

## POLÍTICA AGRARIA Y DERECHO AGRARIO

MARIO R. DE MARCO NADES

### I. — La Política Agraria

La política agraria constituye una de las manifestaciones de la política en general, que circunscribe su acción a la actividad agrícola. En sí misma, la política agraria debe combinar los distintos elementos de la estructura para lograr los objetivos propuestos<sup>1</sup>.

Los elementos de la estructura agraria, en nuestra opinión, son: a) las relaciones técnico-económicas; b) las oportunidades socio-culturales, y c) el sistema jurídico-institucional. Quede claro que la estructura es una unidad que sólo admite divisiones metodológicas para su análisis particular, pero como un todo, cada una de sus facetas está íntimamente relacionada con las restantes, en una activa interinfluencia.

Según Abel el objeto de la ciencia político agraria es la situación social rural, las instituciones rurales y los problemas intermedios que surgen entre las explotaciones, entre explotación y familia y entre los sujetos económicos y los organismos del poder político en la economía estructurada sobre el principio de la división del trabajo. Por la interpretación de este objeto se interesan investigadores de muy diverso origen con métodos que varían enormemente<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver VIVANCO, ANTONINO C.: "Tratado de Derecho Agrario", Ediciones Librerías Jurídicas, La Plata; 1967; tomo I, pág. 43 y ss.

<sup>2</sup> ABEL, WILHELM: "Política Agraria"; Ed. El Ateneo; Buenos Aires, 1969, pág. 35; donde agrega "Sus resultados parecen apenas susceptibles de síntesis, pero conviene tener presente que 1) la economía agraria, la ciencia de las instituciones agrarias y la sociología rural, reflejan solamente diversos aspectos de un estado ontológico que no puede reducirse a una sola, la vida en sociedad; 2) que el objeto posee la particularidad de formar entretos en los planes del ser, del deber ser y del ser del cambio eterno, del devenir; y 3) que toda investigación político-agraria parte desde realidades que pueden definirse como políticas o según lo formulara un talo naïve, como el "interés público" en el problema. Lo que no entra en estas relaciones se pertenece a la política agraria como ciencia".

El fin mismo de la política agraria debe ser el desarrollo, entendido no como instrumento económico, sino como evolución de una sociedad, en la cual se combinan los distintos elementos estructurales de forma tal que planteado en términos históricos pueda verse en el mismo una situación de perspectiva y alcanzar los niveles de dignidad humana. Este desarrollo no puede estar condicionado únicamente por factores económicos, como usualmente se lo emplea, sino debe tener muy en cuenta también las situaciones sociales. De ahí que el fin "desarrollo" de la política agraria muchas veces viene a resultar un cambio social, en forma más específica en los países latinoamericanos.

Concordante con esta noción de desarrollo Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto consideran "al desarrollo como resultado de la interacción de grupos y clases sociales que tienen un modo de relación que les es propio y por tanto intereses y valores distintos, cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socio-económico. La estructura social y política se va modificando en la medida en que distintas clases y grupos sociales logran imponer sus intereses, su fuerza y su dominación al conjunto de la sociedad"<sup>2</sup>.

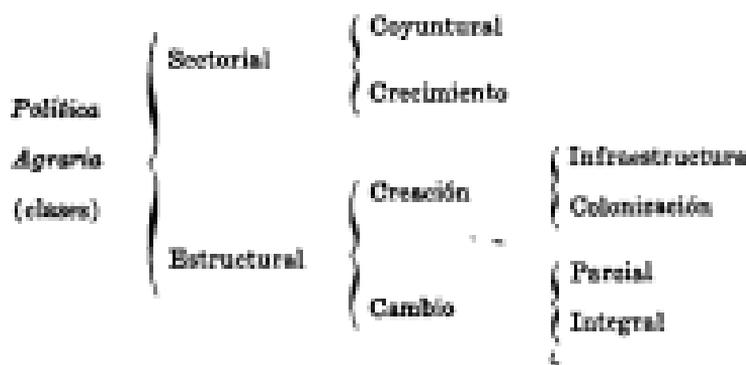
En esta primera parte del artículo intentaremos dar una clasificación de la Política Agraria, atendiendo a la forma, tiempo y finalidad como se lleva a cabo. Es obvio que esta sistematización no pretende ser definitiva ni dogmática, sino simplemente ejemplificativa y utilizable como modelo de método expositivo.

