde se enseña a los niños a despreciar su pertenencia étnica, especialmente las misiones católicas y la educación manejada por el Estado.

Para 1974 el CRIC había logrado movilizar políticamente a la mayor parte de la población indígena. En tres años realizaron 28 manifestaciones masivas, absolutamente pacíficas, de las cuales 10 tuvieron carácter departamental. Hasta finales de 1974 ya habían sido asesinados por los terratenientes 11 indi-

genas. La fuerza del movimiento se refleja en sus éxitos. En 1974 se había logrado recuperar bastante tierra, mediante la ocupación pacífica de zonas inexploradas de los antiguos resguardos y que habían pasado en forma fraudulenta a manos de terratenientes. Se habían reconstituido seis cabildos indígenas y se había logrado disminuir notablemente la usurpación de tierras de resguardos.

En 1975 la policía comienza a reforzar masivamente a los terratenientes en su intento por detener la reestructuración de los resguardos. Como señala un informe preparado por el CRIC, "la policía interviene en todas las zonas donde se adelantan recuperaciones de tierras, detiene a ciento diecisiete indígenas y tortura a cuatro de ellos, destruye cultivos e incendia ranchos". (CRIC, La represión contra los indígenas del Cauca, copia a máquina, septiembre 1979, págs. 5-6).

En agosto de 1975 se reúne en Toez (Tierradentro), el Cuarto Congreso del CRIC, al cual asisten más de 3.000 indígenas. La respuesta oficial fue la visita del entonces ministro de Gobierno, Cornelio Reyes, a quien corresponde legalmente la defensa de los indígenas, quien auspicia la creación del Consejo Regional de Agricultores del Cauca (CRAC) para oponerle a la organización indígena. Como afirma el informe del CRIC ya citado,

a partir de la visita de Cornelio (Reyes) se intensifica la acción de los 'pájaros' (matones contratados por los terratenientes) que siembran el terror en Toribío, Caloto, Jambaló y Coconuco. Asesinan ese año a los indígenas MARCO ANIBAL MELENGUE, ANGEL MESTIZO, ABELINO RAMOS y MANUEL DAGUA y realizan dos atentados contra Marcos Avirama, presidente del CRIC." (doc. cit. pág. 6).

A partir de entonces, la oposición de los terratenientes a las aspiraciones indígenas para realizar la reforma agraria se realiza a través de la combinación de fuerzas entre la policía y los "pájaros", calificativo que se hizo famoso para llamar a las bandas de matones a sueldo de los terratenientes del Valle del Cauca durante **la violencia**.

Un hecho de suma gravedad que ocurre sistemáticamente en el Cauca, que también recuerda lo sucedido durante **la violencia**, es el mecanismo de "contratación" de la policía, que consiste en el pago que los terratenientes más adinerados

hacen a los oficiales y agentes de policía para que instalen puestos de vigilancia en las casas de las haciendas. El interés económico de los policías mal pagados, los transforma fácilmente en mercenarios al servicio de los terratenientes. Un ejemplo de este tipo de contratación se encuentra en el documento del CRIC ya citado:

"Peores son las acciones de Luis Ernesto Santos 'El Llanero', también en Inzá, quien como coquero (traficante de coca) contaba con más dinero para comprarse a la policía y a las autoridades: destruye varias sementeras, incendia cinco ranchos en momentos en que la tropa acampaba precisamente en su hacienda y, finalmente, el 6 de diciembre (de 1977) asesina personalmente al anciano DIONISIO IPIA. 'El Llanero' queda libre y los hijos del indígena asesinado son encarcelados y aún hoy día continúan presos" (p. 7).

El ejército había ocupado con anterioridad la región del norte del Cauca, aunque obedeciendo a otro tipo de conflicto agrario. Se trataba de la apertura de la carretera que comunica a la población de La Plata (Huila) con la ciudad de Cali (Valle), que abrió una amplia región habitada por indígenas y motivó el interés de los grandes ganaderos y cultivadores de caña de azúcar del departamento del Valle por expandir sus zonas de cultivo a costa de las áreas indígenas. La gran influencia política de los terratenientes del Valle y su control de los diarios locales, les permitió montar una campaña de prensa para acusar de subversivos a los indígenas del norte del Cauca. Por esta razón los terratenientes del norte han contado, desde 1977, con el poderoso auxilio de la Tercera Brigada Militar con sede en Cali.

Hasta 1978 el CRIC había logrado numerosas conquistas a pesar de la violencia desatada contra los indígenas. En el Quinto Congreso, celebrado en Coconuco, en marzo de ese año, se presentó el balance de su trabajo: recuperación de muchas tierras, extinción de la obligación del terraje (trabajo semigratuito en las haciendas), creación de 20 empresas comunitarias, 27 lotes comunitarios, 38 cooperativas y tiendas comunales y, de otra parte, realización de 53 movilizaciones masivas, la publicación continua del periódico "Unidad Indígena" y de numerosos folletos, y la organización de varios cursillos de educación política.

El CRIC denuncia en el documento citado la reacción de los terratenientes y del Estado al Quinto Congreso:

"Tres semanas después del Quinto Congreso los terratenientes son convocados por la SAC (Sociedad de Agricultores del Cauca) a una reunión el 4 de abril.(1978) con importantes políticos del Cauca y del Valle y los altos mandos de las fuerzas represivas: ejército, policía, DAS (Departamento Administrativo de Seguridad), etc. Dicha reunión es el resultado de la creciente alianza de la burguesía del Valle y los terratenientes del Cauca. En una carta dirigida al gobernador del departamento le declaran la guerra al CRIC, afirmando que si el gobierno no ha sido capaz de acabar con la organización de los indígenas ellos lo harán por su cuenta". (pág. 9).

Hasta finales de 1978 la represión contra los indígenas del Cauca deriva su lógica y su alcance del conflicto agrario regional. A partir del 6 de septiembre de ese año se expide un nuevo marco legal para organizar la represión y dotar a las fuerzas armadas de instrumentos más expeditos para adelantarla. A partir de entonces la represión contra los indígenas del Cauca se legitima con la estrategia de luchar contra la subversión y defender la seguridad nacional.

El nuevo marco es el Decreto Ley 1923 de 1978, conocido como el Estatuto de Seguridad. El Estatuto no significa un corte abrupto con el pasado, sino que es el resultado de un proceso iniciado entre 1973 y 1975 para legitimar, legislativa y publicitariamente, el ascenso de la represión armada contra los sectores populares que intentan defender sus derechos. El Estatuto de Seguridad, de otra parte, es la versión colombiana del movimiento continental de fortalecimiento de los ejércitos latinoamericanos, con apoyo y coordinación del gobierno estadounidense, para prevenir la formación de fuerzas populares que amenacen la existencia de los privilegios y la posición de las empresas multinacionales en Suramérica.

En el Cauca, como en el resto del país, la aplicación del Estatuto de Seguridad ha tenido como objetivo central liquidar las estructuras de liderazgo campesino, indígena, obrero e intelectual.

La aplicación del Estatuto de Seguridad en el Cauca implicó rápida militarización de todas las zonas donde se han adelanta-

do luchas por la tierra. La ocupación militar en áreas fuertemente azotadas por la violencia, produce efectos dramáticos, como se pasa a estudiar. La síntesis de la situación actual presentada en el documento del CRIC mencionado es solo la punta visible del **iceberg**:

Se presenta para la clase dominante del Cauca una nueva coyuntura que no dejará de aprovechar. En menos de un mes es asesinado el dirigente BENJAMIN DINDICUE (febrero 4) y detenidos y torturados por el ejército los dirigentes Marco Anibal Avirama y su hermano Edgar Avirama, Taurino Ñuscue, secretario del CRIC, y su primo, Miguel Ñuscue, y Mario Escue Pasou, lo mismo que los colaboradores Luis Abgel Monroy, Graciela Bolaños y Guillermo Amórtegui, personas que de la manera más honesta y ejemplar han dedicado su vida a la causa de los indígenas. Todos serán juzgados próximamente en Consejo de Guerra.

El norte y Tierradentro han permanecido militarizados creándose un clima de terror y hostigamiento en todo el campo. Ejército, policía y DAS realizan una verdadera cacería a los dirigentes de la organización y hacen desaparecer a los detenidos por varias semanas y los torturan, como el caso de Laurentino Aposta, Oscar Escue y Julián Zapata, del resguardo de Huila y de 14 indígenas apresados en la vereda La Bonita, de Toribío (junio 24).

El resultado del control militar a nivel de la población es el siguiente en este momento (sept./79): 1) la mayor parte de los hombres indígenas vinculados al CRIC se encuentran escondidos en los montes cercanos de la región; 2) las casas de los indígenas escondidos permanecen vigiladas constantemente, esperando el momento en que las esposas o hijos acudan a llevarles alimentos o ropas, para seguirlos y darles captura; 3) se han suspendido casi totalmente las labores agrícolas, por miedo a los atropellos de las tropas en las sementeras. Por tal razón se han dejado de recoger la actual cosecha de café y los productos alimenticios básicos de la población rural; 4) han comenzado a aparecer el hambre, la enfermedad y la desnutrición en forma epidémica.

RESUMEN DE LAS DISCUSIONES

Se debatió si una política agraria señalada por el Estado puede satisfacer los intereses de las clases dominadas. De un lado, se planteó el rechazo a la actuación del Estado, que conduce a acentuar la estructura capitalista. No se trata de mejorar la política agraria sino de descubrir su contenido de clase, se agregó. Otros participantes manifestaron que las políticas agrarias reflejan los intereses de las clases dominantes, pero que ni los terratenientes ni los campesinos son pieza fundamental del capitalismo. Se dijo también que el problema de clases no debe analizarse económicamente y que no todas las políticas agrarias deben rechazarse. A partir del análisis político se pueden formular estrategias políticas.

En Bolivia, según expuso un participante, el 85% de la población es campesina. La reforma agraria es fruto de la presión obrero-campesina. La ley de reforma agraria fue escrita por los terratenientes y por eso los beneficia. Son ellos quienes reciben los préstamos del banco agrícola oficial. El gobierno permite los nuevos latifundios que están surgiendo en el oriente.

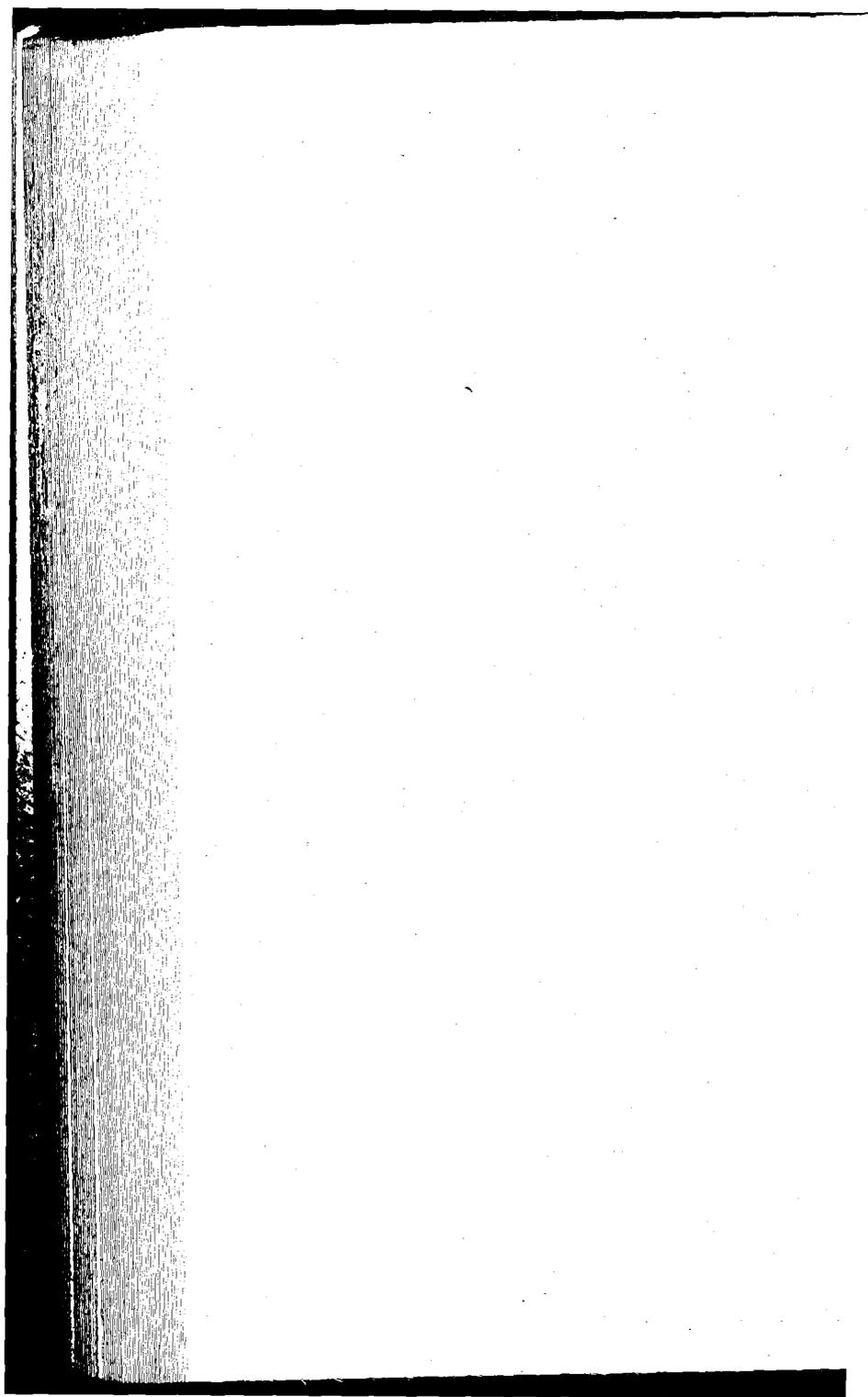
El crecimiento económico no se ha filtrado a todos los sectores de la sociedad. Tal es el caso de Ecuador. El sector rural no ha participado del crecimiento. Por sí solo, el aumento del ingreso no reduce la pobreza. Es necesario decidir entre favorecer el crecimiento económico para que se filtre a todos los sectores o cambiar la política económica. El objetivo debe ser mejorar la calidad de la vida.

La política de desarrollo rural integrado, implantada en Colombia, sustituyó la reforma agraria. Pretende impulsar la producción de alimentos. En la práctica, alcanza apenas a un bajo porcentaje del campesinado. Se expuso también que las políticas de precios han favorecido la agricultura comercial destinada a la exportación, con desmedro de la producción de alimentos, cuyos precios han aumentado debido a la escasez. Además, la política de investigación agrícola ha favorecido al gran agricultor.

Se anotó cómo en Colombia la política de colonización en

la Amazonia y en la Orinoquia ha traído como consecuencia el arrasamiento de las comunidades indígenas. La política de integración de estas comunidades convierte a los indígenas en simples peones. Por lo demás, en muchas regiones el ejército cumple un papel de intimidación de las comunidades indígenas.

Se sugirió la necesidad de plantear políticas agrícolas alternativas para mejorar las condiciones democráticas de acción y de organización de los movimientos populares. Con planteamientos maximalistas teóricamente correctos, se dijo, no se alcanza el Estado alternativo. Es necesario seguir el camino de conquistas ya iniciado por el movimiento campesino.



CAPITULO V

**ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA
Y ACCESO DE LOS CAMPESINOS
A LOS SERVICIOS LEGALES**

—Guillermo Figallo
—Luis Bates
—Benito Mauriz Aymerich
—Resumen

INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA REFORMA AGRARIA: EL FUERO PRIVATIVO AGRARIO EN PERU

Guillermo Figallo

La experiencia de los países latinoamericanos, en la ejecución de los programas de reforma agraria iniciados durante la década de los años 60, ha demostrado palmariamente la ineptitud de los esquemas organizativos tradicionales, tanto administrativos como jurisdiccionales, para garantizar la eficiencia de las nuevas instituciones jurídicas destinadas a desterrar la explotación humana en las áreas rurales.

Existe una crítica generalizada al poder judicial por la morosidad exasperante en los trámites, el conservadurismo disfrazado de formalismo de los tribunales y el alto costo de los litigios, lo que ha provocado la desconfianza del pueblo hacia la administración de justicia.

Pero si bien las estructuras judiciales tradicionales resultan inadecuadas para satisfacer las exigencias de las sociedades urbanas, su incapacidad es absoluta cuando se trata del medio rural, pues a los anteriores defectos se agrega la irracional descentralización del aparato jurisdiccional, el aislamiento de las comunidades rurales y los escasos recursos de los campesinos, todo lo que determina que la justicia resulte para éstos inaccesible.

Tal situación motivó que un presidente de la Corte Suprema de Perú llegara a decir que ningún "indio" (campesino descendiente de los antiguos pobladores de Perú) había ganado

un litigio en 150 años de vida republicana. Este testimonio de excepción ratifica el criterio de que la eliminación de la marginación del hombre del campo no puede lograrse dentro del contexto institucional que permitiera la consolidación de las situaciones de justicia, cuya erradicación se pretende.

De otro lado, las características de los nuevos modos de producción que se están generando en el campo han determinado el resurgimiento del derecho agrario en América Latina como un orden jurídico que responde al clamor de los trabajadores agrícolas para que se les reconozca su dignidad de seres humanos; y este derecho requiere de las instituciones jurisdiccionales y procesales adecuadas para su vigencia efectiva.

Conscientes de esta situación los expertos han venido reclamando la creación de tribunales y procedimientos capaces de responder a la necesidad de acelerar el proceso del cambio social.

En cuanto a Perú, cuando fue promulgada la primera ley general de reforma agraria No. 15037, el 21 de mayo de 1964, tanto los grupos de poder opuestos al cambio como los campesinos beneficiados con éste, ejercieron de inmediato fuertes presiones sobre los organismos jurisdiccionales ordinarios para mantener o alterar el **status** posesorio de la tierra. Durante los 5 años que estuvo vigente dicha ley (1964-1969) se iniciaron innumerables litigios, tanto civiles como penales, que concluyeron en su mayoría con el desalojo o encarcelamiento de los campesinos. Además, los latifundistas denunciaron a los funcionarios de reforma agraria con finalidades intimidatorias, logrando en algunos casos llevarlos al banquillo de los acusados.

EL PODER JUDICIAL EN PERU

De acuerdo con la Constitución vigente, promulgada el 8 de abril de 1933, la estructura del Estado peruano obedece a la doctrina demoliberal de la división o separación de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial a los que se ha agregado el poder electoral. Este principio, como es sabido, identifica con el término "poder" tanto al órgano como a la función e impli-

ca necesariamente que los distintos "poderes" sean independientes entre sí.

El Título XIII de la Constitución, dedicado al poder judicial, establece que habrá una Corte Suprema en la capital de la república, cortes superiores en los departamentos que determine la ley; juzgados de primera instancia en las capitales de provincia; y juzgados de Paz en todas las poblaciones (art. 221). El mismo numeral dispone que la ley establecerá la forma de los nombramientos y las condiciones y requisitos a que estos se sujetarán. De este modo, la estructura del poder judicial que fue su origen colonial continúa siéndolo.

EL FUERO AGRARIO

a) NATURALEZA

El Título XII de la Ley de Reforma Agraria No. 17716, denominado de los Organismos de Reforma Agraria, se divide en 2 capítulos: el Capítulo I "De los Organos Administrativos" y el Capítulo II "De los Organos Jurisdiccionales", que contiene las disposiciones relativas a la organización, atribuciones y competencia del Tribunal Agrario y de los jueces de Tierras. Este título fue ampliado por la Ley 18003, dictada pocos meses después, que introdujo importantes modificaciones al texto original, en lo relativo a la composición y competencia del tribunal.

No obstante que por razón de su "sede materia" el Fuero Agrario, desde su creación, constituyó un organismo jurisdiccional, algunos autores consideraron al principio que era un "típico caso del contencioso-administrativo dentro del mismo poder administrador" (Bacacorso), lo que se ha debido tal vez al sentido multívoco del vocablo jurisdicción o a que la misma ley se refería al Tribunal Agrario como un organismo público descentralizado del sector agricultura.

El Fuero Agrario no integra el poder ejecutivo y la evolución legislativa se ha dirigido invariablemente a su reafirmación como organismo jurisdiccional independiente del poder administrador.

