

808
205



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" LAS RELACIONES ENTRE MEXICO Y LA
ORGANIZACION PARA LA AGRICULTURA Y LA
ALIMENTACION (F.A.O.)"

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
ELESBAN REYES REYES

MEXICO

1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

"LAS RELACIONES ENTRE MEXICO Y LA ORGANIZACION PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (F.A.O.)"

Pág.

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA ORGANIZACION POLITICA JURIDICA MUNDIAL.....	2
--	---

I.- LA O.N.U., SU CREACION.....	2
---------------------------------	---

II.- ANTECEDENTES CREACION Y ORGANIZACION DE LA F.A.O., COMO ORGANISMO ESPECIALIZADO DE LA O.N.U.....	13
--	----

III.-ORGANISMOS AUXILIARES DE LA F.A.O.....	18
---	----

A.- Programa Mundial Alimentario (P.M.A.).....	18
--	----

B.- Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (C.P.A.).....	26
---	----

C.- Convenio sobre la Ayuda Alimentaria (C.A.A.).....	27
---	----

CAPITULO SEGUNDO

PRINCIPALES FUNCIONES DE LA F.A.O.....	30
--	----

IV.- ASISTENCIA TECNICA DE LA F.A.O.....	30
--	----

V.- LA F.A.O. COMO ESTIMULANTE DE LA ACCION POPULAR.....	31
--	----

VI.- LA F.A.O. COMO SERVICIO DE ALERTA.....	33
---	----

VII.- LA F.A.O. COMO FUENTE MUNDIAL DE INFORMACION.....	33
---	----

VIII.-LA F.A.O. COMO TRIBUNA INTERNACIONAL.....	33
---	----

CAPITULO TERCERO

LOS ORGANOS RECTORES DE LA F.A.O.....	36
---------------------------------------	----

IX.- LA CONFERENCIA BIENAL.....	36
---------------------------------	----

X.- EL CONSEJO.....	36
---------------------	----

XI.- LA SECRETARIA.....	36
-------------------------	----

XII.- OFICINAS REGIONALES DE LA F.A.O.....	37
--	----

XIII.-ESTADOS MIEMBROS DE LA F.A.O.....	37
---	----

XIV.- FECHAS Y ETAPAS HISTORICAS.....	38
---------------------------------------	----

CAPITULO CUARTO

RELACIONES ENTRE LA F.A.O. Y EL DERECHO AGRARIO MEXICANO.....	49
---	----

XV.- DEFINICION DEL DERECHO AGRARIO.....	55
--	----

XVI.- FUNDAMENTO Y REGIONALIDAD.....	60
--------------------------------------	----

XVII.-OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS AGRARIAS.....	73
---	----

CAPITULO QUINTO

ESTUDIOS DE LA F.A.O. SOBRE JUSTICIA AGRARIA.....	81
---	----

XVIII.- DEFINICION DE JUSTICIA AGRARIA.....	81
---	----

XIX.- PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA AGRARIA.....	82
XX.- ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA.....	85
CAPITULO SEXTO	
DIVERSAS ACTIVIDADES DE LA F.A.O. EN MATERIA AGRARIA DE MEXICO.....	99
XXI.- EL SISTEMA DE EXPLOTACION COLECTIVA Y LA REFORMA AGRARIA MEXICANA.....	100
XXII.- EL SISTEMA EJIDAL MEXICANO.....	103
A.- Los Nucleos de Población.....	104
B.- Los Recursos del Ejido.....	108
C.- Organización Formal del Ejido.....	109
1.- Asamblea General.....	109
2.- El Comisario Ejidal.....	111
3.- El Consejo de Vigilancia.....	113
XXIII.-EL EJIDO COLECTIVO.....	115
A.- Circular 51.....	115
B.- La legislación sobre el Ejido Colectivo.....	119
XXIV.- LA SOCIEDAD DE CREDITO EJIDAL.....	123
A.- La Sociedad de Crédito.....	123

B.- Las modalidades del Crédito.....	128
XXV.- ESTRUCTURA DE LOS EJIDOS COLECTIVOS.....	129
A.- Funcionamiento de la Sociedad Colectiva.....	129
B.- Distribución de Ingresos.....	134
C.- Organismos Auxiliares de la Sociedad Colectiva.....	136
D.- Una Sociedad Modelo.....	142
CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFIA.....	154

INTRODUCCION.