La utilidad, que pretendemos, con respecto a la clasificación de la Política Agraria en punto al enfoque jurídico del tema, será determinar con claridad cuáles deben ser los instrumentos legales que tienen que aplicarse para lograr determinado efectivo político. Así, pues, como veremos detalladamente más abajo, por ejemplo que no se emplee la ley I para obtener el objetivo X, cuando dicha ley sólo podrá producir algunos efectos N pero nunca el fin pensado, dado que es medio poco idóneo para lograrlo. Sistematizar ayuda a clarificar y sólo con ideas claras podrán realizarse labores eficientes y fructíferas. Concretamente la finalidad práctica de una clasificación, está dada al estu-

<sup>2</sup> CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE Y FALETTI, ENZO: "Dependencia y Desarrollo en América Latina": Ed. siglo veintiuno; México, 1979, pág. 18. Cfr. además a Fortiori, la Encíclica "POPULORUM PROGRESSIO" del Papa Pablo VI, del 26 de marzo de 1967, donde dice: "el desarrollo, que no se reduce al simple crecimiento económico, para ser integral debe promover a todos los hombres y a todo el hombre... es indispensable el establecimiento del diálogo entre quienes operan los medios para el desarrollo y quienes se benefician con él para medir cuidadosamente las disponibilidades y las necesidades" y partes concordantes.

diños: poder ubicar sistemáticamente una política analizada con rigor científico; al director o ejecutor de la misma: el encuadrar y conocer los verdaderos límites de su acción; al destinatario de la política: no confundir ni permitir confusiones en cuanto a la política que debe cumplir.

En rigor de verdad, la política agraria está ligada íntimamente a la política económico-social de un Estado. Es así que para considerar sus eventuales divisiones debemos basarnos en principios de marcado acento económico. Pero ello no debe entenderse como una intromisión en la ardua y difícil teoría económica, sino tan sólo aprovechar algunos de sus conceptos para nuestro ensayo.



La política *Sectorial* es aquella que utiliza solamente algún elemento de la estructura agraria o un grupo de ellos, pero sin alterar esos presupuestos estructurales<sup>4</sup>. Por ejemplo, créditos, impuestos, precios, salarios, arrendamientos, etc., sin cambiar la esencia de los mismos, sino como instrumentos de política que mueven a determinadas conductas de los agentes económicos.

Dentro de este tipo de política sectorial, si lo que se trata de solucionar son situaciones inmediatas o llevar adelante planes de muy breve plazo, nos encontramos con la política "Coyuntural". Pero si esas mismas políticas parcializadas pretenden ejecutar planes a largo plazo, siempre sin alterar los presupuestos de la estructura agraria, nos hallaremos frente a una política de "Crecimiento".

<sup>4</sup> "Sectorial" no está aquí empleada como suele usarse en economía al hablar de los sectores "industrial", "exportador", etc. sino como antónimo del vocablo "Estructural". De ahí que ambas palabras se refieren a la política agraria, que de hoy ya es parte de un "sector agropecuario" de la economía.

Por el contrario, será *Estructural* si en su acción están incites la creación o cambios de esos elementos. O sea, cuando la política agraria interesa y se interna directamente en las bases de la situación social, económica e institucional del agro, ésa será claramente una política estructural.

Esta, a su vez, podrá ser de "Creación", cuando forma las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de la actividad o directamente establezca una estructura agraria consecuente con el resto de la sociedad. En esos supuestos encontramos las dos clases de este grupo, que son la "Infraestructura" y la "Colonización".

En la infraestructura se trata de crear los medios suficientes para implantar con posibilidad de éxito la actividad agropecuaria, por ejemplo, la construcción de caminos, obras de riego, etc. En la colonización estamos ante una acción tendiente a crear, en una zona, la estructura agraria en sus distintas fases.

Atendiendo a la política estructural de infraestructura, cabe precisar la siguiente distinción. Si las obras de cultura son dirigidas a la creación y asentamiento de una estructura integral, será entonces si política estructural de creación; tal como ejemplo en una zona selvática de propiedad fiscal, en la que se realicen obras de desmonte, caminos, sistemas de comunicaciones, etc., previendo la futura utilización de esas obras para el asentamiento de una estructura agraria. Por lo contrario, si esas obras tienden a mejorar las preexistentes en una zona donde ya hay una estructura, éstas no serán parte de una política de creación sino de coyuntura o crecimiento. Por ejemplo, en una región apartada de los principales mercados, en la cual se mejoran los caminos y se construyen nuevas represas, a fin del mejor aprovechamiento de la capacidad productiva de la región.

