

Globalización y Derecho Agrario: desafío por la paz

Introducción

Las tendencias marcadas por la propiedad y la formalización de los mercados de tierra apuntan inexorablemente en América Latina al criterio fundante de la propiedad fiscal y al pago de la deuda externa, excluyendo las prioridades de lo agrario, su productividad, su sostenibilidad y la seguridad alimentaria. Los esfuerzos de las políticas de reforma agraria se reducen a los aspectos de catastro y registro, y los programas de titulación masiva, intentan terminar los procesos adjudicatarios inconclusos de una reforma agraria marginal, sin dimensionar los sujetos y el objeto de la actividad agraria, su protección y su significación en el desarrollo social y económico de nuestros países.

En este cuadro amenazador de la seguridad alimentaria los procesos de una globalización, sustentada por los tratados de libre comercio, donde nuevamente el sector agrario se enfrenta con realidades de inequidad, el contexto del bien jurídico agrario se debilita y su tutela se reemplaza por aspectos de políticas administrativas deficitarias, las cuales en el escenario latinoamericano son dependientes de los dictados del comercio internacional.

Por ello, queremos redimensionar una vez mas, las oportunidades y las necesidades de una propuesta agraria sostenible, que pareciera no visibilizarse en la realidad de una globalización que deshumaniza, y que las medidas zoosanitarias y fitosanitarias, mas que una producción saludable, se convierten para los países pobres en verdaderas barreras al intercambio agrícola equitativo, al valor sustancial de nuestras materias primas y a un mundo donde el agua, la tierra y la producción agraria deben ser verdaderos pilares de una población sana, creativa, proactiva, y respetuosa de los derechos humanos.

En esta dirección intentaremos examinar las tendencias de una agenda determinada por los intereses de la industria biotecnológica y el comercio internacional frente a una agenda del desarrollo social y económico, donde el desarrollo y el derecho agrario, siguen siendo instrumentos de paz y de derechos humanos. En tal sentido enfocaremos, a partir del anteproyecto de ley **del Instituto de Tierras y Patrimonio Público del Estado Panameño**, dedicado principalmente a la actividad de catastro y registro, las tendencias globales legales en los temas de distribución de la tierra, **y por otra parte**, la necesidad de redimensionar los criterios agrarios holísticos de un derecho agrario agroambiental y alimentario en el marco de una producción saludable y base de una agricultura sustentable, como paradigma de la paz y la vida.

Anteproyecto de Ley sobre la creación del Instituto de Tierras y Patrimonio Público.

Es importante destacar, que el tema de la tierra y los procedimientos que determinan el acceso a la propiedad, requieren no sólo de una revisión procesal sino de un redimensionamiento del fenómeno de la tierra y la propiedad, de manera que su nueva regulación responda no sólo a la formalización del mercado de tierras, sino además al desarrollo sostenible agrario y de protección al ambiente, como presupuestos básicos de una función social moderna y en tal sentido el contenido del derecho propietario, su contenido mínimo estará conformado por esta función social ampliada.

Los principios agrarios constitucionales y los principios ambientales constitucionales deben permitir permear la legislación ordinaria y poder aplicar una interpretación coherente con los criterios precitados. De todas formas los cambios jurídicos que apunten en esa dirección, favorecerán la consolidación de la doctrina y la jurisprudencia.

Todo estos presupuestos deben ser el fundamento ético -jurídico para rectorear una tendencia global humanizante, donde la vida y los seres vivos, como visión biocrática se alimente de un derecho agrario, que sea instrumento de desarrollo, pero igualmente de justicia social.

En un estudio del 2000, sobre una evaluación socio-jurídica de los conflictos procedentes de los diferentes escenarios de administraciones de tierras (1), estudio donde tuve la responsabilidad de abordar el

tema legal, pudimos diagnosticar y confirmar la tremenda fragmentación institucional que tiene nuestro País en materia de administración de tierras. Pudimos examinar los conflictos en las tierras nacionales y patrimoniales de la Dirección de Reforma Agraria, los conflictos en la esfera Municipal, en el ámbito de la administración Marítima, en los casos de la Administración de la propiedad fiscal vía la Dirección de Catastro, de igual forma los conflictos de tierras o territorios indígenas creados por un régimen especial, así como las tierras o áreas protegidas bajo la administración de la Dirección Nacional del Ambiente. Todo apuntaba a la necesidad de definir una política de tierras a partir de una estructura centralizada, pero ejecutada a través de direcciones sectoriales. El Banco Mundial a través de préstamos internacionales, facilitó los estudios, los procesos técnicos de demarcación, es decir los **procesos de catastro y registro como tendencia general**.