Por consiguiente, en Perú, como en otros países, la crea-

ción de jurisdicciones especiales o fueros privativos obedece a razones de política jurídica cuando la importancia de ciertas relaciones jurídicas que han desarrollado principios propios, determina el nacimiento de una nueva rama del derecho y del correspondiente organismo jurisdiccional. Un ejemplo típico es el Fuero Laboral o Jurisdicción Laboral que ha sido establecido en la mayoría de los países (Alzamora Valdez).

A la pregunta de si el Fuero Agrario ejerce actividad jurisdiccional, podemos contestar afirmativamente, por cuanto:

1. cumple el requisito de "extraneidad" (tercero imparcial ajeno a los sujetos en conflicto);
2. su actividad se realiza a través de formas que garantizan el derecho de defensa, presuponen la existencia de un conflicto suscitado por la incompatibilidad entre las posiciones asumidas por dos o más conductas individuales, o la situación en que se encuentran y la posibilidad proyectada por el pensamiento comunitario;
3. sus resoluciones tienen la fuerza de la cosa juzgada. Finalmente, aunque no corresponde a ese lugar, es necesario tener presente que la competencia del Fuero Agrario abarca tanto los conflictos que se suscitan entre particulares y el Estado sobre la legalidad de los actos de las autoridades administrativas del sector agrario (especialmente sobre aplicación de reforma agraria) o "contencioso-administrativo", como los conflictos entre particulares sobre la aplicación e interpretación de las normas del Derecho Agrario en general.

Por tanto, cuando la ley expresa que el Fuero Agrario es un organismo jurisdiccional autónomo, quiere significar que no forma parte del poder administrador, ni se encuentra incluido dentro de la estructura del poder judicial centralizado, sino que es un organismo jurisdiccional descentralizado.

b) **COMPETENCIA**

El artículo 153 del Decreto Ley No. 17716 establece que corresponden al conocimiento del Fuero Agrario los conflictos y controversias originados por la aplicación de la legislación de reforma agraria, aguas, tierras eriazas, y de selva y de derecho agrario en general. Esta disposición ha sido adicionada por el artículo 3o. del Decreto Ley No. 18003 que enuncia entre las

materias de competencia del Fuero Agrario los juicios de reivindicación, deslinde, interdicto, desahucio, cobro de arrendamientos y demás acciones reales, personales y mixtas derivadas de la propiedad, posesión y tenencia de los predios rústicos.

Las disposiciones glosadas al reunir en un solo universo todas las cuestiones litigiosas vinculadas con la actividad agraria y en especial con la explotación de los predios rústicos, delimitan la competencia del Fuero Agrario dentro de una sistemática coherente y excluyen la posibilidad de que la misma materia pueda ser controvertida, en forma paralela, ante otros tribunales, creando la consiguiente incertidumbre en la administración de justicia.

A este mismo propósito obedece que la 5a. Disposición Transitoria del Decreto Ley No. 17716, fuera modificada por los decretos leyes Nos. 18003 y 18168 en el sentido de que los juicios sobre materia agraria que se encontraban en trámite ante los tribunales ordinarios, fueran remitidos a conocimiento de los órganos del Fuero Agrario, inclusive los que se encontraban en ejecución de sentencia. Esta disposición puso al descubierto la existencia de 32.849 litigios sobre tierras, cuya tramitación venía dilatándose más de diez años. Y de los cuales 1.644 pasaban del medio siglo. No obstante que la ley ordenaba la remisión de los expedientes dentro del término de 30 días, bajo responsabilidad, los juzgados ordinarios se mostraron reticentes y puede decirse que el envío se efectuó a desgano durante cuatro años.

c) ESTRUCTURA

El Fuero Agrario consta del Tribunal Agrario y los juzgados de Tierras. Esta organización se ajusta al principio del doble grado jurisdiccional, que constituye una de las garantías de la administración de justicia fundada en la posibilidad humana de que el juez incurra en error y la necesidad social de enmendarlo. Es indudable que el juez de primer grado pone más cuidado en su resolución cuando sabe que ésta puede ser deferida al tribunal de grado superior. Pero, dicho principio significa, también, que no debe haber una tercera instancia; la que no se justifica, pues la revisión de lo revisado no condice con la idoneidad que se presumen deben tener los magistrados de

segundo grado y conspira contra la celeridad del proceso. Como dice Lysel: "La multiplicidad de instancias arrebató al pueblo el medio de tener justicia".

El doble grado jurisdiccional en el Fuero Agrario ha sido considerado como un acierto, por cuanto ha contribuido a que se haga realidad la anhelada celeridad en la administración de justicia indispensable para la consolidación de la reforma agraria.

d) CARACTERES DE LA MAGISTRATURA AGRARIA

Los vocales del Tribunal Agrario y los jueces de Tierras son:

- a) técnicos, pues deben tener título de abogado y más de 15 años de ejercicio profesional los primeros y no menos de tres años los segundos. Originariamente también podían ser vocales del Tribunal los ingenieros agrónomos, pero fueron excluidos por la Ley 17814;
- b) permanentes; la Constitución prohíbe los juicios por comisión; y
- c) itinerantes, es decir, no sedentarios como los jueces ordinarios, sino que deben trasladarse a cada una de las capitales de provincia de su circunscripción y en la mayoría de los casos a los mismos predios objeto de litigio para celebrar las audiencias respectivas, lo que les permite obtener **in situ** los elementos más idóneos para la declaración del derecho. De este modo, los campesinos no se ven obligados a dedicar gran parte de su tiempo, ni los recursos de su escuálida economía, en trasladarse a las ciudades para atender a su defensa. Es la propia justicia, que en la persona del juez, llega hasta su **habitat**. Quienes conocen de cerca la agresividad de la geografía peruana sabrían apreciar en toda su magnitud la importancia de esta innovación en nuestra praxis jurisdiccional.

e) ESTATUTO

Dentro del sistema judicial peruano, los magistrados son funcionarios del Estado. Para asegurar la independencia de los jueces en este sistema debe dárseles un estatuto particular diferente del que rige a los funcionarios ordinarios y que com-

prenda un conjunto de técnicas denominadas garantías de inamovilidad y de ascenso en la carrera.

La garantía de inamovilidad significa que un magistrado no puede ser destituido, ni separado del cargo, ni trasladado, sin su consentimiento o el del organismo que integra. No es contraria a la inamovilidad la técnica de rotación de los jueces de Tierras, implantada en el Fuero Agrario, que les permite mayor conocimiento de la realidad socio-jurídica de las diversas zonas del país y evita que la larga permanencia en poblaciones aisladas de los principales centros culturales del país produzca su anquilosamiento intelectual o moral o que su vinculación social lo prive de la necesaria imparcialidad.

Los vocales del Tribunal Agrario son designados por periodos de 6 años y los jueces de Tierras con carácter estable.

f) EL TRIBUNAL AGRARIO

El Tribunal Agrario, órgano superior del Fuero Agrario, es único, tiene su sede en Lima y su circunscripción abarca toda la república. Está compuesto de 6 miembros (originariamente fueron 5), denominados vocales, al igual que los magistrados de la justicia ordinaria.

La Ley 20554 del 12 de marzo de 1976, establece que los miembros del Tribunal tienen la misma categoría que los vocales de la Corte Suprema y los ministros de Estado.

El Tribunal se constituye como una sola Sala, con la concurrencia de sólo tres vocales, indistintamente. Este sistema facilita el funcionamiento del órgano jurisdiccional, evitando demoras o interrupciones por razón de enfermedad, impedimento o vacaciones de sus miembros. Permite, además, que el Tribunal trabaje ininterrumpidamente todo el año, pese a que durante 6 meses se encuentran expeditos sólo 5 vocales, pues cada uno goza de 30 días de vacaciones a lo que se agrega que el vocal elegido presidente del Tribunal Agrario, tiene que atender otras actividades. La fórmula indicada facilita, asimismo, una mejor distribución del trabajo y que los vocales en los días que no forman Sala pueden dedicarse al estudio de los procesos en que se hubiera producido discordia o a los que hayan quedado pendientes de resolución.

Pero la finalidad principal de este sistema de una Sala con personal rotativo ha sido, sin duda, mantener la uniformidad en los criterios interpretativos de las normas legales que regulan la actividad agraria, de cuya buena o mala aplicación depende el éxito del proceso de reforma agraria. La división de dos salas o secciones, hubiera dado ocasión a que se dictasen resoluciones contrarias y la subsecuente calificación de las salas como "reaccionaria" y "revolucionaria", (García Montúfar).

Mientras el Tribunal estuvo integrado por 5 vocales, el sistema rotativo de intervención de sus miembros les permitió alcanzar y mantener un intenso ritmo de trabajo con fructíferos resultados que son difícilmente superables (4.000 casos resueltos por año), desarrollando una jurisprudencia uniforme, cuyo avanzado sentido social, coherencia y ponderación han sido ampliamente reconocidos.

Las sentencias del Tribunal Agrario se emiten con el voto nominativo y obligatorio de los vocales que vieron la causa; para que exista resolución se requieren tres votos conformes, lo que equivale a la unanimidad de los vocales intervinientes. El voto disconforme causa discordia, en cuyo caso debe ser llamado el vocal menos antiguo para dirimirla; y así, sucesivamente, hasta que haya tres votos conformes (art. 5o. D.L. 20554).

g) LOS JUZGADOS DE TIERRAS

Los juzgados de Tierras son órganos jurisdiccionales de primer grado, singulares, múltiples y de circunscripción territorial zonal (art. 163 del TUC D.L. 17716). La zona en la cual ejerce sus funciones cada juzgado de Tierras no obedece a la división política, la que es notoriamente defectuosa en Perú, ni se encuentra establecida con anticipación por la ley, sino que el Tribunal Agrario señala a cada juez, una vez nombrado, el ámbito territorial de su competencia pudiendo aumentar o disminuir su circunscripción territorial en cualquier momento, lo que permite una mejor distribución del trabajo entre el número de jueces, de acuerdo con el volumen de conflictos en cada zona del país. El número de juzgados de Tierras ha ido aumentando paulatinamente, de 12 que fueron en un principio a 59 en la actualidad, con la finalidad de reducir el ámbito de la circuns-

cripción territorial de cada juzgado. Sin embargo, este número resulta notoriamente insuficiente, dadas la extensión y la agresividad de la geografía peruana y la falta de vías de comunicación.

PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

a) INDEPENDENCIA

La adecuada organización de la administración de justicia "como órgano autónomo e independiente de cualquier otro poder" constituye, en esencia, un medio para garantizar la independencia del magistrado en el ejercicio de su delicada función y representa, en último término, la garantía del derecho que debe tener toda persona a ser juzgada por un juez imparcial mediante el debido proceso.

Por consiguiente, la denominada independencia del poder judicial está referida a la ausencia de todo vínculo de subordinación del juez, quien no debe encontrarse expuesto a obedecer órdenes o presiones de autoridad o poder alguno en el ejercicio de su función jurisdiccional. Ello significa que la independencia del juez tiene dos facetas: la externa, referida a la no injerencia de los otros órganos del poder público, sea el ejecutivo o legislativo, como la interna, que significa el no sometimiento a las órdenes de las altas jerarquías de la propia magistratura, sin perjuicio de examen que pueda hacer de la sentencia, otro tribunal de grado superior.

En Perú no existe participación inmediata del pueblo en la administración de la justicia, ni a través de jurados, ni de magistrados elegidos por voto universal. El sistema adoptado es la designación o nombramiento indirecto. De ahí que históricamente el problema de la independencia del poder judicial haya estado vinculado a la designación de los magistrados por el poder político.

El Consejo Nacional de Justicia ha sido descrito como organismo "independiente de los poderes del Estado, creado con la finalidad de garantizar la autonomía efectiva del poder judicial y la capacidad profesional de los magistrados que lo integran".

El Ministerio de Justicia ha sido suprimido en Perú, por lo que las relaciones del Fuero Agrario con el poder ejecutivo se realizan a través del Ministerio de Agricultura. De lo señalado anteriormente se advierte que el Fuero Agrario goza de autonomía administrativa y de la misma independencia externa que los otros organismos del poder judicial.

b) IMPARCIALIDAD

El derecho tradicional admite que la imparcialidad del juzgador puede ser afectada por dos tipos de situaciones. En primer lugar, que exista un interés económico del juez sobre el objeto del litigio o cuando haya una relación personal del juez con alguna de las partes (parentesco, amistad, enemistad, etc.) o hubiera adelantado opinión. Estas situaciones se encuentran previstas por las normas del Código de Procedimientos Civiles que regulan los institutos de la recusación y la inhibición, que también son aplicables a los magistrados del Fuero Agrario.

c) LA IMPARCIALIDAD ECONOMICO-SOCIAL

Se dice generalmente que la actividad propia del juez consiste en decir el derecho aplicable al caso concreto. Pero los jueces no son autómatas, como quería Montesquieu; siempre han realizado una labor interpretativa y creadora. Como dice Duverger, en la práctica, el poder de interpretación judicial rebasa los límites de la interpretación propiamente dicha. Primero porque muchos textos son oscuros o ambiguos y presentan varios sentidos igualmente aceptables. Los jueces al escoger uno de ellos crean el derecho tanto como lo aplican. Segundo, los textos no lo reglamentan todo: tienen muchas lagunas, no contemplan todos los problemas y los jueces no pueden refugiarse tras el silencio de la ley para negarse a juzgar. Por tanto, cuando la ley guarda silencio, los jueces están obligados a dar ellos mismos la solución jurídica. De esta manera la jurisprudencia participa en la creación del derecho, es decir, en la toma de decisiones, transformando la política en derecho.

El juez participa de las simpatías y repulsiones derivadas de los intereses económicos del grupo social al que pertenece, de las que no puede desvincularse aunque intente de buena fe ac-

tuar con objetividad. Como el derecho agrario es un derecho revolucionario que persigue la justicia social y tutela los intereses de los campesinos, la ley peruana contempla la necesidad de garantizar, lo que podría llamarse, la imparcialidad social del juez. Para evitar que los preconceptos ideológicos y prejuicios de un magistrado que pertenezca a la clase terrateniente puedan desviar su criterio hacia una interpretación errónea de la ley, exige que ni los vocales del Tribunal Agrario, ni su cónyuge e hijos sean propietarios de predios rústicos, como tampoco tener parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y afinidad que sean dueños de tierras cuya extensión exceda al triple de la unidad agrícola familiar (art. 157 TUC D.L. 17716) que es el límite máximo de la pequeña propiedad; y tratándose de los jueces de Tierras, la ley es más rigurosa, pues establece que el juez y sus parientes, dentro del grado indicado, no pueden ser propietarios de tierras rústicas, ni siquiera en extensiones comprendidas dentro de la unidad agrícola familiar (art. 164 TUC).

CAMBIO DE MENTALIDAD

La mentalidad del poder judicial, impregnada de excesivo individualismo y de culto al "legalismo", hace caer a los jueces en la indiferencia burocrática, que es el mayor peligro que amenaza a los funcionarios. Para el burócrata, las personas se transforman en "expedientes", como se dice en el lenguaje oficinesco, esto es, un montón de papeles protocolizados, en cuyo interior hay un hombre disecado, cuya necesidad urgente de justicia nada significa (Calamandrei).

En cambio, el ejercicio de la magistratura agraria exige un compromiso ético, razón por la cual, además de reunir las cualidades de probidad, austeridad e idoneidad profesional que todo magistrado debe tener, el juez de Tierras está imbuido en la mística de la reforma agraria y contribuye, con su actividad, a que los nuevos principios que informan la transformación del agro se asienten en la conciencia ciudadana y la movilicen hacia la consecución de una verdadera justicia en el campo, pues la reforma no sólo está orientada a que las mayorías campesinas accedan a la propiedad de la tierra y al poder político,

sino a modelar un hombre nuevo, protagonista de esta hora de cambios históricos, capaz de alcanzar mediante el trabajo de la tierra su dignidad y libertad.

JURISPRUDENCIA DINAMICA

Como ejemplo de la nueva jurisprudencia de justicia social, Campos Alegría señala la resolución del Tribunal Agrario que dice lo siguiente: "Que según el art. 1o. del D.L. 17716, la reforma agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, lo cual, lógicamente, implica que el juzgador aprecie en distinta forma determinadas figuras jurídicas, adecuándolas a la nueva realidad social que se pretende forjar, de manera tal que funcionen y sean útiles al proceso de cambio; que en este sentido el concepto de acto material perturbatorio de la posesión a que se refiere el artículo 1003 del Código de Procedimientos Civiles necesita ampliarse, a fin de evitar abusos y el desalojo de los campesinos, y en el caso de autos la afirmación del actor de que ha sido denunciado ante la policía como autor del delito de usurpación y que ha sido detenido, no constituye un acto de perturbación en el predio, según el pensamiento civilista tradicional; pero, evidentemente, dentro de la realidad rural del país representa un acto de perturbación de la posesión, pues al ejercerse sobre el poseedor entraña interdicción o vis compulsiva y aun al ser detenido, coacción física destinada a perturbar la posesión y lograr la desposesión".

Otra muestra de renovación en la interpretación jurisdiccional la constituye la resolución sobre los títulos de propiedad, tratándose de comunidades campesinas (antes colectivos de la Zona Andina que encuentran sus antecedentes en los ayllus incaicos y preincas), que establece que: "en el caso de las comunidades campesinas la posesión equivale al título, de conformidad con las disposiciones tutelares dictadas a favor de los denominados 'indios' durante la época republicana contenida en el Decreto Supremo de 8 de abril de 1824, cuya aplicación debe efectuarse, de acuerdo con la correcta ponderación valorativa de la realidad actual, que no permite razonablemente exigir a los campesinos títulos saneados de las tierras, cuyo

trabajo constituye el único medio de subsistencia que les ha podido ofrecer la organización social hasta la fecha, por lo que la posesión que ejercen debe ser protegida plenamente".

El Tribunal invoca un viejo principio enunciado por los decretos dictados en los primeros años de la república que nunca habían sido implementados en la vía jurisprudencial. Es un hecho conocido que muchos hacendados a fuerza de despojo y títulos amañados se apoderaron de grandes extensiones de tierras que habían poseído los comuneros desde tiempo inmemorial, implantando sistemas cuasifeudales de explotación. El Tribunal Agrario concedió prevalencia a la posesión de los campesinos sobre los títulos de propiedad, no obstante que carecían de pruebas legales de haberlas poseído durante el largo periodo de 30 años que exige el Código Civil para que opere la prescripción a favor del poseedor sin título.

UNIDAD DE JURISDICCION

Los opositores más enconados de la creación de los fueros privativos al margen del Fuero Común o poder judicial centralizado, reconocen la necesidad que tiene el poder ejecutivo de contar con el complemento de organismos jurisdiccionales más flexibles y permeables a las actuales transformaciones socioeconómicas que experimenta el país, aunque "no dejan de deplorar la tendencia del legislador moderno a multiplicar las jurisdicciones de excepción" (J. Masvrévéry).

Algunos críticos sostienen que la creación de fueros especiales es contraria al principio de la unidad de jurisdicción. Antes de comentar esta posición creemos necesarias ciertas precisiones. Nadie discute que la jurisdicción poder-deber del Estado es única; por tanto, no admite clasificaciones; mas en su dinámica presenta manifestaciones distintas "que se explican por el diferente interés resguardado, el cual señala una necesaria bifurcación reunificada por un objetivo único: la justicia" (Manuel Ibáñez Frocham). Hablamos así de jurisdicción o Fuero Civil, penal, laboral, administrativo, militar, agrario, etc. Dentro de las diversas modalidades de la jurisdicción el principio de "unidad de jurisdicción", propuesto por Mortara y aceptado unánimemente por la doctrina, se manifiesta a través

de los distintos ordenamientos legislativos por la atribución a los jueces para intervenir en cuestiones distintas a las de su especialidad (un ejemplo clásico es el de la atribución del juez penal para decidir sobre la indemnización civil); por la eficiencia de la cosa juzgada en uno u otro proceso; y en las cuestiones perjudiciales. Si consideramos que el Fuero Agrario es un órgano judicial que conoce de cierto reparo jurisdiccional al igual que el Fuero Civil, el principio de unidad no sufre quebranto.

Desde otro punto de vista se hace referencia a la unidad de jurisdicción, empleando este último vocablo en el sentido impropio de órgano jurisdiccional para indicar la necesidad de que haya un solo complejo orgánico que ejerza esta función (conjunto de órganos centralizados y jerarquizados al que tradicionalmente se denomina poder judicial). Se vincula de este modo la unidad orgánica con la independencia del poder judicial respecto de los otros órganos o poderes del Estado, que realizan funciones distintas.

