

Conceptos de Estructuralismo Agrario

por Camilo N. Carrillo G.

La tarea de la enseñanza del Derecho supone necesariamente el encuadre de normas positivas dentro de un contexto teórico sin el cual la ley, como tal, carecería de un adecuado sustento doctrinal que explique su existencia y justifique su aplicación. Esta sistematización de la norma jurídica debe corresponder a su vez a una esquematización de los principios dentro de un ordenamiento en que aquella conjugue la realidad sobre la que ha de ser aplicada con los fundamentos de la mecánica legal. Siendo así, la irrupción de las llamadas nuevas ramas del saber jurídico ha traído como consecuencia inmediata una aparente confusión entre la actividad del Derecho como tal y las condiciones de su existencia material. Un aspecto remarcable de la teoría general del Derecho está dado precisamente por el delicado proceso de integración del fenómeno jurídico substancial frente a las nuevas formas de realización social.

Dentro de los esfuerzos recientemente realizados para centrar esta doble perspectiva, merece particular atención la obra del Profesor Antonio C. Vivanco, quien en su "Teoría del Derecho Agrario" (1), nos ofrece, con claridad didáctica que no hace concesiones a la profundidad de su pensamiento, una acertada visión del estructuralismo agrario concebi-

do como el esquema inmaterial sobre el que desarrolla su teoría y sus normas el Derecho Agrario.

La Actividad Agraria, como punto de partida, se define como "una forma de actividad humana tendiente a hacer producir a la naturaleza orgánica cierto tipo de vegetales y animales, con el fin de lograr el aprovechamiento de sus frutos y productos". Sobre este enunciado de carácter general, se precisan los criterios que buscan una mejor aproximación al acertamiento de la realidad:

- a) El criterio de la necesidad: que incluye dentro de la actividad agraria a toda aquella que aparece indispensable al cultivo de la tierra, lo que de un lado la limita en su aspecto agrícola y de otro la hace extensiva a formas tales como la comercialización o transformación de la producción.
- b) El criterio de la prevalencia: que busca una definición sobre el carácter dominante que el cultivo del fundo pudiera tener con relación a la comercialización o industrialización del producto.

(1) VIVANCO, Antonino C.— "Teoría de Derecho Agrario", 2 Ts. — Ediciones Librería Jurídica. La Plata, 1967.

- c) El criterio de la autonomía: que busca delimitar el ámbito de la actividad agraria según la independencia que pudiera encontrarse por relación a otras actividades. La interrelación que aparece del plano económico hace difícil en muchos casos tal distinción.
- d) El criterio de la normalidad: que define la actividad agraria como aquella consistente en cultivar la tierra, criar animales y realizar tareas que son propias a tales fines.
- e) El criterio de la accesoriedad: según el cual la delimitación de las áreas alcanzaría una definición en la medida en que las actividades comerciales o industriales dejan de ser un accesorio de lo productivo.

Esta síntesis de puntos de vista propuestos para una mejor identificación de la actividad agraria pueden, en cada caso, ofrecer elementos de juicio que deberán ser tomados con ciertas reservas según la situación a la que pretendan adecuarse. Esta ubicación de la actividad humana, así como su clasificación, importa al Derecho Agrario en tanto que condiciona su radio de aplicación. De allí que Vivanco asume como supuestos básicos los siguientes principios:

- a) La Actividad Agraria implica necesariamente una actividad extractiva o productiva, sea ya el cultivo del suelo o la crianza de animales, contando con la actividad de transformación del

producto y los canales de comercialización como complemento accesorio de la función.

- b) Si la transformación o comercialización de los productos no aparecen nítidamente como accesorias de la productividad, sólo deben ser normadas por disposiciones agrarias, lo que, si bien pudiera ser discutido en el plano jurídico formal de la autonomía de las ramas del Derecho, encuentra amplia justificación en el interés público que representa el interés de la sociedad, y, por tanto, del Estado en la defensa de la productividad y la realización social de la justicia.
- c) Otras actividades con incidencia inmediata en el sector agrario deben considerarse dentro de tal actividad. Por ejemplo: el manejo y conservación de los suelos, el uso del agua, las campañas de sanidad vegetal, la entomología, etc.