La realización del presente trabajo pretende reunir dos objetivos principales:

El primero de ellos, servirá para la presentación de mi tesis, requisito exigible por la facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual se traduce en la investigación y elaboración de un tema dentro de las ramas del Derecho; mismo que se ha sometido a la aprobación del Honorable Jurado y que será la base para sustentar el examen profesional, del cual de ser promovido por los Sinodales, se expedirá la Cédula Profesional de la Licenciatura en Derecho correspondiente.

El segundo, será el de aportar algunas modestas propuestas al Sector Campesino, que en la actualidad es el más marginado y que requiere del apoyo y asesoría, que se le pueda brindar no solo de las Instituciones Gubernamentales, sino también de Organismos Internacionales y Privados, que tengan interés en Programas de ayuda y apoyo del Desarrollo Rural Integral de las potencialidades de los recursos existentes de los diversos espacios económicos de nuestro País, para que con las innovaciones Tecnológicas y créditos refaccionarios de cooperación, se den las soluciones a través de los esfuerzos del Sector Social, a las problemáticas de carácter económico, Social, Cultural o humanitario y así, poder alcanzar los propósitos comunes de auto suficiencia y productividad, en la Economía de nuestro país.

Actualmente con las reformas que se hicieron al artículo 27 Constitucional, es necesario que el campesinado mexicano, se les de una amplia información respecto de éstas, con la finalidad de que no incurran en errores Jurídicos, que traigan como consecuencia el que puedan ser despojados de sus terrenos por terceros, argumentándose recursos legalizados que los conviertan después en servidumbre, de ésta clase económicamente más poderosa. Por ello, hago un llamado a todos los Abogados con vocación de Justicia Agraria, para que estemos atentos de que esto no suceda.

Por eso más adelante en mis conclusiones señalo que es importante que los campesinos retomen la posibilidad de que sus tierras las trabajen colectivamente, porque en esta forma guarda interés comunes y conserva más la unidad del campesino, aunado a lo anterior, sería conveniente que el desarrollo de sus programas los efectuasen con Instituciones u organizaciones preferentemente aquellas que en sus metas no sea el de lucrar con su producción abdiciosamente. De ahí que la F.A.O. como organización Internacional, con todos los elementos científicos, técnicos, económicos y de cooperación, es una Institución que podría apoyar a muchos de nuestras comunidades agrarias sin ningún interés de lucro o de apoderamiento de recursos naturales o parcelas laborables.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES EN LA ORGANIZACION POLITICA JURIDICA MUNDIAL.

SUMARIO:

- I.- LA O.N.U., SU CREACION.
- II.- ANTECEDENTES CREACION Y ORGANIZACION DE LA P.A.O.
COMO ORGANISMO ESPECIALIZADO DE LA O.N.U.
- III.- COMISIONES AUXILIARES DE LA P.A.O.
 - A. PROGRAMA MUNDIAL ALIMENTARIO. (P.M.A.)
 - B. COMITE DE POLITICAS Y PROGRAMAS DE AYUDA ALIMENTARIA (C.P.A)
 - C. CONVENIO SOBRE LA AYUDA ALIMENTARIA (C.A.A.)

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES EN LA ORGANIZACION POLETICA JURIDICA MUNDIAL

I.- LA O.N.U., SU ORIGEN.

(Origen de las Naciones Unidas).