Es indudable que la investidura de organismos administrativos con atribuciones jurisdiccionales implica la escisión de la unidad de jurisdicción, pues ellos no gozan de la independencia orgánica y funcional necesaria para satisfacer la necesidad esencial de que la justicia sea actuada por jueces imparciales. Caso distinto es el establecimiento de organismos jurisdiccionales descentralizados dentro del propio sistema judicial, pues la existencia de un solo órgano jurisdiccional de apelación única que conozca los recursos formulados contra las sentencias de las diferentes jurisdicciones es materialmente imposible.

Lo más importante del Fuero Agrario no reside, pese a su trascendencia, en su calidad de contralor de una ponderada y certera aplicación de las normas de reforma agraria, sino en haber sentado las bases de un nuevo sistema judicial que ha dado cabida a los nuevos principios procesales de oralidad, intermediación, trascendentalidad, concentración, inversión de la carga de prueba, etc., todo lo cual merece ser estudiado con detenimiento.

En la medida que los cambios introducidos en la mecánica procesal logren erradicar definitivamente las obsoletas prácticas

procedimentales, fundadas en tradiciones forenses vinculadas a la formación de los magistrados, podría decirse que el Fuero Agrario ha tenido éxito en su tarea fundamental de hacer asquible la justicia para los campesinos que constituyen las mayorías de Latinoamérica.

GARANTIAS PROCESALES

a) LA IGUALDAD

La Constitución consagra el principio de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la república (art. 23). Los tribunales son órganos del poder de administrar justicia, ante los cuales se someten los contendientes para que se declare el derecho y sea restablecido el equilibrio social.

Teóricamente, las reglas procesales ofrecen las mismas oportunidades de defensa a las partes, quienes como sujetos activos de la relación procesal suministran las pruebas que respaldan sus respectivas pretensiones ante un juez imparcial, cuyo pronunciamiento se sustenta en la evaluación objetiva, lógica e impersonal de dichas pruebas.

La inoperancia de este arcaico esquema en relación con los litigios sobre tierras, ha quedado demostrada a lo largo de nuestra historia republicana con la expansión del latifundio a costa de las comunidades campesinas que, sistemáticamente, perdían todos sus pleitos con los hacendados. No se puede sostener con honestidad que los latifundistas y campesinos puedan haberse enfrentado ante los tribunales en igualdad de condiciones, pues de un lado está el nivel cultural superior, la posición social respetable, la solvencia económica y la asesoría profesional generosamente remunerada; y, del otro lado, el analfabetismo, la marginación social, la ubicación lejana y la falta de recursos.

i) La gratuidad

La gratuidad de la administración de justicia es un viejo anhelo ciudadano, que se encuentra lejos de ser realidad en el procedimiento civil donde todavía subsiste el sistema de escri-

banos, quienes no están dentro del régimen de funcionarios remunerados con recursos del presupuesto nacional, y a los que sólo se les ha cambiado el nombre, llamándolos secretarios, cuya función primigenia (dar fe pública) es hoy día simple rutina.

Estos auxiliares de justicia, por su intermediación ante los jueces, que generalmente son inaccesibles hasta para los propios abogados, han adquirido un poder casi taumatúrgico y son quienes en la práctica dirigen el proceso. Los escribanos resultan así empresarios que compiten entre sí, equipan oficinas, contratan empleados y buscan clientela utilizando medios de publicidad mercantil y aunque deben sujetarse a un arancel, en realidad ninguno lo respeta y brindan mejores servicios a la parte que más paga.

Como se advierte a simple vista, este arcaico sistema constituye terreno abonado para innumerables corruptelas y abusos. En cambio, dentro del Fuero Agrario los secretarios de los juzgados de Tierras son funcionarios públicos cuyos servicios paga el Estado y tienen prohibido efectuar cobro alguno a las partes. Cabe anotar que tan enraizadas se encontraban las exacciones y dádivas en las áreas rurales, que el Tribunal Agrario tuvo que dar instrucciones a los jueces de Tierras para que a su llegada a las comunidades y pueblos, como primera diligencia hicieran pública advertencia de que en el Fuero Agrario los trámites eran gratuitos y estaban prohibidos los obsequios.

En el proceso civil los honorarios de los peritos también corren a cargo de las partes. Nada justifica semejante sistema, pues ninguna persona paga a un perito para que opine a favor de su contrario. El defecto no se salva con la fórmula del peritaje dirimente, en el que los honorarios del técnico que lo emite deben ser pagados por ambas partes, pues éste no presenta su operación si una de ellas no le paga por adelantado.

Además de los costos que podríamos llamar "internos" de la administración de justicia, que están dados por las remuneraciones de los funcionarios y auxiliares y los pagos de bienes y servicios para el funcionamiento de la máquina judicial, existen los "costos externos" que no solventan el proceso mismo, pero

se vinculan estrechamente a éste (días/hombre perdidos, movilidad, alimentación, alojamiento, etc.) y que deben tenerse en cuenta. El Fuero Agrario ha reducido los costos indirectos con la modalidad del juez viajero o itinerante y la simplificación del procedimiento. Por eso es necesario tener en cuenta que la reducción de los costos del proceso depende del volumen de litigios y del número de veces que cada juez recorre su jurisdicción, la que, por ende, no debe ser muy dilatada.

Para ello se requiere que haya un número suficiente de jueces, que cuenten con la debida provisión de medios materiales para realizar su labor y reciban la oportuna colaboración de otros organismos del Estado.

De acuerdo con el plan de elevar progresivamente el número de juzgados de Tierras y de ubicarlos en las zonas más conflictivas sin descuidar los alejados, los jueces de Tierras han ido aumentando de doce que fueron, hasta 59 en el año 1974 (D.L. 198-64 y 21050). No nos explicamos por qué a partir de 1975 no se ha continuado incrementando el número de estos juzgados, si se tiene en cuenta la profundización de las acciones de reforma agraria llevada a cabo durante ese año y el reclamo de las organizaciones campesinas. El recargo de trabajo y la falta de atención a las necesidades de los juzgados de Tierras pueden abrir la puerta para que ingresen al Fuero Agrario las viejas corruptelas que han anquilosado al poder judicial.

ii) **El derecho de defensa y la tutela de los campesinos**

La Ley Orgánica del poder judicial proclama como una de las garantías de la administración de justicia el derecho de defensa, del que nadie puede ser privado (art. 3o. inciso b). Por otra parte, señala que en los lugares donde haya 3 ó más abogados, la defensa es coactiva (art. 313) y que éstos se encuentran obligados a desempeñar los cargos de defensores de pobres para los que fuesen designados (art. 318, inciso 4o.). No vamos a insistir sobre la necesidad de la defensa técnica dentro del estado actual para asegurar la libertad e igualdad de las partes en el proceso.

Pero, no debe olvidarse que los honorarios del abogado

constituyen una parte muy importante del costo de la justicia, por lo que la situación de desigualdad en que se encuentra la parte que no puede solventarlos debería ser corregida por el patrocinio de los defensores de pobres, lo que no sucede, pues el sistema procesal peruano continúa basándose en el "deber honorífico" que tienen los profesionales forenses de defender "gratuitamente" la parte pobre, fórmula que por lo general resulta burlesca. De ahí que el derecho de defensa resulta una frase vacía si no se integra con el derecho de tener un defensor.

El Fuero Privativo de Trabajo implantó el sistema de abogados rentados por el Estado para la defensa de los obreros, el que ha sido recogido por el Fuero Agrario.

En el Fuero Agrario el derecho a tener defensor se materializa por medio de la Oficina de Defensa Gratuita de los Campesinos, constituida por su director, con sede en Lima, y por los defensores de oficio en los juzgados de Tierras que prestan asesoría permanente tanto en el patrocinio judicial a los campesinos, como en la consulta extrajudicial (art. 154 del D.L. 17716).

El Departamento de Defensa de los Campesinos forma parte de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura. Originariamente los defensores de campesinos eran funcionarios de las zonas agrarias (órganos desconcentrados del Ministerio de Agricultura, a nivel regional).

Aunque la institución de los defensores de oficio en el Fuero Agrario representa un notorio avance como garantía del derecho de los campesinos a tener un defensor, debemos reconocer que ello adolece todavía de imperfecciones, pues su número es insuficiente, les falta preparación adecuada y el nivel de sus remuneraciones es sumamente bajo. Por desgracia, no se ha comprendido en toda su magnitud la importancia de este instituto de heraldos de la justicia agraria que denodadamente ayuden a los campesinos a suplir su ignorancia del derecho, pues mientras las masas populares no conozcan la ley, el principio de que "el desconocimiento de ella no excusa su incumplimiento", pilar de nuestro ordenamiento jurídico, continuará siendo la manifestación de una sociedad antidemocrática.

PROCESO E IDEOLOGIA

En razón de su carácter instrumental, el proceso debe adaptarse lo más extensamente posible a la naturaleza de su objeto: la tutela del derecho sustancial; y valer de las técnicas y los institutos más idóneos para cumplir eficazmente dicha finalidad.

Este condicionamiento lo denomina Cappelletti la "puerta grande" a través de la cual penetran en el proceso las ideologías. De ahí la "estrecha vinculación entre el procedimiento judicial y el aparato político e intelectual de la sociedad", que ha llevado a los procesalistas al "descubrimiento" de que, en la hora presente, no pueden contentarse con un estudio puramente formal de prácticas y normas locales y nacionales de procedimiento, pues en ellas están incorporadas "las grandes corrientes de la historia, los cambios económicos y sociales, las revoluciones y los estancamientos de la humanidad. Resulta así que "el escuálido, árido y descuidado fenómeno del proceso está íntimamente ligado a los grandes movimientos históricos; y que en sus variadas manifestaciones representan documentos de los más importantes de la cultura humana" (Klein).

Las leyes de reforma agraria latinoamericanas, no obstante sus enunciados programáticos casi perfectos, no sólo están llenas de subterfugios —en algunos casos procesales— que las conducen a su total inaplicabilidad (Oliart), sino que caen dentro de sistemas jurídicos teñidos de legalismo que reconducen el proceso de reforma agraria a su revisión por el poder judicial, cuyos criterios interpretativos, completamente formalistas, la tornan inferior.

IMPULSO OFICIAL

Al momento de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, la dirección formal del proceso civil peruano estaba encajonada a la iniciativa de las partes, quienes tenían el dominio sobre el desarrollo del procedimiento, de manera que la continuación y terminación del litigio dependía de sus sucesivos impulsos. Nadie discute actualmente que la dirección formal del

proceso corresponde al juez, pues la experiencia ha demostrado que la iniciativa de las partes en el manejo del proceso ha servido para eternizar los litigios y "dar el triunfo al litigante que económicamente estuviese en condiciones de soportar el mayor tiempo de espera" (José Rodríguez U.).

Dentro del ordenamiento jurídico peruano la ley de Reforma Agraria ha sido la primera que ha concedido al juez la dirección formal del proceso, otorgándole poderes para promover la ordenación y regularidad de los actos procesales e impulsar el procedimiento hasta la decisión final.

El carácter perentorio de los términos procesales, a fin de que el juez pueda cumplir su deber de impulsar el proceso, se encuentra consagrado en el proceso agrario peruano (art. 165 del TUC del Decreto Ley 17716); es decir, que el derecho a realizar ciertos actos procesales caduca **ope legis**, al vencimiento del plazo procesal señalado al efecto, de lo que da cuenta el secretario al juez y éste dicta la resolución correspondiente.

LA INICIATIVA PROBATORIA DEL JUEZ

La doctrina tradicional señalaba como una de las manifestaciones del principio dispositivo la iniciativa de las partes en materia de pruebas de acuerdo con el aforismo medieval: **iudex iudicare debet secundum alegata et probata partium**.

No es novedad para el ordenamiento peruano que un proceso fundado en el principio dispositivo otorgue al juez iniciativa probatoria, pues nuestro Código de Procedimientos Civiles, que data de 1912, pese a su esencia acendradamente privatista, establece que el juez en cualquier estado de la causa, mediante resolución inapelable, puede ordenar de oficio las pruebas que estime necesarias, excepto testigos y juramento decisorio (art. 340). Sin embargo, esta facultad prácticamente no ha sido ejercida por los jueces del Fuero Común. Sólo en la actualidad se advierte cierto cambio de actitud, motivada tal vez por el ejemplo de los jueces de Tierras que han ejercido en forma decidida los poderes de dirección del proceso.

Es indiscutible que el juez requiere el conocimiento de la ver-

dad objetiva para una justa composición de la litis, por lo que la dificultad práctica de llegar a ella no puede constituir un derecho de las partes a impedir que se descubra. Cuando el Estado obliga al ciudadano a someter al órgano judicial sus controversias, al mismo tiempo empeña su autoridad en el sentido de su correcta solución, de acuerdo con la realidad de los hechos; y esta autoridad se vería gravemente amenazada si se emitiese gran número de sentencias erróneas y el pueblo perdiese la confianza en la administración de justicia. Si la declaración de situaciones jurídicas es el fin primordial del proceso, es imposible admitir como regla general que no se trate de situaciones verdaderas (Lent). Por consiguiente, el juez no puede ser mero receptáculo pasivo de la verdad formal que resulte de las pruebas aportadas por las partes, sino buscador activo de la verdad objetiva.

La justicia no debe aplicarse en función del litigante que por razones de orden económico o sociocultural puede presentar las pruebas con ventaja, pues ello significaría la subsistencia legalizada de la desigualdad, situación incompatible con los principios de justicia. El proceso debe situar al juez en condición de poder cumplir a plenitud su deber de inquirir con eficiencia en la búsqueda de la verdad. El Fuero Agrario reivindica para los jueces la iniciativa en la búsqueda de la verdad objetiva, por encima de las verdades a medias que puedan resultar de la desigual habilidad de las partes en el manejo de la técnica procesal. Ella tiene una especial manifestación en el proceso agrario con relación a la prueba testimonial. El juez de Tierras puede reducir el número de los testigos, hasta dos por cada parte, eligiendo discrecionalmente entre los presentes en la audiencia (art. 165 —acápito sexto del TUC Decreto Ley 17716). La misma norma legal faculta a los jueces de Tierras para realizar inspecciones oculares sin necesidad de citación de las partes, con la finalidad de que los interesados no tuviesen tiempo de preparar una *mise en scène* para el juez, si tienen conocimiento anticipado de su llegada al lugar de realización de la diligencia, como sucede a menudo.

Es interesante anotar que el Tribunal Agrario ha declarado la nulidad de los litigios en que el juez no ha hecho uso de la iniciativa que le concede la Ley Agraria en materia de pruebas.

LA ORALIDAD

No obstante que, en el último siglo ha venido imponiéndose el denominado método de la oralidad como símbolo de una reforma radical del proceso civil, entre nosotros continúa vigente el Código de Procedimientos Civiles dominado por el principio de la escritura, que conserva algunos rasgos característicos del proceso medieval traído de España, entre cuyos defectos se cuentan los siguientes:

- a) Falta de inmediatez, es decir, que el juez permanece aislado de los otros sujetos del proceso y de la prueba.
- b) La desconcentración del procedimiento, el que se desarrolla en una larga serie de "fases o estadios preclusivamente separados entre sí", que deja su impulso en manos de las partes.
- c) La "impugnabilidad inmediata" de las resoluciones interlocutorias que determinan la suspensión del trámite principal y constituye caldo de cultivo para la proliferación de maniobras dilatorias.

El indicado Código de Procedimientos Civiles pretendió "imprimir cierto carácter verbal" al juicio de menor cuantía (exposición de motivos).

Es de todos conocido que este "carácter verbal" del juicio de menor cuantía ha sido tergiversado en nuestro medio, pues las partes, los abogados, y a veces el juez, tienen que esperar a que el auxiliar termine de copiar lo que uno de ellos les dicta, y utilizar "la puerta de escape" que deja la norma legal citada al decir "que las pruebas se actuarán... si es posible", lo que se complementa en los numerales siguientes que permiten el ofrecimiento de pruebas y su actuación después del comparendo. En la práctica, dada la idiosincrasia tanto de los abogados como de los jueces y la falta de importancia que se le da a la celeridad en la administración de justicia, esos nobles principios de concentración e inmediación de la prueba no han funcionado en el juicio de menor cuantía (Jorge M. Angulo). Estos principios, según Chiovenda, son complementos indispensables de la oralidad.

Es indudable que los defectos del sistema de la escritura no conciden con la necesidad de una solución rápida y sencilla de los conflictos en general, menos aún de los agrarios. Además, el movimiento a favor de la oralidad no obedece únicamente a razones de economía y de eficiencia, sino que también se vincula con una "emergente concepción social del derecho y del proceso" que, como hemos visto, reconoce la atribución al juez de poderes de dirección formal y material del proceso, a fin de garantizar una igualdad, no sólo aparente, sino real de las partes.

La oralidad no persigue la prisa, sino una búsqueda más efectiva de la verdad objetiva, a la vez que reduce al mínimo los formalismos, todo lo cual trae consigo como efecto complementario la simplificación y la celeridad del proceso.

De acuerdo con la concepción más actualizada, la oralidad se realiza a plenitud en el proceso agrario peruano, pues la actuación de las pruebas se efectúa en una sola audiencia; los incidentes se plantean y resuelven verbalmente; y están prohibidos los recursos impugnativos contra las decisiones interlocutorias simples (art. 165 del TUC del D.L. 17716).

INMEDIACION

Aunque no existe identidad entre la oralidad e inmediatez, son dos conceptos estrechamente vinculados.

Estrictamente, la inmediatez es un principio especial de la recepción o actuación de las pruebas que permite al juez el conocimiento de la situación fáctica debatida en el proceso.

El proceso agrario peruano reconoce el principio de inmediatez en sentido formal, pues el juez de Tierras debe realizar la audiencia de pruebas y examinar directamente a las partes y a los testigos propuestos por aquellas (art. 165 del TUC, del D.L. 17716).

CONCENTRACION

En sentido estricto, la concentración supone la corrección del principio de preclusión por el de la unidad del proceso: los

diversos actos procesales, alegaciones, pruebas y conclusiones se reúnen en un solo debate oral. Se habla también del aspecto temporal de la concentración en el sentido de reducir, en lo posible, el número y extensión de los términos para acortar cuanto más el curso del procedimiento.

La concentración propiamente dicha tiene aplicación en el proceso agrario peruano en dos momentos:

- a) cuando reúne la formulación de la demanda y la contestación con el ofrecimiento de las respectivas pruebas; y
- b) principalmente, en la aportación por las partes del material probatorio, así como de sus argumentaciones y conclusiones, que se efectúa en un solo acto.

La audiencia de pruebas, como mecanismo procesal, es sumamente simple y carece de la rigidez formal del proceso civil. Aunque la preclusión no es eliminada plenamente, pues en la audiencia se exige a cada parte congruencia consigo misma, existe la posibilidad de aclarar conceptos, añadir alegaciones e inclusive indicar la existencia de nuevos elementos probatorios para que el juez ordene su actuación de oficio.

La regla fundamental es la unidad temporal de la audiencia, que si no acaba en un día debe continuar ininterrumpidamente los días siguientes sin necesidad de nueva citación. La audiencia no se suspende, ni siquiera cuando debe realizarse la prueba de inspección ocular, pues si bien la ley permite efectuar ésta después de aquella, el juzgado está obligado a realizar la audiencia en la capital de provincia donde se ubica el predio objeto del litigio o en el mismo predio; lo que ha determinado que en la práctica los jueces de Tierras hayan optado por hacerla en este último lugar, logrando el indispensable acercamiento inmediato al objeto material del litigio.

TRASCENDENTALIDAD

El principio de trascendentalidad consiste en la erradicación del culto a las formas carentes de contenido, que se traduce en la proliferación de nulidades que dilatan interminablemente el procedimiento, el rigor formalista muchas veces oculta una actitud farisaica de verdadero escamoteo de la justicia. El pro-

ceso agrario peruano ha dado aplicación, por primera vez en nuestro sistema jurídico, al principio de trascendentalidad, estableciendo que "la nulidad del procedimiento por omisión de alguno de los requisitos previstos por la ley, sólo puede ser deducida por la parte a quien perjudicaría la omisión del requisito omitido" (art. 166 del TUC D.L. 17716).