Como ya está dicho la colonización es la tarea de crear una estructura agraria integral en una zona. Para que ésta pueda tener lugar, es presupuesto que no exista ninguna estructura anterior, pues si existiera y se tratara de llevar adelante cierta política en relación a la misma, no sería colonización stricto sensu<sup>2</sup>. Por lo tanto, sólo puede llevarse a cabo en una región a la cual no ha llegado el hombre o si lo ha hecho, no haya sido en número y condición suficiente como para entender que ahí exista una estructura previa. Colonización, lato sen-

<sup>2</sup> En este caso estaríamos frente a una política de cambio parcial.

sa, significa poblar y su expresión más estricta es la creación de una estructura agraria.

Para ejemplificar nuestro concepto, imaginemos la zona selvática mencionada anteriormente, en la cual se han realizado obras, a fin de facilitar el asentamiento de una población y la creación de una estructura. Para que esta política sea de colonización realmente, es necesario que esa región esté deshabitada o habitada en muy pequeña escala, v. gr. algunos cazadores aislados y que la acción sea realmente creativa de estructura<sup>4</sup>.

A su vez, es necesario no confundir este concepto con el de recolonización, que es la actividad tendiente a corregir o complementar una política de colonización ya realizada, pero que por ciertas contingencias no pudo brindar los resultados previstos. Mientras la colonización es creativa, la recolonización es correctiva de un plan ya ejecutado o en ejecución y como tal forma parte de la política sectorial de crecimiento.

Otro concepto muchas veces asimilado al de colonización, pero que sin embargo tiene marcadas diferencias, es el de "concentración parcelaria". Si bien, prima facie, ésta podría aparecer como una especie de recolonización atento su carácter de correctiva, a poco que analicemos, veremos que no es así. "La expresión concentración parcelaria se refiere al conjunto de las diversas medidas encaminadas al reagrupamiento de las explotaciones"<sup>5</sup>.

La concentración parcelaria se realiza en zonas en las cuales hay una estructura, donde la propiedad rural se ha visto tan minimizada en su extensión territorial, que es ya muy difícil obtener producciones beneficiosas o que al menos puedan satisfacer las más inmediatas necesidades de los pobladores de esa región. Por ello, la política gubernamental tratará de reagrupar esas propiedades en una nueva dimensión más apta para una eficaz producción agropecuaria. Aquí estriba la más profunda diferencia, pues la concentración parcelaria no crea una estructura como la colonización, sino que modifica una estructura dada por una más adaptada a las necesidades zonales<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Hay que distinguir entre colonización y poblamiento (espontáneo o dirigido), pero en última instancia la colonización siempre es fruto de una actividad estatal.

<sup>5</sup> LÓPEZ, PEDRO MANUEL: "La concentración parcelaria. Principios de legislación"; FAO, Roma, 1932, pág. 1. Confrontar además: JUAN JOSÉ SANZ JABQUE: "Normativa de la concentración parcelaria y de la ordenación rural: reforma de estructuras agrarias", en *Revista de Derecho Español y Americano*; Ed. Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1965, n° 9, págs. 11/38.

<sup>6</sup> Este proceso acarreará, como es lógico, una nueva forma jurídica de titu-

La política estructural será de "cambio", en tanto se proponga alterar alguna o todas las facetas de la estructura agraria. Si las modificaciones estructurales afectan sólo a una faz hallamos la política de "cambio parcial". A contrario sensu, si el cambio afecta a la estructura agraria en su totalidad, será denominada "integral".

Cuando se trata de modificar sólo una determinada fase de la estructura agraria, estamos frente a una política estructural de transformación como generalmente se la denomina. Es así, que cuando se proponen nuevos métodos técnicos-económicos frente a los comunes de una región, esa actividad puede considerarse como de cambio parcial (transformadora); otro tanto sucede cuando se tiende a convertir en propietarias a los productores contractuales.

El cambio integral de una estructura agraria en sus tres aspectos, nos da el criterio científico de reforma agraria. Para la materialización de este concepto, es necesario que tanto los elementos económicos, como la situación social y cultural, cuanto las normas legales, cambien integralmente la estructura anterior. No será por tanto, verdadera reforma agraria aquella política que modifique parcialmente alguno de estos puntos, sino de transformación como ya hemos visto.