El 24 de octubre de 1992 se celebró el XLVII aniversario de la Organización de las Naciones Unidas, las Naciones Unidas adquirieron existencia oficial el 24 de octubre de 1945, al quedar ratificada la Carta de China, los Estados Unidos, Francia, El Reino Unido y la Unión Soviética, y por la mayoría de los demás firmantes. Actualmente, el 24 de octubre se celebra en todo el mundo como Día de las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas fué redactada por los representantes de 50 países, reunidos en San Francisco el 25 de abril al 26 de junio de 1945, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Los representantes basaron sus trabajos en las propuestas formuladas por los representantes de China, los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética en Dambarton Oaks, de agosto a octubre de 1944. La carta se firmó el 26 de junio de 1945. Polonia que no estuvo representada en la Conferencia, la firmó más tarde, convirtiéndose en uno de los 51 Estados Miembros Fundadores.

LOS FINESTOS DE LAS NACIONES UNIDAS.

MANTENER la paz y la seguridad Internacionales;

FOFERTER entre las naciones relaciones de amistad;

ESTABLEZER la cooperación Internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos;

SERVIR DE CEMENTO que armonice los esfuerzos de las relaciones por alcanzar estos propósitos comunes.

¿Qué son las Naciones Unidas?

Las Naciones Unidas son un organismo nacido de un tratado Internacional constituido por Estados soberanos que persiguen realizar intereses e ideales comunes que son los anteriormente enuncados. La O.N.U. no es un superestado, no es un gobierno mundial ni tiene voluntad propia, independiente de la de sus componentes.

La O.N.U. hace o deja de hacer aquello que sus Estados Miembros quieren que haga o deje de hacer, bajo el principio de la igualdad jurídica y soberana de los Estados (Cada Estado es un voto), decidiendo por medio de votación.

Las Naciones Unidas no pueden actuar sino después de que esa actuación haya sido decidida por alguno de sus órganos principales, con las limitaciones que impone la propia Carta, una de las cuales es que no puede intervenir en "Asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Eso no impide, sin embargo, que el Consejo de Seguridad pueda intervenir en el caso de amenazas o quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

Idiomas

Los idiomas oficiales de las Naciones Unidas son: El Árabe, el Chino, el Español, el Francés, el Inglés y el Ruso.

Estructura de las Naciones Unidas

Los Estados fundadores de las Naciones Unidas fueron 51, entre los cuales figura México. Hoy el número de miembros es de 159 y ese número continuará

aumentando conforme alcanzan su independencia nuevos países y éstos sean admitidos en la Organización.

Se compone de seis órganos principales las Naciones Unidas y son:

LA ASAMBLEA GENERAL.- Es el órgano principal deliberativo de la O.N.U., en el cual todos los Estados Miembros están representados. Se reúne una vez cada año en períodos ordinarios de sesiones, pero puede reunirse extraordinariamente o en sesiones de emergencia, por invitación de sus miembros o del Consejo de Seguridad.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD.- Lo componen 15 miembros, cinco con asiento permanente (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y la Unión Soviética), y los otros diez no permanentes nombrados por la Asamblea General por períodos de dos años. Su responsabilidad directa es de mantener la paz y seguridad internacionales. Las votaciones se hacen por mayoría de 9 miembros, pero en cuestiones importantes los cinco miembros permanentes deben votar favorablemente para que se considere la resolución aprobada. Esto es lo que se conoce comúnmente como Derecho de Veto.

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.- Tiene a su cargo bajo la autoridad la Asamblea General las actividades económicas y sociales de la O.N.U. y realiza o inicia estudios, informes y recomendaciones sobre esos campos, además de los culturales, educativos, sanitarios y sociales. Está integrado por 54 miembros nombrados por la Asamblea General por períodos de 3 años. Tiene varios organismos auxiliares entre los que se encuentran las comisiones económicas regionales una de las cuales CEPAL (Comisión Económica para América Latina), que estudia los problemas económicos del continente.

EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA.- Está encargado de supervisar la Administración de territorios que sin contar con su gobierno propio están bajo el régimen de fideicomiso de la O.N.U.

COMITÉ INTERNACIONAL DE JUSTICIA.- Principal órgano judicial de la O.N.U., que resuelve las controversias de índole jurídico que le son

sonetidos por los Estados Miembros de la Organización. La componen 15 Magistrados nombrados por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad por mandato de nueve años.

LA SECRETARÍA.- La constituye un cuerpo de funcionarios Internacionales y sirve para administrar los programas y Políticas elaborados por los órganos de la O.N.U. Su jefe es Secretario General. Lo nombra la Asamblea General con recomendación del Consejo de Seguridad por períodos de cinco años y puede ser reelecto.

El primer Secretario General de las Naciones Unidas fué Trygve Lis, de Noruega, quien desempeñó el cargo hasta el año de 1953. Dag Hammarskjöld, de Suecia, desempeñó el cargo desde 1953 hasta su muerte en un accidente de aviación en Africa, ocurrido en 1961, fecha en que lo sucedió U Thant, de Birmania. En diciembre del año de 1971 se nombró a Kurt Waldheim, de Austria, y tomó posesión de su cargo en enero de 1972. En diciembre de 1976, el Señor Waldheim fué designado para que cumpliera su segundo mandato de cinco años, que expiró el 31 de Diciembre del año de 1981. El 1o. de Enero de 1982, tomó posesión de su cargo como Secretario General el Señor Javier Pérez de Cuellar, de Perú, por un período de cinco años, reeligiéndose hasta el año de 1991.

Sistema de la O.N.U.

La O.N.U. y el sistema de organismos especializados que trabaja junto a ella, ha llevado a cabo grandes campañas para desterrar el analfabetismo, las enfermedades y la extremada pobreza. Además, ha contribuido, en colaboración con los países miembros, a que puedan compartirse los beneficios del progreso.

Las Naciones Unidas en México

Desde 1947 en la Ciudad de México, el Centro de Información de las Naciones Unidas para México, que comprende también a Cuba y a la República

Dominicana. La tarea básica de los Centros es colaborar con organismos e instituciones gubernamentales para difundir, a través de los medios informativos, en la forma más amplia los propósitos y actividades de las Naciones Unidas, así como sus logros.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD)

La presencia del PNUD en México, data de 1960 y ha significado aportes en expertos y equipos por más de cien millones de dólares. Esta colaboración, con el esfuerzo Nacional del país para su propio desarrollo, ha permitido al PNUD participar en múltiples proyectos.

La ayuda financiera y técnica del PNUD a los programas de desarrollo que llevan a cabo las correspondientes Secretarías Nacionales de México, incluye grandes rasgos:

- A.- La capacitación de recursos humanos:
- B.- La extensión agrícola y el desarrollo rural:
- C.- El desarrollo pesquero integrado:
- D.- La planificación y promoción del empleo:
- E.- El desarrollo de la Industria de bienes de capital:
- F.- El desarrollo regional y urbano del país:
- G.- El mercado de productos alimenticios:
- H.- La investigación de nuevos tipos de energía, entre ellos la energía solar:
- I.- La modernización de cuentas Nacionales; y
- J.- El incremento de carne y leche.

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Los organismos especializados dentro del sistema de las Naciones Unidas son instituciones intergubernamentales encargadas de actuar en campos determinados. México pertenece a todos ellos, con excepción del GATT.