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

Al respecto ha dicho Pasara que la experiencia del Fuero Agrario peruano es una experiencia excepcional. Si nosotros la contrastamos con la aproximación tradicional de la administración de justicia encontramos lo siguiente. En esta última, hay un predominio y una actitud formalista y positivista que, adornada de cualquier doctrina, fundamentalmente adhiere al texto de la ley, para defender los intereses del orden constituido. Esto es lo que explica la conducta del poder judicial peruano entre 1964 y 1968 con la primera Ley de Reforma Agraria: en la práctica, así se impidió la consecución de una reforma agraria.

En otras palabras, si es que realmente se quiere hacer efectiva la reforma es imposible hacerlo con un aparato jurisdiccional que tiene un tipo de aproximación formalista-positivista, que es fundamentalmente funcional a la conservación de un orden establecido y no a su transformación. La posición alternativa es una concepción instrumental del derecho, que no puede estar por encima de los conflictos sociales: se trata de reconocer que el derecho es expresión de estos conflictos sociales. El razonamiento jurisdiccional del Fuero Agrario trata en primer lugar de buscar el resultado o la finalidad perseguida por la ley.

Este enfoque no puede confundirse con la arbitrariedad. El juez mantiene su rol de garantizar la recta aplicación de las normas. No es un simple legitimador de las decisiones ya tomadas por el burócrata del poder administrador, que sí puede equivocarse o abusar de su facultad discrecional. El juez está para compensar este poder y no siendo neutral frente a los objetivos políticos del cambio social propuesto, pero siendo sí imparcial respecto al caso concreto materia del juzgamiento, para

serenamente decidir si la conducta del burócrata se ha ajustado o no al objetivo del proyecto global.

La aproximación judicial tradicional ha pretendido una falsa neutralidad frente a la política y frente al poder: neutralidad que en los hechos oculta la justificación del poder que en verdad se intenta a través del derecho. No hay igualdad ante la ley, no porque la ley lo deje de decir, sino porque la distribución desigual de bienes y de poder en la sociedad, así de hecho lo provoca.

El Fuero Agrario representa un nuevo tipo de comportamiento jurisdiccional que por definición no se puede alcanzar con el poder judicial tradicional, pues se trata de alterar, sustituir, revolucionar, inventar, las categorías mentales con las cuales el juez actúa. Habiéndose comprobado que era prácticamente imposible que los jueces que venían aplicando las normas tradicionales, bruscamente alterasen su tipo de razonamiento, no se trató de darles nuevas leyes, sino más bien cambiar de jueces, lo cual significó la creación de un Fuero Privativo específico para conocer de estos conflictos con una nueva mentalidad. Y el Fuero Agrario ha desempeñado un rol sumamente importante, como innovador y creador de jurisprudencia, que no tiene precedentes en la historia judicial peruana.

LA ASISTENCIA LEGAL EN AMERICA LATINA: REFLEXIONES

Luis Bates

El propósito de este trabajo es proporcionar un somero marco de referencia que sirva para promover pensamiento y acción sobre el problema de la asistencia legal en América Latina. Pretende ser una contribución al Seminario sobre Derechos Humanos en las Zonas Rurales de la Región Andina, organizado por la Comisión Internacional de Juristas.

I. LA ASISTENCIA LEGAL Y SUS MOTIVACIONES HISTORICAS: LA SITUACION LATINOAMERICANA

La historia de la asistencia legal en el mundo occidental se enmarca, por algunos escritores, en tres órdenes diferentes de motivaciones:

- a) **Motivación de caridad**, con raíces en las naciones europeas medievales y consistente con los conceptos de "merced" o "actos de gracia" de poderosos soberanos;
- b) **Motivación de derecho político**, emergente de la revolución industrial y coincidente con las revoluciones francesa y americana. Corresponde a conceptos tales como igualdad ante la ley y ante la justicia; y
- c) **Motivación de bienestar social**, en actual proceso de formación y desenvolvimiento en algunos países desarrollados. Sugiere acción estatal que ataque condiciones sociales, promueva efectiva igualdad económica y social y una racional distribución de los recursos ¹.

1. Ver: **An evaluative framework of legal aid models**. (Un marco evaluativo de modelos de asistencia legal). Arthur L. Berney and Harry A. Pierce, Washington University Law Quarterly, vol. 1975, No. 1, página 10. y Cappelletti and Gordley, **Modern Themes and Variations**, 24 Stanford Law Review, págs. 347, 348-64 (1972).

Es dudoso, en mi concepto, si en América Latina la motivación de asistencia legal es de caridad, de derecho o de bienestar económico-social².

II. LA PROFESION LEGAL Y LA FALTA DE INCENTIVOS DE LA ASISTENCIA LEGAL

Si se mide el éxito profesional en términos de compensación financiera, de prestigio y de seguridad en el trabajo, los abogados dedicados a la asistencia legal carecen de ingresos económicos atractivos, de **status** profesional y de estabilidad en el trabajo en comparación con otras opciones que ofrece la profesión jurídica. Frente a esta "estructura de estímulos" la mayoría de los abogados se inclina por roles de la abogacía que posibilitan el logro de esos valores, en gran medida ajenos al campo de la asistencia legal.

Por otra parte, ciertas actitudes hacia la práctica del derecho en el área de la pobreza y algunas características de esa práctica parecen ser otros tantos desincentivos para trabajar en asistencia legal. Veamos algunos ejemplos:

- a) Los miembros de la profesión legal provienen sustancialmente de sectores de clase media y alta y se conectan con dificultades con los clientes de clases bajas.
- b) La tradicional falta de recursos económicos y humanos que caracteriza a los programas de asistencia legal ocasiona,

2. Si bien se le asocia ordinariamente a las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y ante la justicia, parece tener características mixtas generadas en motivaciones de caridad y de derecho, pero lejos aún de aproximarse a la motivación de bienestar económico-social.

Algunos autores ven en el rechazo de ciertos casos, v.gr., nulidades de matrimonio, defensas por delito de aborto, ejemplos de rasgos caritativos.

Desde el punto de vista de derecho constitucional, casi todas las constituciones consagran los principios programáticos de igualdad ante la ley y la justicia, pero muy pocas elevan la asistencia jurídica a rango constitucional.

entre otras consecuencias, el tratamiento uniforme y rutinario de los casos de clientes pobres y de ese modo dicha práctica profesional se considera generalmente tediosa³.

- c) Los niveles de competencia técnica y ética de los programas existentes, es decir, la calidad de la asistencia legal que se ofrece puede mejorarse sustancialmente. La asistencia legal en América Latina por tradición se cuantifica pero no se cualifica⁴.

III. LA ASISTENCIA LEGAL ES PASIVA

La pasividad de la asistencia legal denota diversas formas de expresión. En primer lugar, los servicios asistenciales se limitan a recibir a los clientes que concurren de propia iniciativa a sus oficinas a raíz de informaciones accidentales que han tenido acerca de la existencia de esos servicios. En segundo lugar, el tratamiento que se da a los casos que se reciben, se limita, básicamente, a la forma como los clientes perciben y articulan sus necesidades, es decir, a aquellas materias o problemas que los clientes consideran susceptibles de ser tratados o resueltos por abogados. La participación de los clientes pobres es, finalmente, de una extrema debilidad.

Ellos parecen aceptar los servicios legales gratuitos como beneficio estatal o identificarlos con otros servicios de bienestar social respecto de los cuales mantienen tradicionales acti-

3. Nos parece advertir una cierta tendencia a encasillar, **a priori**, en determinados compartimientos legales los casos de los clientes pobres, los cuales —dicho sea de paso—, raramente llegan a los tribunales superiores de justicia, particularmente a la Corte Suprema. Y no es que esos casos carezcan de complejidad o interés jurídico, lo que sucede es que **son tratados** de modo generalmente superficial y rutinario, lo cual es cosa diferente.
4. La medida de la efectividad es ordinariamente el número de casos manejados y no la calidad de las actuaciones profesionales. No existen estudios que permitan evaluar dicha calidad lo cual, unido a la habitual pasividad de los clientes pobres para efectuar reclamos, determina mucho desconocimiento y razonables dudas sobre la calidad de esos servicios.

tudes de dependencia. La participación de los clientes para con las instituciones que proporcionan servicios de asistencia legal es prácticamente nula y en el nivel de relación individual con sus abogados sucede algo similar. El cliente asume con frecuencia un rol pasivo y sumiso y el abogado, por el contrario, en la mayoría de los casos exhibe una actitud de superioridad social que inhibe o de conocimientos que aquél no es capaz de entender⁵.

Para superar tales formas de expresión de la pasividad de la asistencia legal en América Latina se necesitan esfuerzos orientados a publicitar la existencia de los diversos programas existentes⁶ y a explorar problemas legales distintos de los que articulan o creen tener los clientes⁷. Se requiere, además, de iniciativas que busquen fórmulas de participación de los beneficiarios reales o potenciales, que aumenten el conocimiento de los procesos legales y burocráticos, que promuevan el punto de vista de que estos clientes son sujetos de derecho y

5. Estos rasgos de la relación profesional pueden proyectarse de modo importante en la falta de colaboración del cliente para con el abogado y, por consiguiente, en la ineficacia de los servicios profesionales. Particularmente importante en este punto es el problema del lenguaje jurídico y la necesidad de hacerlo comprensible al cliente lego.

6. La difusión de información sobre la existencia de los programas de servicios legales es generalmente rehuida para evitar el consiguiente aumento en la demanda de servicios.

En algunos países de otros continentes se han creado "oficinas de referencia", las que tienen por objeto orientar al público sobre servicios disponibles y procedimientos para lograrlos.

7. La literatura sobre asistencia legal ha desarrollado la idea del "chequeo legal", similar a la del "chequeo médico", lo cual podría ser particularmente interesante tratándose de clientes pobres, debido a las dificultades que tienen para percibir y exponer con facilidad sus problemas legales (barreras sociales, culturales, lingüísticas, psicológicas, etc.).

Nuestra experiencia nos indica que los problemas legales más importantes que estos clientes realmente tienen, no son siempre los que plantean al abogado: esos problemas surgen, a veces, después de prolongadas entrevistas o de aspectos incidentales de su desarrollo.

no entes pasivos de caridad y que incrementen sus capacidades personales.

IV. LOS BENEFICIARIOS DE LA ASISTENCIA LEGAL: ¿INDIVIDUOS Y/O GRUPOS?

Los programas existentes en América Latina se han limitado de modo tradicional y casi exclusivo a clientes individuales. Son escasos los programas que centran su quehacer en acciones colectivas, es decir, que representen problemas de grupos más bien que de individuos.

La importancia de los servicios legales a clientes individuales no debe ser minimizada⁸. Sin embargo, el desarrollo de la asistencia legal, en su modalidad de grupos, es decir, problemas similares que afecten a muchos, puede tener un vasto y significativo impacto, particularmente en el campo de los derechos económicos⁹.

-
8. Servicios individuales calificados pueden proyectar sus beneficios: a) en el cliente, b) en la educación legal, y c) en los foros en que se desenvuelven esos servicios.
 9. En los Estados Unidos de Norteamérica se conoce con el nombre de "Derecho de Interés Público" aquel que se refiere a la representación de grupos débiles (pobres, negros, etc.), o difusos (consumidores, víctimas de la contaminación ambiental, etc.). La abogacía de "interés público" —fenómeno de reciente creación y desarrollo— persigue mediante estrategias judiciales y extrajudiciales, reforzar la representación de esos grupos frente a organismos públicos o privados. El sistema político y legal imperante en ese país parece facilitar enormemente, sin embargo, el desenvolvimiento de dichas iniciativas. En particular parece interesante, al respecto, la idea de algunos escritores en orden a enlazar los problemas comunes planteados individualmente en los consultorios jurídicos para pobres, vincular a las personas que se ven afectadas por ellos, estudiarlos y presentarlos como colectivos ante los organismos que deben resolverlos.

V. LA ASISTENCIA LEGAL Y LOS FOROS DE ACTUACION PROFESIONAL

La asistencia legal se ha desenvuelto casi exclusivamente en un solo foro: los Tribunales de Justicia. La casi totalidad de los programas conocidos se orientan en tal sentido, correspondiente al rol litigioso de la abogacía.

Los servicios de asistencia legal podrían, sin embargo, funcionar también en otros campos de actuación profesional, tales como los siguientes:

a) FORO ADMINISTRATIVO

Se refiere a la representación sistemática de intereses de clientes ante órganos del Estado (servicios públicos en sentido amplio) o agencias municipales o privadas¹⁰.

b) FORO LEGISLATIVO

Se trata de sugerir y promover reformas legales correspondientes al rol de la abogacía de legislar o ayudar a legislar. Es deseable que tales sugerencias o proposiciones sean el

10. El carácter "legalista" de la cultura latinoamericana (Karst) somete al individuo, en general, y al indigente, en particular, a múltiples reglamentaciones que lo vinculan a objetivos de bienestar material que proporcionan agencias estatales, municipales o privadas, v.gr., seguridad social, trabajo, empleo, vivienda, ahorro, crédito, etc. La competencia de la vía judicial para conocer problemas sociales y económicos en América Latina parece ser restringida, lo cual acentúa la importancia de la vía administrativa. Luego, servicios de asistencia legal centrados en esta última, pueden hacer avanzar los niveles de vida de sus clientes. Por ejemplo, atacando la ineficiencia funcionaria y la falta de implementación o cumplimiento efectivo de ciertas leyes de bienestar, o abogando por interpretaciones administrativas favorables a sus clientes. El uso de los contactos personales de los abogados de asistencia legal en sociedades "personalizadas" o "de amigos" (Karst y Lowenstein) puede hacer avanzar los intereses de sus clientes, particularmente en áreas discrecionales de la administración.

producto de estudios o investigaciones empíricas o evaluativas de auténticas necesidades y problemas de clientes pobres¹¹.

c) SERVICIOS PREVENTIVOS: FORO DE COMUNICACION SOCIAL

Por regla general, los clientes pobres sólo buscan asistencia legal cuando sus problemas se encuentran en situaciones extremas o críticas. Están excluidos, por consiguiente, de una de las más efectivas formas de representación de la abogacía: el servicio preventivo. El consejo legal a clientes individuales; las explicaciones sobre temas legales a grupos determinados, y el uso de medios de comunicación social con fines de educación y difusión del derecho (v.gr., prensa, radio, televisión), pueden ser métodos útiles para desarrollar servicios preventivos para clientes indigentes.

Particularmente interesante puede llegar a ser el uso de medios de comunicación social. En Chile existen experiencias que, debidamente evaluadas, han demostrado la conveniencia de expandirlas y mejorarlas ¹²

El desarrollo de la asistencia legal en los foros mencionados anteriormente o en otros, envuelve la idea central de estas re-

11. Los programas de asistencia legal existentes se alimentan diariamente de normas e instituciones que tienen que ver con los problemas de clientes pobres. Son, por ello, poseedores de valiosa información, documentación y experiencias generalmente inexploradas.

12. La justicia igualitaria importa no sólo acceso al sistema legal sino, además, al conocimiento del derecho. De aquí que los programas de asistencia legal orientados a difundir mediante diversos métodos el conocimiento del derecho, pueden prevenir conflictos, facilitar el mejor aprovechamiento de los derechos y capacitar a la población.

El Departamento de Práctica Profesional y Asistencia Legal de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile (DEPAL) tiene una ininterrumpida experiencia de 8 años de difusión del derecho en radio, prensa y televisión. Sus trabajos de evaluación son fuentes de aprendizaje de inestimable valor.

flexiones: **la asistencia debe ser legal y no sólo judicial**¹³. Su quehacer se aproximaría de ese modo a centros de decisión que afecten los intereses económicos y sociales de sus clientes, lo cual podría proyectarse en el mejoramiento de sus calidades de vida. La asistencia legal se aproximaría a la **motivación de bienestar social** que caracteriza, como se ha dicho, los esfuerzos actuales de algunos países.

VI. LA ASISTENCIA LEGAL Y LA NECESIDAD DE ACRECENTAR CONOCIMIENTOS

El problema que abordamos no es solamente económico. Su análisis desde ese exclusivo punto de vista lo sobresimplifica y sirve de justificación al letargo y la inacción.

La asistencia legal es uno de los problemas más desconocidos de América Latina. Muchos de sus aspectos no se solucionan debido a inadecuada o errónea información. Estudios, investigaciones y publicaciones son escasas. El incremento y difusión de nuevo conocimiento y nuevas ideas permitiría, en nuestra opinión, sugerir fórmulas alternativas sustanciales y tal vez estables de solución a muchos de esos problemas y, por consiguiente, facilitaría la promoción de acciones concretas. De particular importancia parecen los siguientes temas de estudio:

a) ESTUDIO DIAGNOSTICO DE LA REALIDAD NACIONAL

Se requieren, por ejemplo, estudios que determinen qué entidades proporcionan servicios legales a personas pobres, los límites de la pobreza para este efecto y pautas para fijarlos, los tipos de servicios ofrecidos por los programas existentes.

13. Se entiende, entonces, por "asistencia legal" el conjunto de medidas tomadas para asegurar que la operación del sistema legal (foros que generan, interpretan y aplican la ley) no varía debido al nivel de ingresos del individuo. Una de sus formas —la asistencia judicial— tiende a asegurar que ningún individuo sea privado de sus derechos a recibir consejo legal y representación ante los tribunales de justicia.

los tipos de clientes atendidos, la naturaleza de los problemas según clientes (**rurales**, urbanos, etc.), las categorías de problemas percibidos por éstos como "legales", las categorías de problemas no percibidos por los clientes como legales, pero susceptibles de ser resueltos por mecanismos de ese orden, las percepciones y el conocimiento que tienen los clientes acerca de los derechos y procedimientos existentes para tratar sus problemas, la organización y la administración de los diversos programas de asistencia legal y el entrenamiento de los profesionales y del personal que trabaja en dichos programas.

b) ESTUDIOS SOBRE MODELOS ALTERNATIVOS DE ASISTENCIA LEGAL

Estudios de esta naturaleza prácticamente no existen en América Latina. Creemos necesario realizarlos como una forma de buscar soluciones por rutas diferentes de las seguidas tradicionalmente. Así, por ejemplo:

- a) Estudios sobre las oficinas de asistencia legal de vecindario, sus características, sus ventajas y desventajas en relación con las oficinas ubicadas en sectores céntricos de la ciudad; formas de aumentar su eficiencia o ampliar su impacto social, etc.
- b) Estudios sobre la posibilidad de crear "centros de reforma legal", cuyo objetivo principal sea proponer proyectos que beneficien a las personas pobres.
- c) Estudios acerca de la posibilidad de crear "centros de interés público", que permitan a los abogados representar intereses de grupos desarticulados o débiles ante las agencias públicas o privadas.
- d) Estudios acerca de la posibilidad de desarrollar programas de asistencia legal para sectores medios con base en seguros, cooperativas de servicios, etc.
- e) Estudios sobre los posibles nexos entre los modelos anteriormente sugeridos y los existentes en la actualidad. **Es probable que una forma realista y estable de mejorar la asistencia legal que existe actualmente en América Latina sea explorar de manera gradual modelos de mayor im-**

pacto social, pero a partir de los servicios convencionales que existen actualmente. Dicho de otro modo, que unos modelos se refuercen con otros.

Cada uno de los modelos sugeridos debe ser estudiado desde diferentes puntos de vista, tales como:

1. Sus aspectos fuertes y sus debilidades.
2. El impacto y la efectividad de cada modelo.
3. El costo probable de instalación y funcionamiento en relación con sus beneficios.
4. Los factores políticos, sociales y económicos necesarios para hacer operable el modelo.

c) ESTUDIOS SOBRE QUIENES SON RESPONSABLES DEL PROBLEMA Y SUS POSIBLES CONTRIBUCIONES

Se trata de analizar qué entidades o personas serían responsables del problema de asistencia legal y por qué, y, en caso afirmativo, estudiar qué contribuciones específicas pueden aquellas hacer.

De singular interés nos parece el estudio de las contribuciones que podrían hacer los abogados individualmente considerados o agrupados en organizaciones profesionales. Asimismo, las responsabilidades y aportes de:

1. Universidades¹⁴.
2. Colegios de Abogados¹⁵.
3. Poder judicial (jueces)¹⁶.
4. El Estado¹⁷.
5. Agencias públicas o privadas sin fines de lucro.
6. Bancos, entidades financieras o de negocios.

14. Pensamos que las Escuelas de Derecho deben ir hacia todos los sectores de la comunidad, aprender de ellos y servir sus necesidades, las que, a su turno, deben reflejarse en el **currículum** y en sus actividades.