Esta diversidad de instituciones de administración de tierras, ha estado acompañado igualmente de una diversidad de instancias y trámites de adjudicación y resolución de conflictos diferentes, los cuales han privilegiado en nuestros Estados de Derecho las decisiones políticas y los trámites poco transparentes. Sin embargo, los temas de jurisdicción agraria y ambiental en el caso de Panamá, no sólo no encontraron el eco y la fuerza para darle a la propiedad agraria y al Derecho Agrario la relevancia que el desarrollo social y sustentable requieren, sino que quedó atrapado en las discusiones presupuestarias, donde se excluyen las prioridades.

Por ello, al finalizar el Estudio y explicitar los lineamientos conceptuales y operativos para una política de tierras señalamos, al margen de los intereses externos de la Globalización, los siguientes aspectos:

- a. La naturaleza de un programa de tierras reside no sólo en el impulso de un programa de catastro y titulación, sino en las acciones de consolidación de las áreas protegidas, el fortalecimiento de la propiedad colectiva indígena y la instauración de un sistema judicial agrario y ambiental, que sea instrumento de protección al productor, en el marco del desarrollo sustentable.
- b. Frente a la fragmentación legal en Panamá de los diversos escenarios de Administración de tierras, así como la inseguridad jurídica en la solución de conflictos, se debe trabajar en una visión jurídica integral, respetuosa de los derechos humanos y de la democracia participativa.
- c. Las políticas de tierras, en el caso de Panamá deben contar con criterios de carácter preventivo, cultural, ambiental y de seguridad alimentaria y no políticas inmediatistas y ligadas a un comercio global que no discrimina las realidades asimétricas y excluye las políticas regionales. ¿Podremos trabajar en un Derecho agrario regional que responda a nuevos bloques comerciales alternativos, como el quinto bloque comercial del Sur?
- d. El Estado Panameño debe tener claro que los institutos del Patrimonio Familiar y la Propiedad colectiva indígena, constituyen fórmulas que aseguran el principio de la igualdad real de grupos

vulnerables de productores de la Nación Panameña y por ello no puede renunciar a aplicar una prestación positiva para corregir desigualdades, pero elevando la producción y la productividad del agro.

- e. El campo de la resolución alternativa de conflictos debe ir de la mano de la creación de una jurisdicción agraria y ambiental, que en nuestro caso llevamos un desfase de treinta años.

Por otra parte, ¿cual será el papel del Derecho agrario, cuyo objeto tiene que ver con las realidades de un ciclo biológico vegetal y animal, frente a los temas sobre los Acuerdos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs) y su expresión en el artículo 23.3 (b)? Esta fórmula legal fue tejida por ciertos países del Norte y de la industria biotecnológica para imponer derechos privados y monopolistas sobre los recursos biológicos en el campo de la Organización Mundial del Comercio, situación que impacta los temas agroambientales, la producción agraria saludable, la soberanía alimentaria y un desarrollo basado en la equidad.

Todas estas reflexiones, temas y desafíos deben estar presentes en una política nacional de tierras y en una normativa agraria y ambiental, de cara a los efectos centrífugos de la globalización. Por tal motivo destacaremos algunas inquietudes del **Anteproyecto de Ley sobre la creación del Instituto Nacional de Tierras y Patrimonio Público** en Panamá y su alcance con las tendencias globalizantes sobre

el control de los recursos naturales, la explotación minera y urbana del suelo con vocación agraria y forestal y los enclaves ambientales.