Datos organismos son:

OIEA.- Organismo Internacional de Energía Atómica; establecido en 1957, tiene como propósito impulsar y ampliar la utilización de material para la paz, la salud y la prosperidad del mundo entero; establecer salvaguardas para evitar utilización de material radiactivo y tecnología nuclear para fines militares; dar asistencia técnica y fomentar el canje de información científica.
Sede: Viena. (1)

OIT.- Organización Internacional del Trabajo; establecida en 1919, en ella cooperan los representantes de asociaciones obreras, patronales y los Gobiernos, para mejorar las condiciones de trabajo, y promover la justicia social por medio de convenciones Internacionales, y además buscar la estabilidad económica y social y mejorar el nivel de vida de los trabajadores. En 1946 se convirtió en el primer organismo especializado asociado.
Sede: Ginebra. (2)

FAO.- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; se propone elevar los niveles de nutrición y de vida, mejorar la eficiencia de la producción y distribución de productos agrícolas y mejorar la condición de los campesinos. Fué establecida en 1945. La FAO inició en 1960 la Campaña Mundial Contra el Hambre para señalar a la atención del mundo la gravedad de los problemas que plantean el hambre y la desnutrición. Colabora con la ONU desde 1963 en el Programa Mundial de Alimentos que utiliza excedentes

(1). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, Presidente Masaryk 29, 7o. Piso 11570, México, D.F.

(2). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, Presidente Masaryk 29, 7o. Piso 11570, México, D.F.

alimenticios para financiar programas de desarrollo económico.

Sede: Roma (3)

UNESCO.-

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; trata de contribuir a la paz mediante la colaboración internacional a la educación para todos. Establecida en 1946. Los proyectos de la UNESCO abarcan campañas de alfabetización, capacitación de maestros, becas de ciencia y técnicos, el fomento del reconocimiento de las diferentes culturas y asistencia técnica para mejorar a desarrollar los medios.

Sede: París. (4)

OMS.-

Organización Mundial de la Salud: se propone mejorar la salud física y mental a través de la cooperación internacional. Ayuda a campañas para la erradicación de enfermedades como el paludismo, la tuberculosis, y coordina esfuerzos para impedir que se propague las epidemias, capacita auxiliares sanitarios a todos los niveles y promueve la investigación médica internacional. Establecida en 1948.

Sede: Ginebra. (5)

BANCO MUNDIAL.-

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento: hace préstamos para desarrollo económico y fomenta la corriente de inversión de un país a otro. Desde su fundación en 1945, hasta 1979 ha otorgado préstamos por más de 38 mil millones de dólares.

Sede: Washington D.C. (6)

(3). Ibidem, cit.

(4). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, Presidente Masaryk 29, 7o. Piso, 11570, México, D.F.

(5). Ibidem, cit.

(6). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Presidente Masaryk 29, 7o. Piso, 11570, México, D.F.

- AIF.-** Asociación Internacional de Fomento: otra filial del Banco Mundial, fué establecida en 1960, otorga créditos a los países subdesarrollados en condiciones más favorables que las que dan los mercados de capital. Sede: Washington. D.C. (7)
- CFI.-** Corporación Financiera Internacional: afiliada al Banco Mundial, fué establecida en 1956, con el fin de promover el desarrollo económico por medio de inversiones en empresas privadas en las zonas menos desarrolladas. Sede Washington, D.C. (8)
- FMI.-** Fondo Monetario Internacional: creado en 1945, fomenta la cooperación Internacional sobre problemas monetarios convertibilidad de divisas y cuestiones de estabilidad de la moneda. vende divisas a sus miembros para solucionar su déficit en la balanza de pagos. Sede: Washington. D.C. (9)
- OACI.-** Organización de Aviación Civil Intenacional; su objetivo es hacer más fácil y seguro el transporte aéreo. Estimula el empleo de medidas de seguridad y reglamentos uniformes para la operación de servicios aéreos, y simplificación de trámites aduaneros, sanitarios y de inmigración en aeropuertos. Establecida en 1947. Sede: Montreal. (10)
- UPU.-** Unión Postal Universal: a través de la UPU todos los países del mundo operan unidos como " un solo territorio postal para el intercambio recíproco de

(7). Opus, cit.

(8). Ibidem, cit.