La asistencia legal es una de las necesidades urgentes de los sec-

d) ESTUDIOS SOBRE FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Este es uno de los aspectos más desconocidos en el problema de la asistencia legal. Ello se debe probablemente, por una parte, a la falta de conciencia pública sobre el impacto que la asistencia legal puede tener en la calidad de vida de las personas pobres y, por otra, a la creencia generalizada de que la sola fuente de financiamiento se encuentra en el presupuesto de la nación.

Si se acepta que al margen del Estado hay otras personas o entes responsables de este problema, se ampliaría sin duda

tores pobres. Las Escuelas de Derecho deben y pueden hacer contribuciones que conduzcan al desarrollo y expansión de los servicios legales por las siguientes razones:

- a) En ausencia de estudiantes y profesores hay grupos o sectores económicos que se quedan sin ninguna forma de asistencia legal. Como explica el profesor Johnson, la utilidad marginal de la contribución estudiantil en esta área genera un superior dividendo de interés público o social.
 - b) Las facultades de Derecho se encuentran en óptima posición para diseñar y experimentar, en pequeña escala, modelos de asistencia legal que ofrezcan servicios tradicionales (representación individual ante los tribunales) de altísima calidad o formas nuevas de asistencia legal.
 - c) Las facultades de Derecho se pueden servir de la asistencia legal para investigaciones empíricas y para el aprendizaje de habilidades profesionales.
15. El problema de asistencia legal es de "responsabilidad profesional", es decir, responsabilidad de la **profesión legal** de asegurar que servicios legales de calidad estén también disponibles para los sectores de pobreza. Tanto más cuanto que los colegios de abogados garantizan al público, con carácter monopólico, la responsabilidad técnica, ética y social de sus miembros.
 16. Los jueces pueden aportar sus insustituibles experiencias al mejoramiento de la asistencia judicial, como sucede en algunas naciones de América del Norte.
 17. La participación del Estado se apoya en el supuesto de que la asistencia legal es una **necesidad pública** y que del mismo modo que el Estado provee de acceso a las necesidades de salud y educación de la población, debe asumir también prestación de servicios legales como forma de facilitar el acceso al sistema legal.

la base financiera de la asistencia legal. Particularmente interesante, por ejemplo, sería analizar las eventuales contribuciones de:

- a) Las fundaciones nacionales o extranjeras.
- b) La comunidad servida.
- c) Los abogados u organizaciones profesionales, en tiempo o dinero.
- d) Las universidades.
- e) Los Colegios de Abogados.
- f) Las entidades financieras, de negocios o bancarias.
- g) Las iglesias.

La relación entre la asistencia legal y el mundo de los negocios es desconocida en el medio latinoamericano. De aquí que es importante difundir las razones que fundamentan esa vinculación.

El sistema de financiamiento, con base en seguros para sectores medios puede ser, como se ha dicho, una veta de interesantes proyecciones.

e) ESTUDIO DE PROBLEMAS PUNTUALES DE LA ASISTENCIA LEGAL

Por ejemplo, estudios sobre la sobrecarga de casos y opciones de solución, el abandono o dejación que hacen los clientes pobres de sus casos, el funcionamiento del sistema de abogados de turno y opciones para mejorarlo, los específicos factores culturales, económicos, jurídicos y políticos que influyen en la asistencia legal, son algunos problemas específicos de la asistencia legal, que requieren estudio e investigaciones.

f) ESTUDIO SOBRE LOS MECANISMOS DE SOLUCION DE CONFLICTOS

Realizar estudios sobre el acceso del público a estos mecanismos y su efectividad e impacto en la administración de justicia y en la asistencia legal. Por ejemplo, formas de solución de conflictos menores sin asistencia letrada y posibilidad

de aplicar a ciertos conflictos de pobres mecanismos de arbitraje o de conciliación.

g) ESTUDIOS SOBRE FORMAS DE ASISTENCIA LEGAL PARA SECTORES MEDIOS

Es decir, para aquellos sectores que pueden pagar parcialmente los honorarios del mercado profesional, v.gr., sistemas de asistencia legal con base en seguros¹⁸, cooperativas de servicios, etc.

h) ESTUDIOS SOBRE AREAS DE ESPECIALES NECESIDADES LEGALES

V.gr., las características de la asistencia legal cuando pretende satisfacer necesidades de los niños y jóvenes, mujeres, presos, campesinos, pobladores, etc.

i) ESTUDIOS DE COORDINACION DE SERVICIOS LEGALES

Con servicios sociales, económicos, educacionales, para la familia considerada como unidad y para el vecindario¹⁹.

Es indispensable efectuar estos estudios o investigaciones, ya que se omiten en la enseñanza tradicional del derecho y dicha omisión persiste en la profesión legal²⁰. Por otra parte, los profesionales que trabajan en asistencia legal se encuentran de tal modo absorbidos en su quehacer diario, que carecen de tiempo para adquirir conocimiento sobre estos proble-

18. Se trata de personas asociadas en grupos que contribuyen periódicamente con una cifra fija y pequeña de dinero. Reciben a cambio representación de un equipo de abogados cuando tienen problemas legales, sin cargo adicional. En suma, el costo de los servicios legales es afrontado por muchos. Este modelo está diseñado preferentemente para personas de moderados ingresos, más bien que para los pobres.

19. Las experiencias de los "centros de servicio múltiple" ocurridas en ciertos países desarrollados, merecen ser conocidas y exploradas en nuestros contextos.

20. La "explosión informativa" que sobre asistencia legal existe en Europa, Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, debe ser conocida y puede ser adaptada útilmente a las realidades de nuestros contextos con las modificaciones que estas realidades aconsejen, porque la transferencia de ideas al plano de su operación o aplica-

mas, para evaluar sus propias actuaciones profesionales y los problemas que encaran y para mejorar dichas actuaciones y resolver esos problemas. En suma, los abogados de asistencia legal no tienen, salvo raras excepciones de automotivación, posibilidades de desempeñar sus funciones de modo más eficiente e imaginativo.

Los estudios sugeridos no deben, sin embargo, paralizar la acción, es decir, las investigaciones no pueden servir de pretexto a la inacción. Deben buscarse formas simultáneas de trabajo en las dos áreas.

VII. LA SOLEDAD DE ASISTENCIA LEGAL

Los programas de asistencia legal existentes sufren de soledad. No tienen comunicación entre ellos, ni dentro de los países ni en el hemisferio. De este modo, las experiencias y resultados de programas similares se desconocen por falta de contactos y de difusión.

CONCLUSIONES

El acelerado crecimiento de las necesidades legales de la población ejerce una presión que las modalidades tradicionales de prestación de estos servicios no pueden absorber con los recursos existentes. Deben buscarse, pues, formas diferentes de asistencia legal que permitan disminuir las deficiencias detectadas. Las posibilidades de hacer frente a esas necesidades, exige no sólo un sustancial aumento en el gasto público destinado a la asistencia legal, sino, además, buscar otras modalidades de acción y tratar de incorporar a entidades que se han mantenido hasta ahora ajenas al problema. Dentro de esta línea central de pensamiento se han mencionado anteriormente sólo algunas modestas reflexiones que, enriquecidas por otros, podrían servir para futuras soluciones al problema del acceso al sistema legal.

bilidad en específicos contextos latinoamericanos, exige evaluar cuidadosamente aspectos económicos, de idiosincrasia, sociales, políticos, históricos, hábitos de trabajo de una comunidad, sentido de responsabilidad personal y social, percepción del derecho y consiguientes actitudes hacia él, sutilezas del clima político, etc.

ASISTENCIA LEGAL PARA CAMPESINOS

Benito Mauriz Aymerich

I. INTRODUCCION

Durante largos años he venido trabajando en departamentos jurídicos de organizaciones sindicales campesinas, o bien, en instituciones que han servido de apoyo a las organizaciones campesinas en la asistencia legal.

Quisiera verter mi experiencia de un modo sintético y provechoso para todas las personas que de una u otra manera se inquietan por este problema.

Tal vez, lo que diga no sea muy novedoso, ni produzca cambios fundamentales en el campo de la asistencia legal a campesinos. Pero lo que sí puedo esperar, es que ésta, mi experiencia, sumada a la de otras personas, pueda ayudar a mejorar la asistencia legal a las organizaciones campesinas y sus asociados en particular.

El problema hay que plantearlo en dos niveles, a mi juicio, el primero, es la asesoría a la organización como persona jurídica representada por sus dirigentes y, el segundo, es la asistencia legal a los asociados de esas organizaciones.

La complejidad de las cuestiones jurídicas y judiciales que van teniendo cada día las organizaciones, hace necesaria una permanente asesoría en el orden legal, a objeto de evitar la celebración de actos faltos de valor o incurrir en errores que puedan acarrear, con posterioridad, problemas insalvables y, con ello, perjuicios evidentes a la organización y sus asociados.

El consejo oportuno de un abogado a las directivas en orden a entablar acciones comunes con otras organizaciones, o bien en la negociación colectiva que pueda realizar la institución, normalmente sirven para orientar y evitar se caiga en dificultades que más tarde pueden tener graves repercusiones.

Me parece que en esta materia hay consenso. Además, difi-

cultades para encontrar esta asesoría no existen, por cuanto los profesionales no necesitan de un gran desplazamiento personal para realizarla.

Surge el problema más grande, cuando nos referimos a la asistencia legal que debe otorgarse a los asociados de las organizaciones campesinas y ello, porque el profesional necesita desplazamiento y es sabido que los trabajadores del agro, normalmente se encuentran ubicados lejos de los centros urbanos en los que residen los profesionales. Esta situación nos lleva a detectar dos cosas fundamentales:

a) Que las organizaciones sólo han podido, y con dificultad, llegar a sus asociados en ayuda de problemas legales originados en su relación laboral: incumplimiento de contrato, terminación del contrato de trabajo, etc.

b) Que las organizaciones no llegan al asociado como persona integral, esto es, como ser que no sólo tiene problemas derivados de la relación laboral, sino que, además, los tiene producto del hecho de vivir en sociedad: hurto, posesiones efectivas; arriendos, alimentos, etc.

Lo que no se ha tenido ni siquiera en vista es tratar de cubrir las necesidades legales del núcleo de la familia campesina.

He dado por supuesto hechos que reflejan una realidad a nivel de muchos países latinoamericanos, pero diría que particularmente en Chile.

Ahora bien, estos hechos suponen siempre la necesidad de querer "hacer" por parte de los dirigentes, conductores del movimiento campesino, y tengo la impresión que los dirigentes siempre han tenido presente la necesidad de contar con equipos jurídicos estructurados no sólo en favor de la organización misma, sino también en favor de sus asociados, pero que la lucha por reivindicaciones inmediatas que urgen, que son conquistas que deben producirse hoy y no mañana, muchas veces los han hecho perder la perspectiva. Podría decirse que esta es una aseveración apresurada, podría serlo, porque naturalmente la situación económico-social y la consideración que como persona había del campesino, no merece comentarios, y en ello ha habido un avance cualitativo.

Sin embargo, hay algo en que todos estamos de acuerdo, la falta de presupuesto para poder entregar la pretendida asistencia legal a todos los niveles, ha sido un óbice muy importante. Curiosamente esto ocurre no solo en el sector rural, sino también en el sector urbano no organizado y en menor medida en el organizado.

Si pensamos bien, nunca los ministerios de Justicia dedican más del 1% del presupuesto nacional para todo su quehacer propio, incluido en ello la asistencia legal a la población necesitada. Como queriendo significar que la carencia de asesoría legal no lleva consigo problemas graves a las personas.

En el ámbito de la organización campesina latinoamericana, en la actualidad, casi toda la asesoría y asistencia legal tienen un techo dado por la organización, esto es, llega a ella y selectivamente a algunos asociados que tienen en suerte estar cerca de los centros urbanos. El resto me atrevería a decir que carece de tal servicio. La familia del campesino, no tiene a corto plazo posibilidades de obtener asistencia legal, ni tampoco debe ser una preocupación prioritaria, por razones obvias.

De toda esta asistencia otorgada, un gran porcentaje de ella se ha financiado con ayuda externa. Las organizaciones campesinas en general, no han sido capaces de generar sus propios sistemas para lograr un autofinanciamiento y creo que allí hay un desafío para la organización.

En Chile la ley de sindicación campesina permitió durante un tiempo, hasta que fue abolido por decreto ley el sistema, contar con servicio de asistencia legal, con financiamiento generado por la misma ley, a través de una institución llamada Fondo de Educación y Extensión Sindical, la que operaba mediante un aporte patronal del 2% de las remuneraciones pagadas a los trabajadores, estuvieren o no sindicalizados; del total recaudado, el 50% se distribuía entre las distintas confederaciones campesinas según su representatividad. Esta distribución iba precedida de proyectos que las confederaciones presentaban al Fondo de Educación y Extensión Sindical, proyectos cuyo contenido se refería a servicios, se incluía el de asistencia legal y capacitación específica a los asociados.

Creo que las organizaciones deben establecer sistemas de fi-

nanciamiento que les permitan mantener servicios que no dependan ni de la ayuda externa total, ni de los favores que puedan proporcionarles determinados grupos políticos; por ello, más adelante, propongo un sistema de financiamiento que elaboré hace algún tiempo atrás con otro abogado vinculado a este sector de trabajadores, Sr. Juan Carlos Vio y mientras colaboré en un Departamento Campesino del Arzobispado de Santiago. Tal sistema debe tener muchas imperfecciones, pero puede servir de antecedente válido y como brecha de algo que a futuro estabilizará e institucionalizará la asistencia legal a los trabajadores agrícolas. El sistema que se propone debe ser tomado sólo como un lineamiento general, que sometido a un estudio para regular su implementación, distribución de porcentajes y otros, según la situación de cada país, puede ser una herramienta útil de trabajo.

II. PROPOSICION DE UN SISTEMA

El sistema que se propone lo llamaremos "Asistencia Legal Compensada" y tiene por objeto servir a la organización campesina dándole permanencia a los servicios legales que requiera. Se basa en un trabajo estrecho con los propios beneficiarios en la administración, selección de abogados, calificación de las posibilidades económicas de los requirentes del servicio, etc.

Su operatividad radica en la utilización de "bonos de asistencia", con los cuales el trabajador, o la propia organización, cancela los servicios de los profesionales que estén trabajando en el sistema.

La permanencia se garantiza a través del rescate de los recursos que el sistema aporta en las diferentes etapas del proceso de defensa.

El principio inspirador² es el de la universalidad, esto es, comprende al universo campesino, prescindiendo de toda idea política o religiosa, condición o raza.

Por último, es integral en cuanto a los beneficios que en materia de asistencia legal pretende otorgar y descansa en la solidaridad que debe existir entre los trabajadores.

1. OBJETIVOS

1.1. *Objetivo general*

Este sistema ha sido diseñado con el objeto de servir a las organizaciones y con ello se pretende, a la vez, el fortalecimiento de la organización campesina que representa el interés común de personas unidas por vínculos de necesidades, problemas y aspiraciones comunes.

Estas organizaciones, por otra parte, dentro de la estructura estatal, son las que contienen las ideas más concretas de bien común, de cuya armonización y concordancia se desprende el proyecto histórico de la sociedad. Por lo mismo, son las que contienen el más alto grado de participación general.

El hecho de que a los socios se les entregue asistencia legal es realmente significativo, tanto por el servicio que se les presta, cuanto porque a través de él, la organización campesina adquiere presencia real frente a sus asociados.

Es necesario tener presente que el movimiento sindical campesino es de corta trayectoria y, por ello, no existe una clara conciencia de la necesidad de agrupación, sino, más bien, ésta se encuentra en gran medida determinada por los servicios que ofrece la entidad sindical.

1.2 *Objetivos específicos*

El sistema persigue como objetivo específico *ofrecer asistencia legal* a las organizaciones campesinas, en materia de tipo institucional y a sus socios.

a) Entidades y personas involucradas.

Las propias organizaciones campesinas y sus asociados individualmente considerados, sea que éstos pertenezcan al sector reformado (donde lo hubiere) o al trabajador agrícola dependiente.

b) Ambito de la atención jurídica.

Comprende las siguientes clases de problemas:

1. Aquellos que afectan directamente a la organización sin-

dical, tales como: desconocimientos de directivos, no entrega de aportes recaudados por entidades estatales, contratos que celebren con terceros, orientación general en materia legal, etc.

2. Cuestiones laborales de los dirigentes y socios de las organizaciones. Comprende, a guisa de ejemplo, despido del trabajador, desconocimiento de derechos laborales, no pago de beneficios contemplados en contratos colectivos, etc.
3. Problemas derivados de la reforma agraria, indígenas, etc.
4. Pueden incluirse, también, aquellos problemas legales del trabajador que no sean de orden netamente laboral, tales como, derecho de alimentos, hurtos, borrar antecedentes penales, arrendamientos, etc.

2. AMBITO TERRITORIAL DEL SISTEMA

Pretende entregar a nivel nacional la asistencia legal, partiendo de aquellas regiones que tengan una mayor concentración de trabajadores agrícolas.

3. ADMINISTRACION DEL SISTEMA

Se sugiere la constitución de un "Consejo de la Administración Central del Sistema", encargado de dirigirlo a nivel nacional y supervisarlo.

El consejo, representado por su presidente, firmará los convenios con los abogados que sean propuestos por las federaciones o sindicatos.

3.1 El Consejo estará compuesto por seis personas

- a) Tres representantes de las organizaciones representativas de los trabajadores agrícolas;
- b) Dos representantes de alguna corporación privada, sin fines de lucro, que esté vinculada al trabajo con los campesinos, y
- c) Un representante nombrado de común acuerdo por a) y b). Los representantes de las organizaciones campesinas no deberán ser necesariamente dirigentes nacionales, pudiendo

participar en el consejo de dirigentes de nivel provincial o regional de las zonas beneficiarias del sistema. El Consejo podrá consultar, citando a reuniones, a los dirigentes campesinos de nivel local.

3.2 Funciones del Consejo de Administración

- Asumir la dirección nacional del sistema.
- Celebrar los convenios de atención profesional con los abogados y determinar, de consuno, los montos de los honorarios según el trabajo de que se trate.
- Solicitar informes periódicos a las organizaciones usuarias de base.
- Programar las actividades generales y específicas inherentes del sistema.
- Evaluar los programas y aprobar la extensión del sistema.
- Decidir sobre todos aquellos asuntos que digan relación directa con la ejecución del programa de atención y asesoría jurídica, tales como: tipos de bonos, porcentajes de retribución de fondos recuperados, etc.
- Deberá dictar normas que garanticen un adecuado control del sistema en provincias, pudiendo delegar alguna de sus funciones en dirigentes de organizaciones campesinas de base o en otras personas. Con tal propósito podrá también contratar al personal que estimare necesario.

3.3 Reglamento operativo

Deberá elaborarse un reglamento operativo que las organizaciones campesinas, cualquiera que sea su nivel, declaren conocer y aceptar en todas sus partes.

3.4 Cargos ad honores

Los cargos de representantes de las organizaciones campesinas ante el Consejo de Administración serán servidos gratuitamente. Sin embargo, el Consejo podrá autorizar gastos especiales, derivados del ejercicio de esta función, sólo en aquellos casos en que, a su juicio, fuera estrictamente necesario.

4. RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES

La organización sindical de trabajadores agrícolas detectará en cada provincia a los abogados que estén dispuestos a adscribirse al sistema, e informará a los dirigentes comunales y prediales acerca de la ejecución de este programa.

Sin perjuicio de lo anterior, las organizaciones campesinas, en su nivel de federación, asumirán las siguientes responsabilidades:

- a) Decidir, según criterios técnicos y humanos, el tipo de atención jurídica que se brindará a cada socio.
- b) Hacer las inscripciones correspondientes en los bonos de atención.
- c) Llevar un libro de registros, con el objeto de certificar la iniciación de cada juicio, individualización del beneficiario y abogado, etc.
- d) Remitir al sistema todas las informaciones que éste le solicite.
- e) Certificar, por escrito, en documento especial, los ingresos que se produjeron en beneficio de la organización, como consecuencia de la percepción de aportes que, de acuerdo con el reglamento, le correspondiere.
- f) Participar en las reuniones de programación y evaluación que programe el Consejo de Administración y facilitar la fiscalización y coordinación que se efectúe en los diversos niveles.

5. EL SISTEMA Y SU AUTOFINANCIAMIENTO

Se estima que durante la primera etapa de implementación del sistema, la recuperación del capital invertido puede alcanzar a un 20%.