Siendo así, la Actividad Agraria aparece como "la acción humana dirigida intencionalmente a la producción con participación activa de la naturaleza, y a conservar las fuentes productivas naturales". La acción del hombre se muestra como promotora de la acción natural para cuidarla, mejorarla, acelerarla y desarrollarla. Esta orientación del autor permite distinguir, de un lado, la participación del hombre y su trabajo, y, de otro, una acción natural que se desarrolla bajo su cuidado; su finalidad, la producción. De allí que se defina la actividad productiva como la acti-

vidad agraria por excelencia, con sus manifestaciones concretas en la agricultura y la ganadería. Debe precisarse que el esquema general de las actividades agrarias es bastante más amplio y comprende relaciones aparentemente lejanas de los primeros objetivos señalados, por lo que la interrelación indicada obliga a no dejar de lado elementos que alcanzan relevancia en el proceso agrario general y que obligadamente deben ser tomados en cuenta al esbozar un cuadro estructural de una realidad agraria como supuesta base para la definición de una política a seguir.

Se ha insinuado ya que de la actividad agraria surgen distintas relaciones; éstas las podemos situar en el plano social, económico o jurídico. El hombre, al desarrollarse en el campo agrario, va creando o va siendo sujeto de estas relaciones, bien con las cosas o con otros hombres. Tenemos que señalar entonces la preexistencia de dos elementos, el hombre y las cosas. Un tercer elemento surge de la relación funcional entre ambos. La producción, por ejemplo, viene a trasuntar la síntesis de esta actividad humana con el elemento natural, va a expresar, en su medida, la forma como la conjugación de estos elementos se viene produciendo dentro de cauces deseables y compatibles con las normas de la justicia y/o el interés social.

Debemos distinguir ahora entre las relaciones que surgen en el ámbito agrario con carácter formal entre los hombres y las cosas o entre los hombres por razones de servicios y las relaciones materiales que surgen en el

mismo ámbito. La distinción es teórica, pues en la práctica se encuentran interrelacionadas. Así por ejemplo, a la relación material que aparece entre el agricultor y la época del año agrícola en que debe proceder a la "tumba" del algodón por razones de sanidad vegetal, corresponde una norma legal que viene a constituir una relación formal en el proceso agrario. Propiamente, se puede señalar que el conjunto de relaciones que constituyen la estructura, sigue un movimiento multidireccional en cuanto se refiere a sus conexiones esquemáticas. Se suele dar como ejemplo en estos casos el cómo una relación formal, constituida por una ley, puede permitir la realización de otra de menor jerarquía, un contrato que, a su vez, va a tener inmediata repercusión en la relación material que va a surgir del trabajo del agricultor con la tierra.

Debe señalarse cómo este fenómeno produce relaciones e interrelaciones en el orden social, económico y jurídico. La Estructura Agraria es el conjunto de aquellas, surgidas del elemento humano y el factor natural como consecuencia de la actividad agraria.

Una estructura justa, y por tanto equilibrada, vendría a resultar aquella en que los actos que engendran dichas relaciones se ejercitan en armonía con el interés de la sociedad, produciéndose un ajuste correcto en las interrelaciones. Pero así como hemos visto que las repercusiones en un plano formal se transmiten rápidamente a otras relaciones ya formales o materiales, los desajustes estructurales, por el mismo proceso,

tienden a crear toda una cadena y a ahondar el desequilibrio en aquella estructura imperfecta multiplicando las perturbaciones. Podemos entonces deducir la trascendencia de una normativa jurídica que permita un adecuado ajuste estructural. Como presupuesto de base, tenemos que señalar la importancia y la necesidad de crear una interrelación armónica que, regulando las relaciones normales, sea capaz de generar una "reacción en cadena" que, superando las deficiencias en este orden, haga posible un mejoramiento y estabilización de las relaciones materiales. Es este el objetivo teórico de toda ley de "Reforma Agraria".

El cuadro general de las relaciones agrarias es múltiple y ya en la práctica parece difícil corregir una estructura que se manifiesta deficiente sin resentir en una u otra medida el interés individual. Se ha señalado previamente que uno de los aspectos más interesantes del Derecho es hoy el reto que supone la integración del fenómeno jurídico frente a las nuevas formas de realización social.

Aparentemente más sencillo, por no resentir interés alguno, suele ofrecerse la incorporación de nuevas tierras como un medio de corregir las deficiencias estructurales. Aquí se está orientando fundamentalmente la acción correctora a las relaciones materiales, que habrá de traducirse en una elevación del producto bruto nacional. Sin embargo, si tales tierras nuevas no son distribuidas equitativamente, pese a lo que representan como elevación de la productividad, estarán ahondando en el orden de las relaciones formales la deficien-

te estructura agraria del país. Tal parecería ser el caso de algunos proyectos de irrigación. De la misma forma, podemos señalar que cualquier disposición del Estado en favor de los agricultores que fuera en perjuicio, por ejemplo, de los trabajadores agrícolas, sin duda podría lograr para aquellos una mayor utilidad al término de la campaña, pero vendría a inestabilizar, aún más, una estructura que, precisamente por relaciones de orden social, económico y jurídico, permanece desequilibrada.