(9). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, Presidente Masaryk 29, 7o. Piso, 11570, México, D.F.

(10). Opus, cit.

correspondencia " , y garantiza la organización y el mejoramiento de los servicios postales. La Unión fue creada en 1874 en virtud del Tratado de Berna, en vigor desde 1876, y se convirtió en Organismo especializado en 1948.

Sede: Ginebra. (11)

UIT.-

Unión Internacional de Telecomunicaciones; alienta la cooperación de todas las formas de telecomunicaciones Internacionales como llamadas telefónicas, telegramas, y difusiones por radio y televisión así como radiocomunicación especial, fue fundada en 1865 y reorganizada en 1947.

Sede: Ginebra. (12)

OMM.-

Organización Meteorológica Mundial: Desarrolla los servicios de predicción del Estado del tiempo a través de la colaboración Internacional y hace posible el rápido intercambio de información uniforme meteorológica. Elaboró un nuevo sistema meteorológico llamado " Vigilancia Meteorológica Mundial" con el empleo de satélites y computadoras. La Convención que creó esta Organización, entró en vigor en 1950.

Sede: Ginebra. (13)

OMI.-

Organización Marítima Intergubernamental: mecanismo de cooperación para el intercambio de información técnica sobre transporte marítimo y seguridad en el mar, además de la expansión del comercio eliminando prácticas restrictivas injustas que emplean empresas navieras. Establecida en 1958.

Sede: Londres. (14)

(11). *Ibidem*, cit.

(12). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, Presidente Masaryk, 29, 7o. Piso, 11570, México, D.F.

(13). *Opus*, cit.

(14). *Ibidem*, cit.

OMPI.- Organización Mundial de Propiedad Intelectual: creada en 1967. Su fundación es promover la protección de la propiedad intelectual y asegurar la cooperación administrativa entre los Estados, para el cumplimiento de los acuerdos Internacionales sobre la materia.
Sede: Ginebra. (15)

FIDA.- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola: al acuerdo de establecimiento del FIDA, el más reciente de los Organismos Especializados en las Naciones Unidas, fué aprobado el 18 de junio de 1976. Sus propósitos son movilizar fondos adicionales para el desarrollo mediante proyectos y programas que beneficien directamente a las poblaciones rurales más pobres.
Sede: Roma. (16)

GATT.- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio: tratado Internacional que estipula normas comerciales aceptadas por las naciones que representan la mayor parte del comercio mundial, con el fin de reducir barreras comerciales. Vigente desde 1948.
Sede: Ginebra. (17)

ONUDI.- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial: establecido en 1967 por la Asamblea General, se está convirtiendo en un Organismo Especializado de la O.N.U., tiene como mira fomentar el desarrollo industrial y contribuir a la industrialización de los países en desarrollo.
Sede: Viena. (18)

(15). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, Presidente Masaryk, 29, 7o, Piso, 11570. México, D.F.

(16). Opus, cit.

(17). Ibidem, cit.

(18). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana, Presidente Masaryk, 29, 7o, Piso, 11570. México, D.F.

PAISES MIEMBROS DE LAS NACIONES UNIDAS.

(Octubre de 1982) (157).