No obstante lo anterior, y pensando que el primer año es de legitimación del sistema, se supone que al término del segundo año podría alcanzarse un aumento en el porcentaje de recuperación, siempre que se logre impactar en los sectores de beneficiarios potenciales, en términos de establecer un sis-

tema de seguro voluntario con cotizaciones periódicas de los trabajadores. Las expectativas, en todo caso, son que al menos al cabo del segundo año se logre un porcentaje significativo de autofinanciamiento y, al tercero, un financiamiento total a través del seguro voluntario.

6. FORMA OPERATIVA DEL SISTEMA

El sistema de compensación funcionará de la siguiente manera:

- a) La administración estará a cargo del Consejo, como se ha señalado;
- b) El número de abogados contratados en forma permanente, será fluctuante, según las necesidades que determine el Consejo de Administración.

Podemos distinguir dos tipos de servicios profesionales:

El de abogados contratados por el sistema mismo con el objeto de preparar y coordinar las tareas a nivel provincial.

Abogados contratados para atender asuntos propios de las organizaciones que miran a su aspecto institucional.

- c) Un número indeterminado de abogados adscritos al sistema, seleccionados por las organizaciones sindicales, quienes prestarán servicios en sus propias oficinas. Esta modalidad de atención le da un sello característico al sistema, ya que cambia el servicio jurídico tradicional de los abogados funcionarios con remuneración fija, por éste, en el que se pagan honorarios por trabajo efectivamente realizado mediante los bonos emitidos por el sistema.

6.1 Bonos de atención jurídica

El sistema, en general, debe operar sobre la base de la distribución de "Bonos de atención jurídica", que serán extendidos por las organizaciones campesinas a través de sus propias estructuras.

Estos bonos serán de tres tipos:

- i) Bono tipo "C"

A requerimiento personal de los interesados, serán entregados en casos muy especiales, a personas que no puedan pagar nada por los servicios profesionales del abogado.

Estos bonos serán utilizados, preferentemente, en juicios que no tengan connotación pecuniaria y en la asesoría de carácter sindical.

El "sistema" pagará el 100% de los honorarios del profesional en estos casos.

El uso de estos bonos deberá corresponder a necesidades reales de la organización, ya que no habrá recuperación pecuniaria alguna.

ii) Bono tipo "B"

Su principal característica consiste en que el sistema sólo compensará una parte de los honorarios que deban cancelarse al abogado, debiendo pagar el resto cada interesado.

Este bono será entregado a los asociados sindicales que tengan alguna capacidad efectiva de pago.

Lo importante para el asociado está en que pagará no más de un cincuenta por ciento del honorario que debería abonar en caso de no recurrir al profesional por intermedio del sistema.

Sin embargo, previo acuerdo del Consejo de Administración, la respectiva organización de base podrá percibir las diferencias que se produzcan a raíz de que el interesado haga un aporte superior a un cincuenta por ciento.

Si el beneficiario aporta un 60% del total de los honorarios, la organización percibirá un 10% de lo que represente la prestación.

Si el aporte del beneficiario asciende a un 61% o más, las diferencias que resulten serán destinadas al sistema, el cual las utilizará en la extensión de sus programas.

iii) Bono tipo "A"

La atención profesional del abogado, con el uso de este bono, será pagada íntegramente por el interesado, pero a un costo

inferior al del arancel, ya que el monto de las prestaciones judiciales, según el tipo de trabajo específico, serán pactadas en los respectivos contratos que se suscriban entre el sistema y los abogados propuestos por las organizaciones.

Estos montos serán conocidos oportunamente por la federación o sindicatos de trabajadores agrícolas, por lo cual el beneficiario potencial conocerá también dichas cantidades.

El bono tipo "A" se utilizará, de preferencia, en juicios que tengan alguna connotación pecuniaria, pudiendo también estar condicionados al resultado de la gestión.

Si fuera necesario pagar algún anticipo a cuenta de los honorarios del abogado, a fin de iniciar las tramitaciones judiciales, y el interesado estuviere en la imposibilidad de hacer el desembolso, el sistema podrá hacerlo subsidiariamente, contrayendo el abogado la obligación de hacer la devolución de dichas cantidades cuando el interesado cancele la totalidad de los honorarios.

De este hecho se dejará constancia en el respectivo Libro de Registros que mantendrá cada federación.

El sistema bonificará a la respectiva federación de trabajadores agrícolas con el 20% del valor recaudado por este concepto.

7. DISTRIBUCION DE LOS BONOS

El trabajador agrícola que requiere un servicio jurídico específico tendrá que recurrir inicialmente a la federación provincial o sindicato, la cual calificará cada caso individual, con el objeto de determinar el tipo de bono que se ha de utilizar por parte del beneficiario.

El bono será entregado al interesado y éste, a su vez, lo dejará en poder del abogado, quien lo guardará hasta el término del juicio.

Concluido el juicio, el abogado remitirá el bono a la federación, la cual lo visará y clasificará, anotando en el Libro de Registros los datos que fuere necesario: No. del bono; tipo de bono, comienzo de la diligencia, nombre del abogado, monto de

la cantidad aportada por el sistema, monto de la cantidad aportada por el interesado, etc.

El sistema no hará cancelación ninguna sin que previamente los bonos hayan sido visados por las federaciones, las cuales contraen, asimismo, la obligación de informar acerca del resultado de los juicios.

8. FISCALIZACION Y CONTROL

La fiscalización y control superior la asumirá el Consejo de Administración, el cual podrá delegar su autoridad en las federaciones o sindicatos; y también en otras personas especialmente contratadas, incluso abogados, que se adscriban al programa trabajando parte de su tiempo, de acuerdo con la situación específica existente en cada región o provincia.

9. DISEÑO DE LOS BONOS

El diseño definitivo de los bonos será decidido por el Comité Conjunto ("Consejo de Administración del Sistema"), sobre la base de los proyectos que se adjuntan a continuación:

Bono tipo C

ASISTENCIA LEGAL COMPENSADA Bono de atención jurídica "C"

Abogado Sr. Localidad
Materia Fecha inicio
Nombre del interesado
Resultado de gestión
Fecha término

Organización: firma y timbre

Bono tipo B

ASISTENCIA LEGAL COMPENSADA
Bono de atención jurídica "B"

Abogado Sr. Localidad
Materia Fecha de inicio
Porcentaje a pagar por el interesado
Resultado gestión Porcentaje Fed.
Fecha término

Firma del interesado

Organización: firma y timbre

El abogado deberá llenar el espacio "Resultado gestión". El interesado deberá firmar al comenzar el juicio, especialmente el duplicado que quedará en poder de la organización.

La firma y el timbre de la organización constituyen aprobación de que el juicio ha llegado a su fin.

Es recomendable también que en el convenio sistema abogado se establezca la necesidad de un pequeño informe del abogado respecto al trabajo realizado, dificultades, problemas, jurisprudencia, etc.

Bono tipo A

ASISTENCIA LEGAL COMPENSADA
Bono de atención jurídica "A"

Abogado Sr. Localidad
Materia
Resultado gestión y fecha de término
.

Porcentaje federación: \$ _____

Firma del interesado

Organización: firma y timbre

Una vez terminado el juicio respectivo, la federación envía el original de este bono para los efectos de control, información y despacho de la bonificación de 20% que hace el sistema en beneficio de la organización.

La firma del interesado al comenzar el juicio constituye compromiso de pago para todos los efectos.

El monto que se ha de pagar está determinado según "materia".

9.1. Todos los bonos se emitirán en talonarios especiales que quedarán en poder de las organizaciones.

Estas recibirán mes a mes, o cuando corresponda, una lista actualizada con los valores que se han de cancelar a los abogados, según el tipo de juicio.

Los bonos, sin excepción, serán foliados y se emitirán en duplicado. El original, una vez terminado el juicio, tendrá que ser remitido al Consejo de Administración, mientras que la copia, que contiene exactamente los mismos datos, quedará en la federación, la cual deberá enviarla al Consejo una vez terminado el respectivo talonario.

Esta misma información sumaria deberá ser registrada en un libro especial que mantendrán las federaciones para tal efecto.

El Consejo no autorizará ninguna cancelación ni anticipo a cuenta de honorarios, ni pago de bonificación a las federaciones, sin el requisito previo de hacer llegar el bono que corresponda.

Las federaciones de trabajadores agrícolas deberán emitir un certificado especial en que hagan constar los ingresos que perciban como consecuencia de la aplicación del programa de atención jurídica. Estos certificados tendrán que hacerse llegar oportunamente al Consejo de Administración del Sistema.

RESUMEN DE LAS DISCUSIONES

Guillermo Figallo mencionó que se han aprobado varios cambios en la legislación con posterioridad a su documento sobre el Fuero Privativo Agrario en Perú. La independencia es una de las grandes ventajas del Fuero Agrario. Otra es su celeridad, ya que solamente existen dos instancias, el juez de Tierras y el Tribunal Agrario. Desde su creación, el Fuero Agrario había conocido de todos los asuntos legales relativos a la tierra, pero parte de su independencia fue recortada en la Constitución aprobada en julio de 1979. Actualmente todos los miembros del Tribunal Agrario peruano son abogados. Durante las primeras etapas del proceso de reforma agraria incluía a técnicos que no eran abogados.

Se anotó que en el caso peruano se había atribuido demasiada importancia al papel desempeñado por la legislación en el proceso de reforma agraria, y que se había concedido insuficiente atención al movimiento campesino de comienzos de la década de 1960, cuyas demandas suministraron la presión política que condujo a la reforma agraria.

También se señaló en las discusiones cómo en Perú existen fuerzas tendientes a suprimir el Fuero Agrario y regresar al Fuero Civil. Bajo el primero la posesión se considera esencial, en tanto que bajo el segundo recibe más valor el título. Hubo acuerdo general sobre la conveniencia de conservar el Fuero Agrario en Perú, pues ha constituido un avance positivo.

Al tratar la situación en otros países se dijo que, en general, los tribunales agrarios independientes se habían creado únicamente cuando las condiciones políticas permitieron la redistribución de la tierra.

Se expresó que en Chile el proceso de reforma agraria había carecido del necesario formalismo. En Colombia, se anotó en una opinión, cómo la ausencia de un fuero especial ha hecho que las actuaciones del fuero ordinario dependan del grado de presión política que los campesinos han logrado ejercer. Desde 1936, a través de los juicios de pertenencia, los jueces civiles participaron en el afianzamiento de los latifundios. Por

este mecanismo lograron consolidarse la mayoría de las grandes propiedades en la costa norte del país. De hecho, muchas veces los campesinos que habían ocupado una tierra por veinte años, sin título formal, se enteraban de la existencia del propietario cuando llegaba la policía a hacer valer su título formal. Además, los colonos han sido expulsados también de sus tierras baldías. Con frecuencia se acusa a estos campesinos de abigeato, quemas de ranchos y otros actos que en realidad son imputables a los acusadores. Un ejemplo citado fue el de los llanos de Casanare, en su mayoría tierras baldías. A muchos pequeños agricultores se les ha impedido obtener parcelas bajo la acusación de abigeato. En una cárcel de la región, se dijo, un abogado había descubierto que el 80% de los presos estaba acusado de abigeato. Se señaló que la policía rural encarcelaba para aterrorizar a la población. Además, si los jueces actuaban imparcialmente se les acusaba de corrupción.

Sobre Venezuela se informó que los tribunales agrarios, de reciente creación, habían alcanzado hasta la fecha muy poca independencia.

Los resultados de la vigencia del Fuero Agrario en Perú y Bolivia fueron discutidos por los participantes. En Bolivia existieron dos fueros. La reforma agraria fue allí consecuencia de las presiones campesinas. Los campesinos lograron la posesión de tierras que habían trabajado para otros. Sin embargo, muchas de las comunidades campesinas continuaban al margen del Fuero Agrario y aún del fuero común. En Perú, el Fuero Agrario otorgó grandes extensiones de tierra a comunidades campesinas que anteriormente habían sido desalojadas de sus parcelas.

Al tratar sobre Ecuador, un asistente observó que sin excepción todos los programas de reforma agraria habían fracasado en la región andina. El problema agrario, dijo, compete al Estado, no a tribunales agrarios independientes. En muchos casos, la reforma agraria quedaba en manos de algunos abogados, sin que pudiera planearla el gobierno central. Deben mantenerse los fueros especiales, pero para aplicar principios revolucionarios. Las leyes deben ser generales y el Estado debe suministrar todos los recursos necesarios para el programa de

reforma agraria. Según esta opinión, el propietario siempre saldría favorecido en un proceso judicial; solamente el Estado puede administrar justicia sin necesidad de procesos legales. Por tanto, el gobierno no debe necesariamente emplear la vía judicial para poner en marcha la reforma agraria. Al efecto se habló del caso de Ecuador. En los años de gobiernos dictatoriales era casi imposible hablar de fueros.

Hubo alguna confusión sobre la opinión que se acaba de exponer. Surgió la cuestión sobre el grado de control que el gobierno debería ejercer sobre el Fuero Agrario. Se sostuvo que el gobierno debe responder ante los ciudadanos por sus actos, lo que no sucede con los abogados independientes. Sin embargo, se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de contar con una estructura judicial independiente para desarrollar la política general señalada por el gobierno central.

Otro gran capítulo tratado por los asistentes fue el relativo a los servicios de asistencia legal. La discusión se inició con un examen de la naturaleza del derecho subyacente en los programas de asistencia legal. La carencia de asistencia legal, se sostuvo, es una pequeña parte de la violación de derechos humanos. Podría entenderse la asistencia legal como un pedido a los campesinos para que deleguen sus problemas en los abogados. En la época de la Colonia, se precisó, los indígenas habían empleado los instrumentos legales para defender sus resguardos, con los resultados conocidos.

Un abogado sostuvo que la asistencia legal ha fracasado. Habló de la dificultad de los abogados para entenderse con los campesinos. Ello no solamente porque éstos en ocasiones hablan otro idioma (v. gr. el caso del quichua en Bolivia, Ecuador y Perú), sino porque es difícil explicar los temas legales a los campesinos. Además, los campesinos a veces entienden de modo diferente lo que se les explica. Su misma noción del tiempo difiere de la de los abogados. La falta de lealtad del abogado hacia sus representados es otro problema que surge en las relaciones con los campesinos. Para garantizar la lealtad, se requiere un compromiso ideológico del abogado.

Otra opinión señaló que los abogados no pueden resolver los problemas sociales. El orden legal es un instrumento de un sistema de poder. Un riesgo de la asistencia legal es que

encamina a los campesinos por la vía legal, que no necesariamente garantizará sus derechos. Por encima de una victoria legal, hay siempre una instancia extralegal a la cual recurren los poderosos. El mismo expositor llamó la atención sobre la incapacidad de abstracción de muchos jueces y abogados, quienes a pesar de conocer en la práctica muchos casos individuales no saben explicar sus causas profundas.

Sobre el mismo punto de la ubicación de la asistencia legal se expresó que su función no es sólo de ganar el juicio, sino de despertar la conciencia social. Y a ese efecto, la asistencia legal representa una modesta contribución.

La asistencia legal puede existir aún en marcos muy estrechos de libertad política. El Estado de Derecho no desaparece en un ciento por ciento. La misma existencia de algunas normas ya indica algún grado de legalidad. En tales situaciones precarias, el abogado debe actuar con imaginación.

Reconoció otro participante que la asistencia legal no soluciona los problemas del agro. Las luchas campesinas son un campo diferente de la labor del abogado. Sin embargo, el derecho que no se ejerce se pierde, por lo cual conviene usar las opciones contempladas en la ley, aunque sean limitadas.

Se anotó que se presentan limitaciones institucionales y personales en la asistencia legal. La experiencia ha nacido del trabajo con gentes sin recursos. A partir de las dificultades planteadas por la gente se intelectualiza el problema. Hay áreas en las que los abogados pueden hacer más que en otras. Para ello, el abogado requiere una visión integral de su misión.

Hay que tratar de jugar con el Derecho dentro del espacio político existente. Con esta opinión se cerró la discusión.

CAPITULO VI

**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES**

PROLOGO A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La sesión plenaria de clausura recibió los informes de las comisiones y los aprobó con algunas modificaciones. Se discutió si las conclusiones y recomendaciones daban una visión demasiado negativa de la situación prevaleciente en las zonas rurales de la región andina. Algunos participantes sostuvieron que se habían dejado de mencionar ciertos avances alcanzados en el presente siglo, tales como la legislación protectora del trabajador, la desaparición de la esclavitud absoluta en las relaciones entre propietarios y trabajadores, y los esfuerzos de varios gobiernos por mejorar los servicios de salud, educación, vivienda y comunicaciones. Unos pocos participantes expresaron que las conclusiones y recomendaciones reflejaban un esquema político que no todos compartían, y un lenguaje ideológicamente orientado.

No obstante, el consenso general de los participantes indicó que los avances alcanzados han sido más que superados por un elaborado sistema represivo, que padecen los campesinos de muchas regiones. Con frecuencia, la represión es más grave hoy que a comienzos del siglo. A pesar de la mejoría de las condiciones de vida de los habitantes del campo, el sistema de explotación sigue vigente en la mayor parte de las regiones rurales.

Ciertamente, y en eso estuvo de acuerdo la plenaria, en todos los países andinos se han aprobado leyes agrarias. Sin embargo, como lo indican las razones expuestas en las secciones I y IV, sus efectos han sido relativamente mínimos.

1. LA REFORMA AGRARIA

CONSIDERACIONES GENERALES

1. El seminario acordó dejar constancia de que el modelo de desarrollo económico y social adoptado por los países andinos, conduce a la aceleración del proceso de concentración del poder económico y político, con un elevado costo social que pesa de manera muy aguda sobre los sectores campesinos, con implicaciones de represión política y de otra naturaleza, que violan la Declaración Universal de Derechos Humanos.
2. Que por la misma razón, los gobiernos de la región han abandonado de hecho los planes de reforma agraria.
3. En los países del área no solo se ha detenido el proceso de reforma agraria, sino que se está despojando en forma directa de sus tierras al campesinado y a las comunidades indígenas.
4. Se han recibido informes y documentos que demuestran que en los países de la región andina se vienen practicando sistemas de represión contra las organizaciones campesinas, sindicatos agrícolas y comunidades indígenas, así como contra sus dirigentes, lo que significa el desconocimiento de garantías consignadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
5. Para la vigencia de los derechos humanos en el sector rural de los países andinos, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, es condición indispensable la continuación y puesta en marcha de reformas agrarias integrales, que contemplen no solamente la redistribución de la tenencia de la tierra, sino además la asistencia técnica y el suministro conveniente y oportuno de crédito y servicios básicos.
6. La reforma agraria debe formar parte de una estrategia global dirigida a la satisfacción de las necesidades populares y del desarrollo equilibrado y armónico de los demás sectores de la economía, y que tenga prioritariamente en cuenta las necesidades nacionales y de integración regional.

7. Se observó que en la planificación, ejecución y dirección de la reforma agraria no existe una participación decisoria de las organizaciones campesinas e indígenas.
8. En la ejecución de los procesos de reforma agraria, los gobiernos de la región no respetan los derechos y plena independencia de las organizaciones campesinas e indígenas en materia de identidad nacional y cultural.
9. La naturaleza sectorial de la reforma agraria reduce sus alcances y limita las posibilidades de lograr una transformación cualitativa de las estructuras y mecanismos políticos y económicos y de eliminar la explotación y opresión, que son la base de la violación sistemática de los derechos humanos del campesinado y del conjunto del pueblo. La solución del problema agrario sólo es posible en un contexto de transformaciones políticas y económicas del conjunto de la sociedad.
10. La mayoría de las reformas agrarias concebidas en los países andinos, son aproximaciones que consistieron en modificaciones parciales de la estructura de la propiedad de la tierra y que no tomaron en cuenta que la solución de los problemas rurales trasciende lo meramente agrario.
11. Las reformas agrarias en algunos países se convirtieron de hecho en un freno a las luchas campesinas y en intentos de control de las organizaciones campesinas por los grupos dominantes.
12. Una de las razones que llevaron a impulsar procesos de reforma agraria en los países andinos fue la verificación de que el campesinado vivía marginado de los beneficios de la sociedad. No se ha alcanzado un progreso sustancial en este sentido, y hoy en día en estos países viven millones de hombres privados de sus derechos humanos más elementales. Así, el campesinado no goza de libertad e igualdad y continúa sometido a regímenes opresivos y en algunos casos padece situaciones de servidumbre cercanas a la esclavitud.
13. En varias regiones los campesinos están sometidos a represión, a torturas, a penas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, a detenciones arbitrarias, a limitaciones

para su defensa, y a juicios por tribunales parcializados. Los derechos a la libertad de opinión y de expresión con frecuencia les son conculcados. Igualmente, se niega a los campesinos el derecho a formar organizaciones defensoras de sus reivindicaciones políticas, económicas, sociales y culturales, y el derecho a asociarse libremente a ellas. De otra parte, los campesinos continúan generalmente marginados de la seguridad social. En conclusión, los campesinos en general están desfavorecidos y son discriminados ante la ley y la sociedad.