En primer término, el anteproyecto **(2)** permite crear una entidad autónoma del Estado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, capaz de adquirir derechos, administrar sus bienes y gestionar recursos. Los objetivos de este Instituto son planificar, fomentar, levantar, supervisar y ejecutar los programas de administración, titulación, adjudicación, levantamiento, avalúo, inventario y distribución de tierras, ya sean rurales o urbanas, áreas especiales, velar por su uso adecuado y otorgar a sus beneficiarios la seguridad jurídica de la tierra.

Entendemos, que en el fondo subyace la idea de centralizar la **administración** de las tierras y ordenar su distribución y registro, obteniendo valores catastrales susceptibles de imponer criterios impositivos o fiscales, mas acordes con las necesidades del Estado. Sin embargo, en la normativa del presente proyecto, el uso agrario sostenible de la tierra no aparece, los temas agroambientales no existen, **la Reforma Agraria como instituto de adjudicación y titulación de tierras nacionales y patrimoniales desaparece**. La posesión sobre tierras patrimoniales del Estado no se reconoce, pero tampoco se establece un régimen de protección al productor agrario, lo que implicará su reasentamiento involuntario. Por otra parte, la ausencia de una estructuración del sistema judicial agrario deja por fuera el tratamiento especializado de los temas objeto de la actividad agraria sostenible, por lo que la preocupación de privilegiar la

discrecionalidad política en materia de adjudicación y producción, será permeable por intereses políticos, de acaparamiento, de explotación irracional y de facilitar el monopolio de tierras y recursos biológicos a empresas transnacionales, sin mayores controles, pero con una férrea seguridad jurídica administrativa a tales grupos e intereses.

Por ende, salta inmediatamente la pregunta ¿Un Instituto de Tierras, versión moderna de las viejas oficinas de Administración de Tierras en Panamá, bajo la regulación del Código Fiscal? o una Institución, que además de la función de administrar tierras, podrá someter los conflictos agrarios a un sistema judicial agrario y ambiental; proteger la propiedad agraria y la empresa agraria; asegurar la actividad agraria sostenible basada en una ley de expropiación agroambiental. Es decir, estamos ante un instrumento de desarrollo económico sustentable y de equidad social o nos encaminamos a mezclar los conceptos de propiedad fiscal, propiedad agraria, propiedad indígena y recursos naturales, todo en función del mercado de tierras.

Es importante destacar, que el artículo 34 del anteproyecto, mantiene como prueba plena los mapas y registros, para el reconocimiento propietario, desconociendo los temas de posesión agraria, propiedad colectiva indígena fuera de los territorios demarcados o áreas frágiles ambientalmente. Tal criterio de valoración corresponde a un concepto de propiedad registral, propio del derecho civil. De igual forma, en el artículo 30 y 32 del Anteproyecto se establece la adjudicación en zonas rurales o urbanas no inscritas en el Registro Público y que se encuentran ubicadas en Zonas de Interés

prioritario para la titulación. Esto se hace sin tomar en cuenta la vocación de los suelos y la actividad agraria existente, así como las exigencias del uso agrario sostenible como **condición propietaria**. Es decir, el criterio de ordenamiento territorial-ambiental que defina las prioridades no es prevalente, y sí lo son las zonas para la regularización y titulación masiva impulsadas en el territorio nacional, las cuales han dejado a inmensas mayorías sin tierras o con cantidades limitadas, propias de la línea de pobreza.

Tenemos claro, que las áreas de la Región Interoceánica que revertieron al Canal, van a requerir a partir de la desaparición de la Autoridad de la Región Interoceánica (instancia dedicada a la administración de las áreas revertidas del Canal) un ente del Estado dedicado a tal función. Por ello, nos parece pertinente la creación de un Instituto de las áreas revertidas, sin embargo consideramos que dimensionar nuevas funciones, prioridades y entes dedicados a la administración de tierras en otros escenarios, exige un mayor rigor científico, que nos permita de una vez por todas, formular un instrumento de administración, titulación, protección y producción que constuya la base de un verdadero ordenamiento territorial, económico y ambiental. Por ello decimos, que el proceso de transnacionalización legal es un componente de la globalización. En este camino tenemos dos vías: una globalización neoliberal, pero controlista, uniformadora y destructora de la diversidad y un globalismo de la interdependencia, la solidaridad y el respeto de la vida, y por ello tendencialmente

marcado por una defensa de los derechos humanos y la diversidad jurídica-cultural.