Uno de los errores más comunes al tratar este espinoso y polémico tema, es considerar a la reforma agraria como el cambio del sistema de titularidad jurídica de la tierra<sup>9</sup>. Se puede reconocer fácilmente que éste es un aspecto fundamental en esta clase de política agraria, pero no el único para su concreción. Se podría establecer un nuevo régimen legal de la tierra y de nuevos titulares de la misma, ya sean personas individuales como colectivas, pero si simultáneamente no se alteran los otros presupuestos de la estructura, esa presunta reforma será tan sólo un cambio parcial. Por ello, una política de reforma agraria debe estar acompañada por cambios de todo el sistema; por ejemplo: riego, crédito, asistencia social, etc. Hay ejemplos históricos que avalan nuestro criterio, pues al tratar de dividir latifundios y repartir la tierra a los campesinos, no se logró modificar sustancialmente

la estructura. La concentración parcelaria será una política estructural de cambio parcial y no de creación. Si el cambio llegara a ser total, o sea si alcanzara también a los planes socio-culturales y técnico-económicos, esta concentración parcelaria sería entonces una reforma agraria.

<sup>9</sup> Cfr. "Las Reformas Agrarias de América Latina", recopilación de OSCAR DELGADO, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

la estructura ni un mejoramiento en el nivel de vida de la población rural<sup>10</sup>.

Otro tanto acontece cuando las modificaciones son parciales, tales como el sistema tributario; si éste se modifica habrá un cambio parcial, pero por muy importante que el impuesto sea en la vida económica y financiera de los pueblos, no basta para que por sí cambie toda la estructura agraria. De ahí que concluyamos que es también un grave error hablar de "reforma agraria" en estos casos<sup>11</sup>.

## II. — DERECHO AGRARIO

Entendemos por Derecho Agrario, el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los sujetos agrarios y referidas a la actividad agropecuaria<sup>12</sup>.

El Derecho Agrario, en cuanto conjunto de normas, es uno de los aspectos más significativos y demostrativos de la especificidad de esta rama del saber jurídico<sup>13</sup>.

En punto a la técnica legislativa que debería emplearse para esta materia, hay en Argentina un movimiento tendiente a lograr un Código Agrario Nacional, que subsuma la dispersa legislación, nacional, provincial y municipal que abunda en innumerables leyes, decretos-leyes, decretos y resoluciones. Más aún, cuando no se hallan con frecuencia textos ordenados ni recopilaciones especiales<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. MILLAN DE MOTERS, SILVIA: "La tenencia de la tierra en México"; Ed. Universidad Autónoma de México; Escuela de Economía; México, 1967, pág. 93. DE LA PENA, MOISÉS T.: "Nuestra Reforma Agraria Económica, un obstáculo para el desarrollo de México", en revista "Investigaciones Económicas" México, D. F.; 1964, n° 94, págs. 183/191. DIEGUES, MANUEL: "Las comunidades agrícolas en América Latina", en revista "Migraciones Internacionales", CENE; 1963, n° 2, Iqs. 118/123.

<sup>11</sup> Ver GARCIA, ANTONIO: "Dialéctica de las Reformas Agrarias en América Latina"; Ed. ICERA, Santiago de Chile, 1967, pág. 3 y ss. Para ampliar este tema puede verse también mi conferencia "La Reforma Agraria", ed. del autor, Buenos Aires, 1968, 24 págs.

<sup>12</sup> Es este un concepto de derecho positivo, al cual hay que agregar para una correcta interpretación del Derecho Agrario, el estudio de las distintas fuentes del mismo, a saber: la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la doctrina.

<sup>13</sup> Decimos "especificidad" y no "autonomía", porque entendemos al Derecho como un todo indivisible, pero que admite secciones específicas tanto en su normativa cuanto a su estudio y análisis, pero sin llegar a tener una independencia tan grande, como se sugiere con el segundo recuadro.

<sup>14</sup> Cuando integré el Sector Agropecuario del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), preparé por encargo de sus autoridades una "Recopilación de legislación agraria vigente, a nivel nacional y provincial, al año 1966" (inédita).

También en otros países, especialmente de raíces jurídicas romanas<sup>15</sup>, se promueve la sanción de un Código Agrario como herramienta legal útil no sólo al gobernante, que encontraría en el mismo todo el contexto de normas aplicables, sino también que facilitaría a los ciudadanos interesados el conocimiento directo de dichas normas.