14. El seminario denuncia la información distorsionada que de manera sistemática se difunde en muchos países a través de los medios de comunicación social, con el objeto de manipular la opinión pública y justificar así medidas represivas en contra de los campesinos y de sus organizaciones.
15. En mérito de lo anterior, acuerda recomendar lo siguiente:
 - a) Para favorecer realmente al campesinado, las reformas agrarias deben incorporar o estar acompañadas de una política de respeto a los derechos humanos.
 - b) Las reformas agrarias deben contar con la participación efectiva y principal del campesinado en su formulación, administración, ejecución y control, para lo cual las organizaciones campesinas deben gozar de libertad de acción.
 - c) Las reformas agrarias deben modificar la estructura de la propiedad de la tierra, pero no deben limitarse a ello. Es indispensable transformar, entre otras, las políticas de precios, de crédito, de asistencia técnica y de comercialización, para que sus resultados sean favorables para los campesinos.
 - d) Las reformas agrarias no deben limitarse al mejoramiento económico del campesinado, sino que deben incluir la modificación de la estructura política, que permita a los campesinos una real participación en el poder político y en la sociedad en general.
 - e) Las reformas agrarias deben tender hacia la modifica-

ción del agro en beneficio de las necesidades alimenticias de la población y del desarrollo nacional e independiente, del conjunto de la sociedad.

- f) Se recomienda a la Comisión Internacional de Juristas que apoye la formación de una instancia en los países andinos que vigile la vigencia de los derechos humanos y exija el levantamiento de los estados de emergencia, que conculcan los derechos humanos más elementales, en varios países de la región.
- g) Debería reiterarse que la plena vigencia de los derechos humanos sólo podrá ser alcanzada con la transformación estructural de nuestras sociedades.

II. LEGISLACION LABORAL Y DERECHOS SINDICALES

16. LEGISLACION LABORAL

Se nota una tendencia marcada de parte de los gobiernos a la no aplicación de las normas laborales existentes, más o menos avanzadas, lo cual se traduce en:

- a) Sistemática disminución de las remuneraciones en las áreas rurales e inexistencia de salarios mínimos específicos.
- b) Deformación o ineffectividad de los contratos de trabajo, individuales o colectivos.
- c) Aplicación de sistemas jurídicos generales (civiles, comerciales, etc.) para eludir la normatividad laboral, de naturaleza especial.
- d) Ausencia de sistemas de vigilancia o inspección laboral y de una judicatura del trabajo especial y técnica, en las zonas rurales.
- e) Parcialidad marcada de los órganos administrativos y jurisdiccionales del trabajo, en favor de los empleadores rurales.
- f) Subordinación de los derechos individuales del trabajo.

jador del campo al proceso político y al crecimiento económico, lo que determina el incumplimiento de normas laborales nacionales e internacionales.

17. DERECHOS SINDICALES

En la mayoría de los países de la región la situación presenta las siguientes características:

- a) Durante los últimos años, el esquema social revela un trasfondo de crisis permanente para los trabajadores campesinos. Se nota una total anulación de la presión de la población rural. Se les han opuesto murallas tradicionales de poder político y social, lo que ha hecho renacer la voluntad de dominación de viejas clases terratenientes.
- b) El abandono de toda política social, en beneficio del mero crecimiento económico, ha hipertrofiado la estructuración, funcionamiento y autonomía de gran parte de las organizaciones rurales de masas, principalmente de los sindicatos.
- c) La mayor parte del sistema del Derecho Colectivo del Trabajo, principalmente el sindical, está dominado por una atmósfera pugnaz, en la que los terratenientes y empleadores rurales han reforzado la artillería de su poder, han integrado fuerzas políticas opuestas a los intereses nacionales y populares, y han asignado a las Fuerzas Armadas un rango de guardia pretoriana, fortalecida para reprimir el proceso social en el campo.
- d) Las organizaciones sindicales campesinas son atacadas por todos lados, con el fin de domesticarlas, destruirlas o minimizarlas. Los instrumentos de poder político buscan que las organizaciones sindicales campesinas funcionen como grupos de apoyo, apolíticos, conformistas, serviles. Si eso no sucede, se les acusa de subversión política, con la consecuente represión de sus dirigentes y de sus miembros.
- e) Se violan, o intencionalmente no se ratifican, los siguientes Convenios de la OIT: No. 11, de 25/X/21, sobre el Derecho de Asociación (agricultura); Convenio No.

87, de 9/VII/48, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación; Convenio No. 98, de 1/VII/49, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva; y Convenio No. 141, de 23/VI/75, sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales.

- f) Las migraciones de trabajadores del campo se usan como sistema de violación de toda norma laboral, lo que hace pensar en la necesidad de que los trabajadores campesinos temporales, estacionales y otros se organicen en sindicatos sin discriminación alguna. En consecuencia, las organizaciones sindicales campesinas existentes, deben defender a todos los trabajadores campesinos, sean migrantes, eventuales o estacionales, estén o no afiliados a ellas, procurando su incorporación a los sindicatos para su mejor protección. Además, es preciso que los gobiernos acuerden convenios bilaterales de protección a los trabajadores migrantes.
- g) Se ha iniciado un proceso de gigantismo y de conglomeración económica y financiera imprudente, al lado de un incipiente proceso de complejidad tecnológica que empobrece sin esperanzas a los trabajadores rurales, quienes, como consecuencia, se convierten en mano de obra barata para las empresas transnacionales.
- h) La situación actual permite concluir que mientras se limiten, desconozcan, anulen, persigan o destruyan los procesos de organización sindical en el campo, no se puede hablar de vigencia de los derechos humanos. El sindicalismo campesino no sólo defiende sus derechos frente a los empleadores, sino que implica también un sistema de defensa social, individual y colectiva ante los gobiernos.
- i) Es imprescindible que los organismos internacionales y regionales conozcan todas las violaciones a los derechos laborales, individuales y sindicales, y las consideren como violaciones reales a los derechos humanos.
- j) Solamente la libertad absoluta de las organizaciones sindicales campesinas para intervenir en los procesos reivindicativos y en toda la problemática nacional, de-

terminará que el trabajador rural sea sujeto y objeto del Derecho Laboral y, consiguientemente, de los derechos sindicales.

LA VIGENCIA REAL DE LOS DERECHOS LABORALES

18. El análisis precedente muestra con bastante claridad cuán relativa o limitada es, en los países del área andina, la vigencia real de los derechos laborales formalmente vigentes. Este sistemático abismo entre la ley y su aplicación, viejo como nuestras repúblicas, debe ser explicado.
19. No son razones de tipo técnico —vacíos de la ley, falta de reglamentación, etc.— las que explican esta sistemática irrealidad del texto legal. En primer lugar, hay una manipulación política de la ley, que busca crear efectos ideológicos —de contención y de disuasión respecto a las aspiraciones populares— en quienes son presentados como beneficiarios de derechos legalmente consagrados.
20. En segundo lugar, “avances” en la legislación laboral han venido a tropezar en América Latina con los límites que el sistema económico-social autoriza a las reivindicaciones mayoritarias. Es decir, luego de la gran crisis de los sectores dominantes —antes de la cual toda movilización campesina en nuestros países fue duramente reprimida—, se iniciaron en la década del sesenta ciertas reformas sociales sobre las cuales los reclamos populares cobraron cierta legitimidad y algún reconocimiento; prueba de ello son las leyes de reforma agraria aprobadas en muchos de nuestros países, aunque no se ejecutaran en todos ellos. Ahora bien, el avance de los reclamos campesinos y el fortalecimiento de sus organizaciones, luego de unos años, se han estrellado contra las barreras que los grupos dominantes han levantado violentamente, frente a los intentos de reforma social, infructuosamente dirigidos a apaciguar los conflictos sociales.

De este modo, formas y mecanismos crecientemente autoritarios están remplazando —bajo gobiernos militares o civiles— incluso las viejas reglas del Estado Liberal. En ese contexto, una nueva legalidad autoritaria viene a afectar los derechos populares y, entre ellos, señalada-

mente los laborales y campesinos. En ese proceso se insertan el regreso al consentimiento legal de formas feudatarias de relación en la explotación de la tierra, la negación de los derechos adquiridos por los trabajadores, el uso sistemático de normas de excepción que violan los derechos políticos básicos, de asociación, expresión y reunión.

21. Si bien la vigencia real de los derechos laborales depende de los movimientos organizados que los campesinos tengan para hacerlos valer, en América Latina el autoritarismo del Estado hace cada vez más difícil el ejercicio de los derechos de organización para obtener beneficios sustantivos en las condiciones de vida de los sectores populares. Es necesario tomar en cuenta que tales mejoras se oponen a la autodefensa de los sectores dominantes de la sociedad. Las tareas de promoción deben apoyar la organización y los esfuerzos de los campesinos por resistir la agresión organizada contra ellos y por alcanzar una vida digna.

III. DERECHOS DE LA POBLACION INDIGENA

22. En la totalidad de los países de la región no se encuentran en vigencia práctica la mayor parte de los derechos humanos universalmente declarados. Tal situación no es casual, ya que en todos los casos las políticas estatales, que reflejan las modalidades de dominación interna, se orientan de acuerdo con la política estratégica de intereses extranjeros. Algunas potencias asumen declarativamente la defensa irrestricta de los derechos humanos, pero en la práctica inducen al menos la aplicación ambigua, selectiva y contradictoria de la política preconizada.
23. Por otra parte, se ha evidenciado la existencia de programas de integración orientados a la desarticulación más o menos rápida de las culturas aborígenes.
24. Del examen concreto de las situaciones por las que atraviesan los países del área andina, fluyen las comprobaciones que a continuación se especifican:
 - a) No se encuentra debidamente garantizado ni realmente

vigente el derecho de las poblaciones indígenas a la intangibilidad tanto de las tierras que explotan inmemorialmente, como de las formas de tenencia generadas históricamente. En algunos países, el despojo de las tierras se verifica por medio de instrumentos jurídicos dados por los estados, en los que los terratenientes tienen todavía una injerencia significativa.

- b) No se encuentran en vigencia real las libertades de asociación y sindicalización garantizadas por los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. El atropello y la represión de que son víctimas los dirigentes y representantes, los filtros administrativos que normativa o prácticamente existen en nuestros países, el espurio desconocimiento jurídico-político de las organizaciones y comunidades indígenas que cuestionan en los hechos las políticas agrarias de los estados y muchas otras manifestaciones, constituyen precisamente la mejor muestra de dicha afirmación.
- c) No se encuentra debidamente garantizado el derecho a la educación. Los estados desconocen con frecuencia los procesos educativos autóctonos de las poblaciones indígenas, pretendiendo, en muchos casos deliberadamente, su avasallamiento y su sustitución por patrones culturales ajenos y alienantes. La infraestructura educativa es escasa e insuficiente y la orientación general de las políticas educativas no responde a una apreciación correcta de los verdaderos intereses y necesidades de las poblaciones indígenas.
- d) El derecho a la salud y a la seguridad social tampoco se encuentra en real vigencia entre las poblaciones indígenas y rurales de nuestros países. Las políticas sanitarias sufren los vaivenes de la escasez de medios fiscales, pero sobre todo de la fragilidad institucional y moral de las burocracias encargadas de ponerlas en marcha. Los sistemas de seguridad social instituidos o reconocidos por los estados en la mayoría de nuestros países, tienen escasa cobertura y una maquinaria cuya dinámica, inevitablemente, se presta a la manipulación por parte de los sectores sociales y políticos que tienen

acceso al poder. Por otro lado, los estados en sus políticas sanitarias, orientadas por los sectores de producción de medicinas, no sólo desconocen sino que también agreden las formas terapéuticas y medicinales generadas por las propias poblaciones indígenas.

- e) Se ha tendido a confundir la vigencia plena y total de los derechos políticos con lo que constituye uno solo de sus aspectos: el voto de los analfabetos. De esta manera, los voceros políticos de los países que reconocen el voto a los analfabetos, lo postulan como ejemplo de lo primero, mientras paralelamente resulta público, notorio, e históricamente demostrable que también ese derecho político puede resultar escenario adecuado para la manipulación política y de grupos, que se ejerce en algunos países andinos.
- f) Se ha comprobado, también, que en la mayoría de las naciones andinas no se encuentra plenamente vigente el respeto por las formas culturales de las poblaciones indígenas, pretendiéndose en todo momento su forzada integración cultural e ideológica en función de los patrones culturales denominados "nacionales" u "occidentales". En algún caso se ha llegado incluso a la derogación de disposiciones que habían reconocido oficialmente determinada lengua nativa. Adicionalmente, se pretende la integración de las poblaciones indígenas y campesinas a sistemas u ordenamientos jurídicos que les son histórica y culturalmente ajenos. Con gran frecuencia se ha castigado a individuos o agrupaciones indígenas, aplicándoseles preceptos jurídicos previstos sólo por la legislación estatal, con lo cual se impide la vigencia de preceptos aprendidos y practicados por esos pueblos desde hace muchos siglos.
- g) Resulta hoy en día innegable la imposición de políticas de "integración" forzada, que se traducen en estrategias de verdadera liquidación de las poblaciones indígenas, tales como las políticas de colonización y de pretendida "acción cívica" o "comunal". Lo muestran no sólo los casos en que movimientos reivindicatorios campesinos son duramente reprimidos por dependen-

cias estatales y fuerzas militares que actúan en complicidad con quienes secularmente han usufructuado de la opresión de los indígenas, sino la paulatina recuperación, por parte de los gamonales o jefes locales apoyados por los gobiernos, de las mejores tierras que de un modo secular habían venido trabajando las poblaciones indígenas. Es también expresión de dicha política la aplicación forzada y reiterada de estrategias y medios de control de la natalidad, extraños a los practicados históricamente por los propios indígenas, y cuya puesta en marcha, obviamente, pasa por encima de la voluntad y conocimiento de las miles de mujeres a quienes se practican intervenciones destinadas a la incorporación de anticonceptivos.

- h) Se ha observado con gran preocupación la creciente y negativa influencia que ejercen, merced a la orientación de sus actividades, a sus recursos financieros y al apoyo estatal directo o indirecto, determinadas instituciones real o aparentemente religiosas que pretenden incorporarse intensamente en el modo de vida de los indígenas. A los niños indígenas se les suele separar de sus padres, de su vida cotidiana, de la producción, y se les pretende enseñar a despreciar su propia cultura, su idioma y hacerles perder su identidad cultural mediante la imposición de la llamada cultura occidental.
- i) En la mayor parte de los países andinos la implementación de determinados programas inherentes a sus políticas de reforma agraria, ha traído consigo una creciente y abusiva intervención del Estado en el manejo de los asuntos internos de las organizaciones representativas de las poblaciones indígenas, en contra de sus intereses.
- j) Los programas de explotación de los recursos naturales a cargo de empresas transnacionales y nacionales, en las zonas de selva de varios países andinos, se están llevando a cabo con total prescindencia del respeto al equilibrio ecológico a que tienen derecho sus moradores naturales. De esta manera, las economías ya mermadas de dichas poblaciones, se ven aún más alteradas

por la cada vez menor capacidad de contar con un medio apto para el desarrollo de sus actividades habituales. Los estados, a su vez, se muestran absolutamente incapaces para exigir a las empresas que se benefician de dichas acciones, la necesaria inversión que impida daños considerables a las poblaciones indígenas.

- k) Las actuales políticas agrarias de los estados han resultado particularmente inconvenientes para las poblaciones indígenas en lo que se refiere a los rubros del crédito y de la asistencia técnica. Al igual que en otras realidades económicas, el crédito agrícola beneficia exclusivamente a los agricultores, cuyo patrimonio es suficiente en términos del concepto tradicional de "garantía bancaria".

25. RECOMENDACIONES

- a) La vigencia plena y total de los derechos humanos depende básicamente de dos factores:

- i) La capacidad de reivindicación de las propias poblaciones indígenas. Los derechos humanos, más que concesiones unilaterales, constituyen el resultado de las conquistas que los sectores oprimidos puedan alcanzar frente a los sectores opresores.

- ii) La efectiva participación de las poblaciones indígenas, por medio de sus representantes en los respectivos gobiernos nacionales, para lo cual constituye requisito ineludible el acceso de los sectores oprimidos al ejercicio del poder. Los derechos políticos de los indígenas son fundamentales para la vigencia real de otros derechos humanos e implican no solamente concesiones en este orden, sino una participación directa en el poder político de un Estado. Sin embargo, resulta conveniente señalar que merecen amplia consideración las actividades de organismos internacionales dedicados a la defensa de los derechos humanos, no sólo porque han demostrado su eficacia práctica en la divulgación de violaciones de los derechos humanos, sino porque resultan canales adecuados para la difusión sistemática de los derechos universales.

- b) Deben adoptarse medidas efectivas de garantía a los derechos de asociación, sindicalización y organización autónoma de los indígenas. Dichas garantías deben comprender no sólo el reconocimiento efectivo de tales derechos, sino la creación y perfeccionamiento de los mecanismos administrativos correspondientes.
- c) Deben introducirse en los diversos sistemas educativos nacionales, las modificaciones conducentes a poner la educación al servicio inmediato de los intereses y necesidades de las poblaciones indígenas, desterrándose de ese modo las concepciones y procedimientos que pretenden simultáneamente la "integración" de los indígenas a la cultura occidental y el aniquilamiento de sus formas culturales autóctonas. A este respecto, debe darse a los indígenas la participación que les corresponde en los procesos educativos, tanto en los aspectos de profesorado y lengua, así como en la preparación de materiales, planes y programas y en la creación y funcionamiento de las instituciones educativas.
- d) Resulta necesaria una mayor inversión pública para la ampliación y reforma radical de los sistemas nacionales de seguridad social, como paso indispensable, aunque no único, para el acceso de las poblaciones indígenas a los mismos. Paralelamente, el control y gobierno de tales sistemas deben correr a cargo de los propios beneficiarios, y no de dependencias públicas signadas por la frecuente manipulación política.
- e) Los organismos internacionales relacionados con la defensa y promoción de los derechos humanos deben presentar a los gobiernos nacionales la documentación que sustenta la peligrosidad de las organizaciones y sectas que, so pretexto de actividades de divulgación religiosa, pretenden en última instancia desvincular a las poblaciones indígenas de la conciencia y percepción de sus necesidades e intereses concretos e históricos.
- f) El seminario, después de examinar los informes de los participantes de varios de los países andinos, registra con preocupación cómo en varios de estos países la respuesta al clamor por moderadas y justas reivindi-

caciones campesinas, es la calificación de subversivas, acompañada de la represión armada.

Debe procederse a un inmediato abandono de las políticas gubernamentales de intervención en la organización y desarrollo de las poblaciones indígenas, reconociéndose su autonomía y su capacidad de involucrarse en los procesos económicos en función de lo que ellas mismas perciben como adecuado a sus intereses y necesidades.

- g) Deben difundirse intensamente los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, para que los sectores sociales oprimidos cuenten con dicha herramienta en su enfrentamiento a los sectores e instituciones dominantes, con formas y procedimientos tales que permitan un real aliento a las luchas que se desarrollan en los países andinos.
- h) Ante la coexistencia de un orden jurídico nacional y otros órdenes jurídicos informales que rigen la vida de las poblaciones indígenas, se recomienda:
 - i) Que se respeten los órdenes jurídicos indígenas y que se admita la existencia de un pluralismo jurídico;
 - ii) Que se definan los límites del pluralismo jurídico, que se delimiten los espacios culturales en los que no debe entrometerse el orden jurídico nacional y que se establezcan aquellos aspectos que inevitablemente deben quedar regidos por el orden jurídico nacional, en la medida en que se refieren a la vigencia de valores y derechos humanos considerados en la actualidad como fundamentales e indispensables;
 - iii) Que se facilite la utilización, por las poblaciones indígenas, del orden jurídico nacional y de una pronta administración de justicia en condiciones de igualdad, para la protección de sus derechos y libertades y sin perjuicio del respeto a sus formas jurídicas propias. Para ello deben difundirse los principios del orden jurídico nacional, proveer asistencia jurídica idónea, y adoptarse medidas económicas y procesales que hagan

real y no meramente formal dicho derecho a la utilización.