La estructura, como tal, tiende a ser estática. Ella estratifica, busca estereotipar las actividades que le dan origen, mientras que éstas son por naturaleza dinámicas. Pero en el orden empírico de los acontecimientos, podemos observar que toda estructura desequilibrada carece de una adecuada interrelación de sus elementos en los diversos planos en que se producen las relaciones, y así, fluctúa buscando insensiblemente sus propios canales de compensación. El problema de las "invasiones" en el Perú, da testimonio de la liberación por la fuerza de elementos estructurales deprimidos en busca de un nuevo ordenamiento jurídico por la vía de facto.

La estructura aparece constituida por las relaciones. A su vez, las relaciones surgen por la actividad. Así la estructura jurídica surge en último término de la actividad jurídica. He aquí el reto de nuestro tiempo a la tarea del jurista. La adecuación de los fenómenos de orden social, económico y político, en fórmulas de obligatoriedad que condicionen la

función estabilizadora de la normativa social (2).

De esta forma, todo proceso de Reforma Agraria comporta la modificación de estas relaciones jurídicas formales conjuntamente con una correcta sustitución de las relaciones materiales que se muestran deficientes. La interrelación en el proceso en sí se da pues, tanto a nivel legal como técnico. Tal parecería ser el propósito de la Ley de Reforma Agraria peruana cuando declara:

“La Reforma Agraria es un proceso integral, pacífico y democrático destinado a transformar la estructura agraria del país y a facilitar el desarrollo económico y social de la Nación, mediante la sustitución del régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que eleve la producción y productividad de ella, complementado con el crédito adecuado y oportuno, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos a fin de que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad”. (3).

Dos son los caminos que la experiencia de los pueblos muestran como corriente inspiradora de la transformación agraria. De un lado tenemos los *procesos revolucionarios*, en los cuales se liquida el ordenamiento jurídico preexistente; ellos suponen la creación total de una nueva estructura jurídica y la transformación total de las relaciones formales

hacia una adecuación con la nueva situación.

Como se desprende del tenor mismo de nuestra ley agraria, el camino seguido por el Perú lo sitúa entre los *procesos de transformación*, procurando cambiar el ordenamiento jurídico agrario dentro de los cauces legales previamente constituidos en concordancia, a su vez, con la estructura jurídica del país; de allí que su objetivo fundamental no sea la creación de una nueva estructura, sino el ajuste de las relaciones preexistentes con el propósito de lograr una mayor identificación del interés individual y el interés colectivo entre los elementos actuantes de la actividad agraria.

Así como se ha señalado la estructura como un conjunto de relaciones, es decir, como un esquema, como producto de una abstracción, conviene precisar que las actividades agrarias que la originan precisan de un soporte material. Este viene a ser la infraestructura, conjunto de obras materiales que permiten el desarrollo de las actividades agrarias. La infraestructura es física y material. Está constituida por los caminos, canales, represas, depósitos, silos, etc., sin los cuales, la actividad rural difícilmente puede desenvolverse. Son bienes construidos por el hombre para complementar la obra de la naturaleza y ya en el orden estrictamente jurídico, podríamos considerarlos como accesorios para evitar confundir

(2) Ver: PASARA, Luis H. — “Derecho y Cambio Social”, en *Thémis* — Revista de Ciencias Jurídicas. — Año 3, número 5, 2º Semestre 1967 — Lima.

(3) Ley N° 15037, Título Preliminar, Art. 1º.

los con el bien principal. Son obras de infraestructura las mejoras que introduce en el predio el agricultor siempre que estén destinadas a la normal explotación del fundo. Podemos citar un ejemplo para mejor distinguir: la actividad que desarrolla un "feudatario" da lugar a una relación con el cedente de la tierra, lo que origina una estructura; a su vez, este campesino construye un canal para mejorar el riego de la parcela, con lo que ha efectuado una obra de infraestructura.

Si bien el desarrollo de la infraestructura agraria constituye un valio-

so aporte al mejoramiento de la relación estructural, por las razones señaladas no puede confundirse propiamente con una reforma. Tal vendría a ser el caso de la incorporación de nuevas tierras al cultivo o el mejoramiento de las existentes (4), lo que, en todo caso, sólo puede entenderse como una acción complementaria que no podrá, en ningún caso, tener la repercusión en el cuadro estructural de una reforma en el orden formal como vendría a ser, por ejemplo, una reforma en el régimen dominal. Así lo considera nuestra ley.

(4) Ley Nº 15037 — Título III.