No es éste el momento oportuno para reiniciar la polémica de Thibaut y Savigny, pero si queremos señalar que sería necesario replantear la eficacia de dicho código, pues el estado actual de la evolución doctrinaria, en lo que concierne a la técnica legislativa general, es aplicable también al ámbito del Derecho Agrario<sup>16</sup>.

Al ser la agropecuaria, una actividad profundamente encarnada de materias económicas y con el alto grado de aceleración de las técnicas de uso y explotación de los recursos naturales renovables, los cambios son permanentes y un código obligaría a un estancamiento legislativo apartado de la realidad que pretende regular. Excepto si el código considerado como una ley más permite fácilmente introducir modificaciones y actualizaciones; pero si se adopta este criterio corre serio peligro des de los valores jurídicos hacia los cuales apunta la codificación: la seguridad y la estabilidad.

No se nos escapa, que además de los argumentos científicos en esta discusión, pesan en mayor medida consideraciones políticas, pues los Códigos Agrarios en ciertos países vienen a ser un desideratum para plasmar y concretar medidas de política agraria. Pero si nos atenemos a la clasificación de la política que esbozamos en el punto anterior, veremos que un código difícilmente pueda solucionar problemas sectoriales, sino que determinaría las bases jurídicas-institucionales de la estructura agraria. Por ello, sin denominarse "código" pero llenos de

<sup>15</sup> SCIALOJA, TITTONO: "Diritto Agrario e Codice Agrario" en *Rivista di Diritto Agrario*, año VII, 1928, págs. 12 y ss.; SCOTTO PINTOR: "Per un Codice Agrario", en *Rivista di Diritto Agrario*, año VII, 1928, págs. 17/22; DEL VECCHIO, GIORGIO: "Agricoltura y Derecho Agrario", en *Estudios de Derecho*: Universidad de Antioquia, 1965, n° 67, págs. 47/58; VIVANCO, ANTONINO C.: "Análisis y comentario de un Antiproyecto de Código Rural para la Provincia de Buenos Aires", en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, tomo XXI, 1962, págs. 247/320; MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO: "Doctrina Auténtica del Derecho Agrario", en *Revista de Derecho Privado*, Santiago de Chile, año II, 1947, n° 3, págs. 9/19; MADRERO, RAUL R.: "Unificación de Códigos Rurales", reunión tagorográfica del informe presentado en el Congreso Agrario Argentino, Buenos Aires, julio

<sup>16</sup> TULANE LAW REVIEW, vol. XXIX, February 1958, n° 2, "The future of codification", en especial RIFERT, GEORGE: "La technique législative de l'économie dirigée", págs. 291/302.

ese espíritu algunas leyes de Reforma Agraria de América latina, representan verdaderas codificaciones, en materias tan dispares aunque íntimamente vinculadas, v. gr. régimen de la tierra, aguas, bosques, etc., pues todas ellas llevan entroncadas la misma finalidad política o sea la estructural de cambio integral<sup>17</sup>.

Consideramos que en nuestro país, en el cual existen a nivel nacional y provincial, una dilatada gama de normas agrarias, se impone la utilidad de una Recopilación en forma de Digesto, pero respetando la individualidad legal y no un código; mientras no se lleve a cabo una política estructural de reforma.

Al hablar en la definición *ut supra*, de sujetos agrarios, estamos limitando su ámbito de aplicación. Serán considerados sujetos agrarios todas aquellas personas que se desenvuelven en el marco de la actividad agropecuaria.

Los sujetos agrarios pueden ser: 1) *Privados*; los particulares sin distinción en cuanto a su naturaleza jurídica, ya sean personas físicas o jurídicas. 2) *Públicos*; los entes públicos actuando en la aplicación de una política agraria. Ejemplos: el Instituto Nacional de Régimen de la Tierra y Colonización, en los planes de colonización; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, para los planes de divulgación científica.