- i) Deben crearse y consolidarse los mecanismos y procedimientos necesarios para una coordinación institucional de los esfuerzos destinados a poner en práctica los derechos humanos en nuestros países, siendo el presente seminario una oportunidad adecuada para dar los primeros pasos. Asimismo, se recomienda la realización de eventos en que participen directamente los representantes de las poblaciones indígenas en la formulación de conclusiones generales y particulares relacionadas con sus respectivas problemáticas.
 - j) Deben ejercerse ante los respectivos gobiernos nacionales las presiones conducentes a que estos últimos delimiten y controlen las actividades de las empresas transnacionales y nacionales, en lo que atañe a la modificación de los patrones culturales, socioeconómicos y sociológicos dentro de los cuales se desenvuelve la vida de las poblaciones indígenas.
 - k) Los Estados deben hacer una mayor inversión, destinada a garantizar una mayor cobertura del crédito agrícola que mejore las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y un aporte efectivo de asistencia técnica que resulte adecuada a sus intereses y necesidades, ya que la sola distribución de la tierra (objetivo a menudo proclamado, pero de cuyo cumplimiento real y pleno están lejanos todos los países del área) no asegura el bienestar de los sectores campesino e indígena.
26. Las presentes conclusiones y recomendaciones no se dirigen ni única ni principalmente a los gobiernos o autoridades de quienes depende la aplicación de las políticas concretas de derechos humanos. Ellas serán tanto más eficaces cuanto mayor impacto puedan tener entre las clases y sectores sociales de cuyas luchas y conquistas depende finalmente el progreso social y su correlativo ineludible: la vigencia práctica y total de los derechos humanos.

IV. POLITICAS AGRARIAS Y ECONOMICAS

27. Las políticas agrarias vigentes en los países del área andina se han mostrado inadecuadas para beneficiar los intereses de la población. Estas políticas agrarias se ejecutan como parte de estrategias de desarrollo que contrarias resultan a los intereses de las mayorías nacionales y, en especial, del campesinado. El mantenimiento de tales estrategias ha significado una creciente restricción de los derechos humanos de la población de nuestros países.
28. Las características generales de las políticas agrarias en aplicación, se pueden resumir en los siguientes puntos:
- a) Concentración en la tenencia y propiedad de la tierra. A pesar de las declaraciones de los gobiernos y de las leyes aprobadas continúa sin solución el problema del acceso de la tierra para los campesinos. Todavía se observa que en la mayor parte de los países andinos continúa la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra en pocas manos.
 - b) Ausencia de una política de producción de alimentos. La ausencia de una política de producción de alimentos se debe, en parte, a la tendencia a dar prioridad a los cultivos destinados a la exportación o a servir como insumos industriales. Tal ausencia agrava el problema del hambre y acentúa la dependencia del país con respecto al exterior.
 - c) Creciente presencia de las empresas multinacionales en la realidad agropecuaria de los países andinos. Esta presencia supone el control del abastecimiento de insumos agropecuarios, de la comercialización y de rubros importantes de la actividad agro-industrial. Implica, asimismo, la introducción de una tecnología contraria a la conservación de los recursos naturales y a la generación de fuentes de empleo. América Latina se ha convertido en un campo de experimentación de productos agro-químicos por parte de empresas transnacionales, con graves consecuencias sobre los suelos y el ambiente.
 - d) Asignación injusta de los recursos productivos en el

sector rural. Esta asignación injusta ha generado una concentración de los recursos productivos en perjuicio de las mayorías campesinas. Por esta razón, la mayoría de las políticas agrarias, unidas a la estructura del sistema, concentran los beneficios de tales políticas en favor de los grupos de mayor poder económico, político y social.

- e) Ausencia de participación de las organizaciones campesinas en la investigación y en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas agrarias.
 - f) Violenta conculcación de los derechos humanos en el campo, la que se muestra particularmente grave en el caso de algunos países. Estas restricciones se extienden, en ciertos casos, a la libre asociación y a otros derechos, como son los de reunión, opinión y el derecho a la vida.
 - g) Ausencia de procesos planificados de desarrollo del sector rural que estén integrados a planes nacionales de desarrollo, y que contemplen las necesidades de cada país en particular y las de los otros países de la región.
 - h) Ausencia de políticas nacionales que permitan un acceso real del campesinado a la educación, a la cultura, a los medios de comunicación social y en general a los servicios que se otorgan a la sociedad urbana.
29. El panorama general de las políticas agrarias en el área andina, permite concluir que, a pesar de que por medio de ellas se pueden obtener reivindicaciones, la realización plena de los intereses del sector campesino no puede efectuarse dentro de las actuales estructuras sociales y políticas.
30. Las políticas agrarias en los países andinos deberían orientarse, al menos, por los siguientes lineamientos:
- a) Garantizar el acceso a la tierra. En el proceso para que esto ocurra es fundamental la acción de la organización campesina. En este sentido, se trata de hacer realidad en los países del área la vigencia del principio de "la tierra para quien la trabaja".

b) Impulsar prioritariamente la actividad agropecuaria destinada a la producción de alimentos. Para hacer efectiva esta orientación, y con el fin de desarrollar la actividad agropecuaria y mejorar la calidad de la vida de la población, se hace imperativo contar con:

—Crédito suficiente, oportuno y barato para el productor campesino. A este fin debe destinarse una proporción significativa del presupuesto nacional de los respectivos países.

—Una auténtica política de promoción agropecuaria que proporcione los recursos productivos y la asesoría técnica necesarios. Al efecto es necesario destinar una parte importante del ingreso nacional.

—Una política de precios justos para los productos agropecuarios de tal forma que el productor campesino pueda cubrir sus costos de producción. Esta política de precios debe incluir, asimismo, los insumos agropecuarios, los cuales se deben proporcionar al productor campesino a precios preferenciales. Además, deben diseñarse nuevos sistemas de comercialización que canalicen adecuadamente la producción agropecuaria.

c) Plena vigencia del derecho de asociación y demás derechos democráticos. Esta plena vigencia debe traducirse en la eliminación de las restricciones a tales derechos y en particular al derecho de asociación. En esta dirección, se deben dejar sin efecto todas las medidas o disposiciones que recorten el derecho de los campesinos a organizarse independientemente y a luchar en defensa de sus intereses.

d) Deben buscarse mecanismos de participación de las organizaciones campesinas en la investigación, planificación y ejecución de las políticas agrarias.

31. El replanteamiento y reorientación de las políticas agrarias seguidas en los países del área, es condición básica para la plena vigencia de los derechos humanos.

**V. ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA
Y ACCESO DE LOS CAMPESINOS
A LOS SERVICIOS LEGALES**

ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA AGRARIA

32. La aplicación de las leyes y la administración de la justicia para los campesinos son un proceso social relacionado con las formas de ejercicio del poder en las sociedades rurales andinas. La jurisdicción ordinaria, inspirada en la legislación civil, tiende a proteger la propiedad terrateniente y frente a procesos de reforma agraria, entra en conflicto muchas veces con las aspiraciones campesinas o los esfuerzos para afectar la estructura del latifundio.
33. De acuerdo con la experiencia recogida en países donde ha habido reforma agraria relativamente amplia, la eficaz prestación de la justicia en favor de los campesinos, exige la creación de un fuero agrario separado de la jurisdicción común, con facultades para resolver los problemas sociales originados en la injusta distribución de la tierra y que disponga de procedimientos ágiles y expeditivos. Estos tribunales deben tener como misión la de garantizar la defensa activa de los campesinos en todo tipo de conflictos agrarios y así equilibrar la enorme desigualdad de la población rural frente a los propietarios. El fuero agrario puede ser un medio eficaz para procurar el cumplimiento del principio de igualdad real de las partes ante la ley y la aplicación de la política de reforma agraria.
34. La parálisis o reversión de las reformas agrarias a nivel político y administrativo, se traduce en medidas para limitar la autonomía de los jueces vinculados al fuero agrario, cuando existe, o para entorpecer los procesos que se encaminan a defender los derechos de los campesinos, cuando no hay fuero agrario.
35. El seminario recomienda el establecimiento del fuero agrario allí donde no exista y asegurar la defensa de su autonomía y de su efectiva capacidad para garantizar los derechos de los campesinos. Donde exista debe defenderse.

especialmente contra los intentos de reducirlo al fuero común, o de interferirlo desde otras instancias del poder público.

ACCESO DE LOS CAMPESINOS A LOS SERVICIOS LEGALES

36. El ámbito legal no es el único en el que se plantean y se resuelven los conflictos agrarios. Muchos conflictos graves no se manifiestan a nivel legal y se resuelven mediante la aplicación de la fuerza, el dominio político o el engaño contra los campesinos.
37. Existe un mercado profesional de abogados que estratifica la cantidad y calidad de los servicios legales, de forma tal que los campesinos generalmente no tienen acceso a ellos, a no ser a través de programas especiales de asistencia legal.
38. Enmarcado así el problema es necesario reconocer la utilidad y urgencia de que los sectores populares del agro tengan posibilidades de efectivo acceso de la defensa jurídica de sus derechos. Teniendo en cuenta que lo fundamental son los esfuerzos de organización gremial y política, los abogados deben colaborar con estos objetivos contribuyendo a la defensa jurídica con su intervención profesional, y con la creación de nuevas formas jurídicas que incorporen adecuadamente los derechos de los campesinos.
39. La formación profesional de los abogados en los países andinos no les da herramientas para comprender adecuadamente la naturaleza de los conflictos sociales en que se ven envueltos los campesinos, lo cual origina muchas dificultades en las relaciones entre unos y otros. Con mucha frecuencia se presentan faltas de ética profesional y de lealtad de abogados hacia los campesinos. Estos factores empeoran aún más las dificultades de acceso a los recursos legales.
40. Las organizaciones campesinas deben estar alerta ante el hecho de que los servicios legales auspiciados por los gobiernos u otras instituciones, puedan ser empleados para restar fuerza a sus movimientos. Debe concebirse y

promoverse la asistencia legal como un servicio de las mismas organizaciones, bajo la orientación de sus propios órganos democráticos de dirección.

41. Debe lucharse para que en los países andinos se reconozca como garantía constitucional efectiva el acceso a la defensa jurídica real, así como el derecho a la inviolabilidad de la defensa jurídica, en el sentido de dar garantías a los defensores para poder cumplir sus tareas sin ser objeto de persecución política.
42. Los abogados y jueces interesados en los sectores campesino e indígena, tienen como función importante la de elevar la conciencia de los campesinos sobre sus propios derechos y la de contribuir a ilustrar a la opinión pública sobre las violaciones de derechos humanos de que son víctimas los sectores campesinos.

ANEXOS
LISTA DE PARTICIPANTES
(por países y organizaciones)

BOLIVIA

- | | |
|------------------------------|---|
| 1. Aníbal AGUILAR PEÑARRIETA | Abogado |
| 2. Franz BARRIOS | Director, Instituto Politécnico Tomás Katari, Sucre |
| 3. Eloy COLQUILLO | Organizador sindical, ASEC |
| 4. Jenaro FLORES SANTOS | Dirigente sindical, C.N.T.C. B.T.K. |
| 5. Irma GARCIA MUÑOZ | Promotora social, ASEC |
| 6. Alejandro GUACHALLA ROJAS | Dirigente campesino, Iglesia Metodista |
| 7. Salvador ROMERO PITTARI | Universidad Católica Boliviana |

COLOMBIA

- | | |
|----------------------------|--|
| 1. Luis AGUDELO | CODECAL |
| 2. Jorge CASTAÑO CASTILLO | Abogado |
| 3. Apolinar DIAZ CALLEJAS | Abogado, ex-senador |
| 4. Orlando FALS BORDA | Fundación Punta de Lanza |
| 5. César Jaime GOMEZ | Abogado |
| 6. Roberto JUNGUITO | Economista, Fedesarrollo |
| 7. Francisco LEAL | Depto. de Ciencia Política, Uniandes |
| 8. Fabio LONDOÑO ROJAS | Abogado, SENA, Servicio Nacional de Aprendizaje |
| 9. Harold LONDOÑO TOBON | Abogado |
| 10. Carlos LLERAS RESTREPO | Ex-Presidente de Colombia |
| 11. Miguel LLERAS PIZARRO | Magistrado, Corte Suprema de Justicia |
| 12. Víctor Manuel MONCAYO | Profesor universitario |
| 13. Alejandro REYES POSADA | Investigador, CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular |

- | | |
|-----------------------------|---|
| 14. Alejandro SUAREZ MEZA | Dirigente campesino, ANUC, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos |
| 15. Adolfo TRIANA ANTORVEZA | Abogado, FUNCOL |
| 16. Fernando UMAÑA PAVOLINI | Abogado, Propúblicos, Centro de Investigación Pro-Defensa de Intereses Públicos |

CHILE

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 1. Raúl ARAVENA MIRANDA | Dirigente sindical, Confederación "Unidad Obrero-Campesina de Chile" |
| 2. Luis BATES | Abogado, Universidad Católica de Chile |
| 3. Santiago Segundo CARVAJAL ALVARADO | Dirigente, Federación de Sindicatos de Trabajadores Agrícolas "Sargento Candelaria" |
| 4. Andrés CUNEO MACCHIAVELLO | Abogado, CLDD, Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo |
| 5. Mario LEYTON SOTO | Experto en educación |
| 6. Benito José MAURIZ AYMERICH | Abogado |
| 7. Jorge ORCHARD PINTO | Abogado |
| 8. Rosa Isolda REUQUE PAILLALEF | Centros Culturales Mapuches de Chile |
| 9. Sergio de Jesús VILLALOBOS | Dirigente sindical, RANQUIL |

ECUADOR

- | | |
|------------------------------------|---|
| 1. Franklin CARDENAS | Frente de Solidaridad del Chimborazo |
| 2. Pedro CAIZA | Periodista |
| 3. Rodrigo M. ESPÍNOSA | Ex-gerente general, Banco Central del Ecuador |
| 4. Rogelio Neftalí HOUSSE GUERRERO | Dirigente, movimiento campesino Ecuatoriano |
| 5. Ernesto LOPEZ FREIRE | Abogado |

6. Wagner. MANTILLA ANDA

Ex-gerente. Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

7. Mauricio MONCAYO

Abogado

PERU

1. Jorge AVENDAÑO

Abogado. Presidente del CLDD

2. José A. BUSTAMANTE

Profesor de derecho

3. Laura CALLER IBERICO

Abogada

4. Luis Fernando EGUREN LOPEZ

Investigador. DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

5. Guillermo FIGALLO ADRIANZEN

Magistrado. Corte Suprema de Justicia

6. Diego GARCIA-SAYAN

Investigador. DESCO

7. Urbino JULVE CIRIACO

Abogado

8. Luis PASARA

Director. CEDYS

9. Moisés SUDARIO SANCHEZ

Sindicalista

10. Fernando de TRAZEGNIES GRANDA

Decano. Facultad de Derecho. Univ. Católica

VENEZUELA

1. Pedro NIKKEN

Decano, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Univ. Central de Venezuela

2. Rogelio PEREZ PERDOMO

Profesor de Derecho, Univ. Central

NACIONES UNIDAS

Augusto WILLEMSEN DIAZ

División de Derechos Humanos

OIT

Jorge TOFINO-OREJUELA

Servicio de Relaciones con los Trabajadores

FAO

Pedro MORAL LOPEZ

Representante regional para América Latina

UNICEF

Vesna BOSJNAK

Experta en asuntos rurales

FUNDACION FORD

Robert T. MYERS

Representante

FUNDACION INTER-AMERICANA

James O'BRIEN

Representante

**COMISION INTERNACIONAL
DE JURISTAS**

1. Niall MACDERMOT

Secretario General

2. Alberto DONADIO

Asistente Jurídico

3. Roger PLANT

Investigador en ciencias políticas

SECRETARIA

Nana MOELJADI

Secretaria

TABLA DE RATIFICACIONES O ADHESIONES A INSTRUMENTOS JURIDICOS INTERNACIONALES

	ONU				OIT			
	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Convenio 11, sobre el Derecho de Asociación (agricultura), 1921	Convenio 87, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948	Convenio 98, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949	Convenio 141, sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales, 1975
BOLIVIA	—	—	—	X	—	X	X	—
COLOMBIA	X	X	X	—	X	X	X	—
CHILE	X	X	—	X	X	—	—	—
ECUADOR	X	X	X	X	X	X	X	X
PERU	X	X	—	X	X	X	X	—
VENEZUELA	X	X	X	X	X	—	X	—

X: Ratificación o adhesión.

TITULOS PUBLICADOS

- AVILA MARCELO, ESPINOZA OSCAR,
FFRENCH-DAVIS RICARDO, KATZ JORGE,
NOLFF MAX, POVEDA GABRIEL
—FOMENTO INDUSTRIAL EN
AMERICA LATINA
- PLUM WERNER —REVOLUCION INDUSTRIAL
PLUM WERNER —RELATOS OBREROS
PLUM WERNER —PROMOCION INDUSTRIAL
PLUM WERNER —UTOPIAS INGLESAS
PLUM WERNER —ESPECTACULOS DEL CAMBIO
SOCIO-CULTURAL
- HERNANDEZ RODRIGUEZ GUILLERMO
—DE LOS CHIBCHAS A LA COLONIA Y
LA REPUBLICA
- RUILOVA LEONARDO
—CHINA POPULAR EN
AMERICA LATINA
- VAZQUEZ CARRIZOSA ALFREDO
—EL PODER PRESIDENCIAL
EN COLOMBIA
- SIERRA ENRIQUE
—ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO
DE LA ESPRIELLA RAMIRO
—LA BARAJA INCOMPLETA
- ENRIQUE SIERRA, ANDRES SANTELIZ, LUIS GALDAMES
—PLANIFICACION MACROECONOMICA
- NORA CASTAÑEDA - NURIA CUNILL
—ADMINISTRACION PUBLICA,
PLANIFICACION Y DESARROLLO
- VICTOR M. MONCAYO - FERNANDO ROJAS
—CRISIS PERMANENTE DEL ESTADO
CAPITALISTA
- ILDIS
—PARQUES INDUSTRIALES EN
AMERICA LATINA

TITULOS EN PREPARACION

- ILDIS - QUITO
—MODELOS ALTERNATIVOS DE DESARROLLO
EN AMERICA LATINA
- ILDIS - QUITO
—DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA
- COLIN MANDEVILLE
—¿LOS ULTIMOS DIAS DE NUEVA YORK?
- GONZALEZ CESAR
—TEORIA MONETARIA
- FLORES LUIS BERNARDO
—DESARROLLO LATINOAMERICANO
- DUTARI CANTON
—MANUAL DE COMUNICACION
SEXUAL
- MILLER
—CONDUCTA Y TRATAMIENTO
DEL ALCOHOLISMO

Este libro se terminó de imprimir el
mes de diciembre de 1979, en los
talleres de Italgraf, S.A.
Carrera 40 No. 16-24
Bogotá, D.E. - Colombia

Este libro, producto del Seminario sobre "Derechos Humanos en las Zonas Rurales de la Región Andina", organizado por la Comisión Internacional de Juristas en el Tercer Mundo, en colaboración con el Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo, contiene los principales documentos de trabajo, los resúmenes de las discusiones, y las conclusiones y recomendaciones que tuvieron lugar en dicho Seminario.

El objetivo primordial de este importante Seminario estuvo centrado en la Región Andina, en lo que hace relación con el área rural de sus países, desglosando su estudio en seis temas fundamentales, entrelazados unívocamente, sin buscar refrendar dogmas, sino tratando de crear un semillero que establezca nuevos senderos en el devenir de las sociedades, hacia el encuentro ideal del bienestar y la cultura, delimitados dentro de un parámetro de respeto a la libertad y la dignidad de todos.

Así, pues, el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), al publicar este importante libro, con temas como: reforma agraria, derechos de la población indígena, acceso de los campesinos a los servicios legales, etc., trata de contribuir a dar una información actualizada sobre el pensamiento y sus variables en la prosecución de una esperanza convertida en realidad: el amanecer del Área Rural Andina en todas sus dimensiones: social, política y humana.

Sociedad Ediciones Internacionales, S.R.L.