Derecho Agrario y Cultivos y Alimentos Transgénicos

Si bien los estudios sobre el debilitamiento del Estado-Nación en la globalización se han incrementado, no es menos cierto, que los impactos de la biotecnología y su inserción en nuestras economías, agrava la complejidad del papel del Estado. En este orden de ideas, el Derecho agrario, si bien ha venido generando un proceso de consolidación científica, académica y didáctica, hoy está enfrentado a nuevos desafíos y tendencias globales. Sin embargo, desde la reflexión agrarista e inspirados en Antonio Carrozza, (3) el derecho agrario puede seguir siendo un instrumento de paz, donde ahora no sólo se resuelvan los conflictos de clase, sino las políticas internacionales (entre ellas las de la Industria biotecnológica) que desterritorializan y fragmentan a nuestros Estados, en función de una globalización que no nos pertenece. Por ello parece pertinente abordar desde éste aparte jurídico-económico del Derecho agrario los problemas derivados de los cultivos transgénicos.

La Agricultura sustentable, como proyecto de las nuevas y futuras generaciones, conlleva también para el Derecho Agrario, nuevos retos en esta dirección, así como aquellos provenientes de la industria biotecnológica que se introduce en la producción agropecuaria con

fines comerciales, pero que genera impactos negativos al desarrollo sostenible.

Tras el lanzamiento al mercado del tomate Flavr Savr, el primer alimento transgénico del mundo en comercializarse, se inició un proceso de desregulación. Pese al fracaso comercial de este tomate y su retiro del mercado dos años después, el resultado en los Estados Unidos fue la comercialización de alimentos transgénicos sin una regulación integral ni el etiquetamiento que los identifique. El 80% de los consumidores norteamericanos reclaman el establecimiento de tales medidas.

Los países en desarrollo basados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, **impulsaron en el año 2000** el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología **(4)**, aunque es un documento con debilidades (artículo 5 y 6 del Protocolo). Hoy día, aunque las industrias biotecnológicas continúan una agresiva comercialización de cultivos y alimentos transgénicos, están apareciendo pruebas sobre los riesgos de esos productos. Ya no se descarta la contaminación de cultivos convencionales ocasionada por productos transgénicos.

Este cuadro atentatorio a la vida, exige del Derecho Agrario Agroambiental y Alimentario *(por relevar una noción moderna frente a la globalización deshumanizante)*, un conjunto de reflexiones conceptuales, ético-jurídicas, así como económicas que puedan ofrecer elementos de una estrategia de seguridad y soberanía alimentaria.

En primer lugar, es importante destacar los contenidos de una agricultura sustentable, que se fundamenta en la conservación de la biodiversidad agrícola y natural, un manejo del suelo y del agua que minimice el efecto de los agentes externos, así como el uso de tecnologías y prácticas que respeten las leyes de la naturaleza en toda su complejidad, es decir una visión renovada del instituto de la propiedad colectiva indígena. Una agricultura sustentable, respeta **el ciclo biológico productivo**, manteniendo un ecosistema y un ambiente saludables, como una garantía más de productividad sostenible a largo plazo. Frente a esta agricultura sustentable, por razones meramente comerciales se fortalece una agricultura biotecnológica, que provoca riesgos ambientales, violación ética, debilitamiento de los Estados Nacionales y amenazas a la salud y la Paz.

El Derecho agrario retoma su carácter agroambiental y alimentario, destacando un conjunto de principios tales como:

- a. la protección a la actividad agraria sustentable como base de la seguridad alimentaria saludable
- b. los principios agrarios que se desprenden del Instituto agrario de la propiedad colectiva indígena (**desarrollados en mi ponencia Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Sostenible, (5)**) y que legitiman la eficacia del Derecho Agrario en General, tales como:

1. Principio de la actividad agraria eficientemente ecológica:
Tal principio conlleva replantearse una actividad agraria, donde el ciclo biológico vegetal y animal se preserve y se

reproduzca de manera sostenible y natural por la variable ambiental. De igual forma tal proceso productivo no debe sustraerse de la biodiversidad propia del factor tierra (bosque).