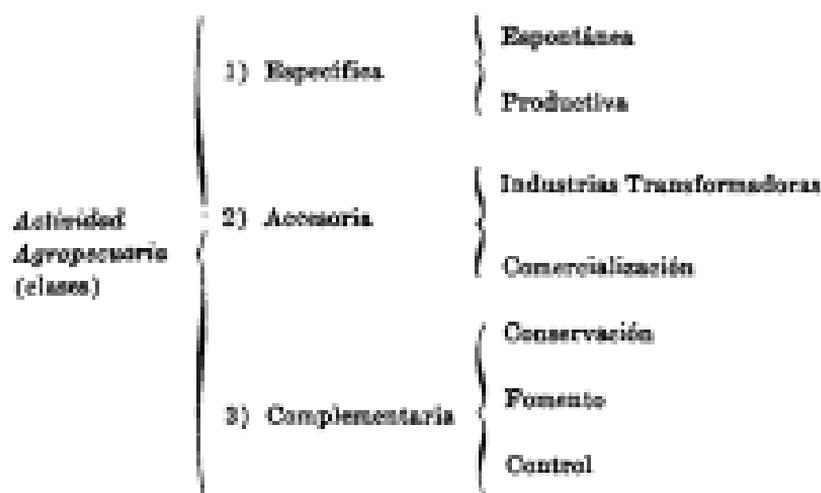
Veamos ahora el concepto de "actividad agropecuaria". A prima facie, todos tenemos una idea de lo que por tal debe entenderse, especialmente por saber con claridad cual es el ámbito agrario (*áger*) e identificar las antiguas tareas agrícolas (siembra, cosecha, cría) con el mismo. Por ejemplo, sabemos que la esfera agraria es aquella ajena a los edificios urbanos y en los cuales la tierra en sí misma y sus complementos, son considerados como susceptibles de producción.

En concreto, la actividad agropecuaria es aquella relación funcional entre ciertos sujetos especiales y los recursos naturales renovables.

Podríamos sistematizar la actividad agraria de la siguiente manera:<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Comparar entre otros: Decreto-Ley 2494 del 2/6/1953 sobre Reforma Agraria de Bolivia; Ley de Reforma Agraria de Venezuela del 5/3/1956 ley de Reforma Agraria y Colonización del 11/7/1954 de Ecuador; Decreto 1551 del 11/10/1952, ley de Transformación Agraria de Guatemala; Decreto n° 2 del 5/10/1952, ley de Reforma Agraria de Honduras.

<sup>18</sup> Ver especialmente VIVANCO *op. cit.* tomo I, págs. 23 y ss.



La actividad *Específica* entendiéndose por tal la clásica agrícola, en sus dos manifestaciones típicas: "esponáneas" en cuanto no requiere un cuidado previo ni permanente, sino mero esfuerzo extractivo temporal, v. gr. el talaje o la caza. A contrario sensu, "la productiva", en tanto que con carácter de continuidad se refiere al cultivo en la agricultura y la cría en la ganadería.

La *Accesorias*, es la que se desarrolla en el ámbito agrario y con criterio de suplementariedad de la actividad específica. Reconocemos dos modos: "las industrias transformadoras", aquellas en las cuales se procesan directamente los bienes obtenidos en la producción, v. gr. la industria tabquera, y la actividad "comercializadora", tareas de transacción con fines de lucro de productos o derivados agrarios, realizada por sujetos agrarios, la venta de granos por ejemplo.

Es *Complementaria* la acción realizada por los entes estatales frente a los particulares, tendientes a preservar los bienes agrarios y mejorar las condiciones en que se realizan las actividades específicas y accesorias. En tres formas genéricas: "la conservación de los recursos naturales renovables", cuidando el empleo de ellos y difundiendo las técnicas óptimas para evitar el abuso o mal empleo de los mismos. El "fomento" de las actividades específicas y accesorias, a fin de aumentar la producción agropecuaria y mejorar las condiciones económicas, sociales y jurídicas de los sujetos agrarios. Por último, "el control", de las tareas agrícolas para brindar seguridad jurídica a los sujetos

agrarios en sus vínculos, ya sea inspeccionando al ganado para detectar enfermedades y plagas, tipificando granos o supervisando los contratos agrarios.

Las relaciones reguladas por el Derecho Agrario se refieren tanto a las existentes entre los diversos sujetos agrarios entre sí, como a toda aquella relación en la cual intervenga un sujeto agrario y referente a la actividad agropecuaria.

Las vinculaciones jurídicas entre dos sujetos agrarios, como ser titular de la explotación y contratista, no presenta ninguna dificultad para su clara comprensión. Pero también pertenecen al Derecho Agrario las relaciones de un sujeto agrario con uno que no lo es, si dichas relaciones son relativas a la actividad desarrollada por aquél. Así, si un sujeto agrario, prescindiendo de su categorización específica, celebra con un Banco una operación de crédito, destinada a la actividad agrícola, esta relación deberá encuadrarse para su normativa en el Derecho que nos ocupa.

Este concepto puede chocar en alguna medida, con los expuestos por autores de otras materias, especialmente al no contar nuestro sistema jurídico con un fuero rural. Parece difícil delimitar teóricamente qué es una relación agraria o comercial o civil o administrativa, si no se cuenta con el instituto judicial encargado de controlar la aplicación de esa normativa.