Afganistán, Albania, República Federal de Alemania, Alto Volta, Antigua y Barbuda, *Arabia Saudita, Argelia, *Argentina, *Australia, Austria, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados. *Bélgica, Belice, Benin, Bhután, Birmania, *Bolivia, Botswana, *Brasil, Bulgaria, Burundi, Cabo Verde, *Canadá, *Colombia, Comoras, Congo, Costa de Marfil, *Costa Rica, *Cuba, Chad, *Checoslovaquia, *Chile, *China, Chipre, *Dinamarca, Djibouti, Dominicana, *Ecuador, *Egipto, *El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, España, *Estados Unidos de América, *Etiopía, Fiji, *Filipinas, Finlandia, *Francia, Gabón, Gambia, Granada, *Grecia, *Guatemala, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, *Haití, *Honduras, Hungría, *India, Indonesia, *Irán, *Iraq, Irlanda, Islandia, Islas Salomón, Israel, Italia, Jamahirita Arabe Libia, Jamaica, Japón, Jordania, Kampuchea Democrática, Kenya, Kuwait, Lesotho, *Libano, *Liberia, *Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Mali, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, *México, Mongolia, Mozambique, Nepal, *Nicaragua, Níger, Nigeria, *Noruega, Nueva Zelandia, Omán, *Países Bajos, Pakistán, *Panamá, Papua Nueva, Guinea, *Paraguay, *Perú, *Polonia, Portugal, Qatar, *Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *República Arabe Siria, República Centroafricana, República Democrática Alemana, República Democrática Popular Lao, *Republica Dominicana, *República Socialista Soviética de Bielorusia, *República Socialista Soviética de Ucrania, República Unida de Camerún, República Unida de Tanzania, Rumania, Swanda, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomás y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sir Lanka, *Sudáfrica, Sudán, Suecia, Surinam, Swazilandia, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago, Tunez, *Turquía, Uganda, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, *Uruguay, Vanuatu, *Venezuela, Viet Nam, Yemen Democrático, *Yugoslavia, Zaire, Zambia, Zimbabue. (19)

(19). Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba, República Dominicana, Presidente Masaryk 29, 7o. Piso, 11570. México, D.F.

* Miembro Original.

11.- ANTECEDENTES, CREACION Y ORGANIZACION DE LA F.A.O. COMO ORGANISMO ESPECIALIZADO DE LA O.N.U.

Origen

"La conferencia de las Naciones Unidas sobre agricultura y alimentación que se reunió en Hot Springs, Virginia Estados Unidos, en mayo de 1943, estableció una Comisión interina para elaborar un proyecto de constitución. Cuando más de veinte países aceptaron este documento, se llevó a efecto el primer período de sesiones de la conferencia de la FAO en Quebec, Canadá, y esta organización empezó a existir el 16 de octubre de 1945." (20)

Funciones

"Las Naciones fundadoras de la FAO expresaron su deseo común de elevar los niveles de alimentación y las condiciones de vida para lograr progresos en la eficacia de la producción y distribución de todos los productos agrícolas y para mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales.

Para ayudar a sus miembros a realizar estos objetivos, la FAO funciona de tres principales maneras:

- A). Proporcionando un servicio de análisis, el que comprende no sólo los hechos y cifras relativas a la alimentación, agricultura, silvicultura y pesca, sino también cálculos y pronósticos de producción, distribución y consumo de estas industrias:

(20). LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS: pag. 557.- Segunda Edición en español, publicado por la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1960.

- B). Fomentando la acción Nacional e Internacional dirigida al mejoramiento de todos los aspectos de la producción, venta, industrialización y distribución de los productos agrícolas (incluyéndose también la pesca y la silvicultura); la conservación de los recursos naturales y la adopción de una política relativa al crédito y a los acuerdos de productos primarios, y:
- C). Proporcionando, cuando se le solicita, y generalmente por intermedio del programa, asistencia técnica de las Naciones Unidas, a los miembros en cualquiera de las materias antes dichas". (21)

Organización

"La FAO actúa por medio de una Conferencia, un Consejo y un personal encabezado por el Director General. La conferencia es el órgano que elabora las normas y en el cual cada Estado miembro tiene un voto. La conferencia se reúne por lo general cada dos años.

Mientras la conferencia está en receso el Consejo inspecciona el trabajo de la organización, estudia la situación agrícola y alimentaria del mundo y hace recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros y a los órganos internacionales sobre las medidas que deben adoptarse para mejorar la situación agrícola y alimentaria. El Consejo está compuesto por los representantes de veinticuatro gobiernos miembros elegidos por la conferencia.