2. Principio de protección de territorios indígenas ambientales: Tal principio lleva al Derecho Agrario tutelar los territorios indígenas considerando no sólo el factor tierra, sino la propuesta convergente de respeto entre persona y naturaleza, y por ende un modelo de desarrollo donde la empresa esta contenida en el continente (territorio) y donde el factor de la economicidad se expresa en la viabilidad de contratos de sumideros de oxígeno, productos derivados de la agricultura sustentable, así como la capacidad de contribuir a la vida del planeta.
3. El principio de respeto a la diversidad cultural y la coexistencia de regímenes de propiedad: Los cambios y diferencias que tiene la propiedad a través de los procesos históricos y que nos lleva a hablar de las propiedades y no de propiedad, tal como lo señala el romanista Bonfante cuando dice..."el nombre de la propiedad no se ha aplicado nunca a un bloque unitario de relaciones jurídicas y que por el contrario, es una simple generalización elaborada por encima de señoríos radicalmente diferenciados por su objeto"...(6) Todo ello para establecer una lectura diferenciada de la propiedad y sobre

todo como fenómeno social y jurídico, impregnada de una base cultural propia. Esta constatación histórica nos permite sostener en esta etapa del siglo 21, frente a la tragedia ambiental del planeta, optar por una propiedad colectiva indígena que incorpore en el tema propiedades, el principio de la variable ambiental y darle sustento al derecho agrario agroambiental y alimentario.

Basados en las reflexiones precitadas, es necesario destacar algunos aspectos que podrían ser materia propositiva del derecho agrario agroambiental y alimentario y en conexión con Convenios y Protocolos internacionales, tratando no sólo de alcanzar su razón teleológica, sino su aspecto de ordenador jurídico y operativo.

En este orden podemos subrayar varias tareas:

- a. una normativa que regule los impactos a la producción y al ambiente, de manera que los conflictos agroambientales y alimentarios, encuentren una tutela jurídica en la jurisdicción agraria y ambiental.
- b. Que la contratación agraria pueda establecer cláusulas de protección y reparación, así como los criterios para evitar dependencia tecnológica y consecuencias que afecten la salud y los cultivos naturales.
- c. La legislación agraria y su jurisdicción como reguladores entre la seguridad alimentaria y el mercado, asegurando un intercambio

congruente con la salud humana, los derechos humanos y el compromiso social del Estado-Nación.

- d. Un derecho agrario, que es parte de una estrategia nacional del Estado, donde se construyen los balances necesarios entre la sociedad y el impacto de las empresas biotecnológicas. Por ello es imprescindible entender el alcance de una política de agricultura sustentable, escenario donde el derecho agrario debe evolucionar y generar nuevos paradigmas.

La globalización es una realidad insoslayable. Los Estados-Nación están conectados por intereses externos a esa realidad, lo que agrava la capacidad estatal para el desarrollo sustentable. Sin embargo, nuestras sociedades, el derecho agrario como parte de la institucionalidad jurídica democrática, y nuestros Estados no debemos renunciar a nuestro derecho por la justicia, la paz y al desarrollo.

Santander Tristán Donoso

Agrarista Panameño

Presidente del Centro de Asistencia Legal Popular, personería del Instituto de Derecho Agrario, Indígena y Derechos Humanos de Panamá.

Bibliografía

1. Tristán Donoso, Santander. Evaluación Social. Aspectos Legales sobre la Administración de Tierras en Panamá. Panamá 1999.
2. Anteproyecto de Ley sobre el Instituto de Tierras y Patrimonio Público.
3. Carrozza, Antonio. El Derecho Agrario, como Derecho para la Paz. Artículo de "Derecho Agrario y Derechos Humanos ", Cultural Cuzco S.A. Perú 1988.
4. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
5. Tristán Donoso, Santander, Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Sostenible. Panamá 1998.
6. Ourliac-Malafosse, Derecho Romano y Francés Histórico.