La necesidad de un fuero rural ha sido planteada por diversos autores de todas las ideologías, pero ellos coinciden que es impostergable en nuestro medio. Llevadas entonces las cuestiones al plano judicial podría allí dilucidarse la competencia y la ley aplicable<sup>18</sup>.

Pero entendemos que países de tradición agropecuaria como la Argentina, y el resto de Latinoamérica, en los cuales esa actividad, fue y es decisiva para la economía general, el regular y proteger judicialmente a los sujetos que la realizan debe ser una prioridad legislativa.

<sup>18</sup> POMPA ESTRADA, HUGO: "La constitucionalidad del procedimiento agrario" en *Revista del Colegio Secuense de Abogados*, México, 1968, n° 2/10, págs. 87/161; CAPPELLETTI, MAURO: "El problema procesal del Derecho Agrario a la luz de las tendencias clasificatorias de las Constituciones modernas", en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, tomo 22, n° 2, págs. 182/199; BARRY, ALFONSO M.: "Fuero Rural, sus problemas actuales", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1963, III, págs. 128/217; KRERHA, FERNANDO P.: "Fuero Agrario" en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1968, I, págs. 171/189; COXLI, ADALBERTO ENRIQUE: "El fuero Rural", en *La Ley*, tomo 91, pág. 503; MONTA MAIA, J.: "Reflexões sobre a conveniência e viabilidade de uma justiça especializada no meio rural", en "*Jurídica*", Rio de Janeiro; 1968, n° 104, págs. 5/31.

La sistematización que se hizo de la actividad agropecuaria, nos lleva a reconocer dos clases de relaciones jurídicas, enfocadas desde el objeto de las mismas: las privadas y las públicas.

Sen relaciones privadas las relativas a las actividades específicas y accesorias, prestando de las clasificaciones eventuales de los sujetos, para un organismo estatal que intervenga en un acto agrario de objeto privado, no perdería por ello su condición de ente público.

Las relaciones públicas en las cuales se halla interesado el orden público, en cuanto al objeto de ese acto, referidas concretamente a las actividades complementarias<sup>20</sup>.

De esta forma vemos la dificultad que presenta asimilar el Derecho Agrario a una de las divisiones de Derecho Público o Privado. Cada autor varía, por un natural enfoque subjetivo, en cuanto a la consideración, pero lo cierto es que hoy día la arcaica división en público y privado, ya no tiene vigencia, más aún si desde un punto de vista universalista se enfoca al orden jurídico como un todo<sup>21</sup>.

### III. — DERECHO AGRARIO Y POLÍTICA AGRARIA

Es frecuente hallar en ciertos autores connotaciones ideológicas en el concepto de Derecho Agrario que ellos sustentan. Así, por ejemplo, hay quien entiende que tal derecho debe "...promover el equilibrio de los elementos intervinientes en el sector agropecuario, individuo, grupo social y Estado, para servir al bien común, mediante el logro de la mayor productividad y la justicia social..."<sup>22</sup>. También se ha dicho que es "...el establecido con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos o de la colectividad derivados de las explotaciones agropecuarias"<sup>23</sup>. Incluso el maestro Vivanco en su reciente definición (que modifica la expuesta en su "Introducción al Derecho Agrario") considera que tiene por fin "...el proteger los recursos naturales renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad rural..."<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> FAJAT, GERARD: "L'ordre public économique", Ed. Pichon-Durand Anón. París, 1963, 343 págs., ver capítulo II.

<sup>21</sup> KELSEN, HANS: "Teoría Pura del Derecho", RUDEBA, Trad. de SILVE, MOISES, Buenos Aires, 1969, pág. 182.

<sup>22</sup> DIAZ BALART, E.: "Derecho Agrario y Política Agraria", Madrid, 1964.

<sup>23</sup> MUGABURU, RAUL: "La teoría económica del Derecho Rural", Santa Fe, 1933, pág. 135.

<sup>24</sup> VIVANCO, op. cit., tomo I, pág. 192 y ss.

Sin embargo, consideramos que incluir en una definición de derecho objetivo política, es impropio e incorrecto. El Derecho como conjunto de normas jurídicas debe prescindir de propósitos tutelares, es una técnica de regulación de conducta, que no puede ser inspiradora de política. Debe abstenerse de pronunciar juicios de valor, dado que una ciencia debe comprender la naturaleza del objeto estudiado y analizar su estructura, rechazándose a favorecer cualquier ideología, suministrando ideologías que permitan justificar o criticar tal o cual orden social<sup>26</sup>.

suministrando ideologías que permitan justificar o criticar tal o cual orden social<sup>26</sup>.

Por ello entendemos que deberá dejarse de lado toda finalidad política en el concreto enunciado de una formulación científica de derecho Agrario.

Otro problema muy debatido en la doctrina es: ¿La Política ve del Derecho? ¿Es el Derecho un instrumento de la Política? el contrario, ¿Condiciona el Derecho a la Política? Para resolver las dudas, es sobre todo necesario situarse en el concepto de política; si por tal, entendemos un plan con contenido objetivos, concluiremos que, efectivamente, el Derecho Agrario es instrumento de la Política Agraria.

"Es función de todo orden social, de toda sociedad — sociedad no es sino un orden social— provocar cierta conciencia de los seres humanos: hacer que se abstengan de determinados actos que por alguna razón se consideran perjudiciales a la sociedad, que realicen otros que, por alguna razón repútanse útiles a la sociedad. Estos tipos (de órdenes sociales) háyanse caracterizados por una finalidad específica utilizada"<sup>27</sup>. No debemos olvidar que el Derecho Agrario es una técnica específica de promoción de conducta y en ese sentido se vincula a la Política.

En cuanto a la formación de las normas jurídicas, lo comparable perfectamente al Derecho Agrario, Jean Dabin opina que "l'élaboration du droit, de part en part oeuvre d'art ou de technique, on reconnaît donc l'intervention de deux arts ou techniques: l'art ou la technique politique, concernant la méthode, ou l'initiative et la décision reviennent à l'homme d'état, le juriste n'étant consulté que sur la "practicabilité" de l'acte"<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Kelsen, op. cit., pág. 63.

<sup>27</sup> Kelsen Hans: "La teoría general del Derecho y del Estado", de GARCÍA MAYNES, EDUARDO, 2ª edición, Imp. Universitaria, Buenos Aires, 1949, pág. 17.

ou la technique proprement juridique, visant la mise en formes réglementaire de la matière, ou l'initiative et la décision reviennent au juriste, sauf le contrôle de l'homme d'Etat quant à l'opportunité de certains modes de réalisation formelle"<sup>27</sup>.

También cierta jurisprudencia sostiene este criterio, para citar la más reciente: "Si el régimen de emergencia de los arrendamientos rurales se justificó en su momento por superiores exigencias de bien público, conformando un cuerpo de preceptos de orden público económico, no puede sostenerse que las normas derogatorias de dicho régimen que el legislador sanciona posteriormente a través de una valoración esencialmente política de las circunstancias, revistan distinta jerarquía"<sup>28</sup>.

Pero el estudio del Derecho Agrario, en cuanto a las normas positivas, sentencias judiciales especiales, tradiciones y costumbres no regladas y las opiniones de los autores, realizadas con un método propio, deberá orientar y auxiliar los principios políticos.

Es obligación de esta rama del saber científico, señalar cuáles deben ser las instituciones que necesitarán ser adecuadas para la nueva política; delimitar los derechos y obligaciones de los beneficiarios, adecuados al ordenamiento jurídico general; indicar las obligaciones de los entes encargados de llevar la política a la práctica, etc. Asimismo, el Derecho Agrario Comparado, servirá para mostrar los institutos jurídicos adoptados por las legislaciones de otros países, para mostrar sus aciertos y posibilidades e incluso las fallas y errores que deberían evitarse en la política deseada.

Por ello, si bien el Derecho está al servicio de la Política, ésta no puede prescindir del mismo para su elaboración, concreción y puesta en marcha.

Por lo tanto, el Derecho Agrario, como rama específica del orden jurídico, deberá brindar los medios para la planificación y aplicación de la Política Agraria. No entender esto, significa dejar de lado, en la nueva problemática político-económica, al Derecho Agrario debatiéndose en disquisiciones vagas e incesas.

<sup>27</sup> DABIN, JEAN: "La technique de l'élaboration du droit positif", Ed. Sirey, París-Bruselas, 1945, pág. 40.

<sup>28</sup> Suprema Corte de Buenos Aires, octubre 8 de 1968, autos "Brisio de Bay, Sarah B. c. Iruveta, Antonio"; La Ley, tomo 132, fallo 18.3893.