El personal o Secretaría está encabezado por un Director General elegido por la conferencia. El Sr. Binay Kanchan Sen (India) fué elegido en una reunión especial de la conferencia en septiembre de 1956 por un período de tres años después de la renuncia en marzo de 1956, por razones de salud. El Sr. Philip V. Cardon (Estados Unidos) fué elegido en 1953. Los Directores Generales anteriores fueron Sir (ahora Lord) John Boyd Orr (Reino Unido, 1945-48) y el Sr. Norris E. Dodd (Estados Unidos, 1948-1953).

(21). LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS: pag. 557 y 558. Segunda Edición en español, publicado por la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1960.

La Secretaría está organizada en cinco divisiones técnicas: -agricultura, economía, pesca, silvicultura y alimentación- y los servicios administrativos necesarios, así como informativos, docentes y de enlace de zonas.

Hasta 1951 la sede provisional de la FAO estuvo en Washington, pero ese año se estableció en su sede permanente en ROMA, ciudad seleccionada en el período especial de sesiones de la conferencia que se celebró en 1949.

La FAO tiene oficinas regionales en Washington, para la América del Norte, en el Cairo, para el Cercano Oriente; en Bangkok, para Asia y el Lejano Oriente, con una suboficina en Nueva Delhi; y en Santiago de Chile, para América Latina, con suboficinas en México (para América Latina septentrional y el Caribe) y Río de Janeiro (para América Latina oriental).

La sede de la FAO funciona también como oficina regional para Europa, Quedó establecida en 1959 otra oficina regional para el África.

También funciona una pequeña oficina en Ginebra, principalmente para las labores de cooperación con la Comisión económica para Europa, y hay una oficina de enlace en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Más de dos tercios de los Estados miembros habían establecido hasta fines de 1958 Comités Nacionales de la FAO, que sirven como puntos de contacto entre la organización y los organismos gubernamentales y no gubernamentales". (22)

(22). LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE TODOS: pag. 558 y 559. Segunda Edición en español. Publicado por la Oficina de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1960.

Miembros

"Los miembros fundadores de la FAO son las naciones que constan en un anexo de la constitución de la FAO y que ha aceptado la constitución. Los nuevos miembros son admitidos en la FAO por un voto de una mayoría de dos tercios de todos los miembros de la conferencia y previa aceptación de la constitución de la FAO, conforme está en vigor en el momento de la admisión. Hasta enero de 1959, 77 países eran miembros de la FAO. (23)

La organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, más conocida por sus siglas FAO, tomada de su nombre en inglés (Food and Agriculture Organization of the United Nation) tiene su sede en Roma, Italia.

La FAO, fundada el 16 de octubre de 1945, en Quebec, Canadá, es una entidad Internacional de lucha contra la pobreza, la malnutrición y el hambre que aflige a más de la tercera parte de la población mundial.

La FAO es una organización de 147 naciones que se han comprometido a adaptar medidas con objeto de: elevar los niveles de nutrición y de la vida de los pueblos que se encuentran bajo sus respectivas jurisdicciones; mejorar la producción y la distribución de los alimentos y productos agrícolas; mejorar la condición de las poblaciones rurales, contribuyendo así a una economía mundial en expansión y liberando a la humanidad de la amenaza del hambre.

La FAO consiste también de una secretaría formada por más de 3,000 especialistas en planificación y expertos en otras materias que en muchas partes del mundo se ocupan de incrementar la productividad de la agricultura, la pesca y la silvicultura, y contribuyendo así a mejorar el nivel de vida de esa gran parte de la población cuya subsistencia depende de dichas actividades fundamentales.

(23). LAS NACIONES UNIDAS AL ALCANCE DE 10005: pag. 558 y 559. Segunda Edición en español. Publicada por la Oficina de Información de las Naciones Unidas, Nueva York, 1960.

El programa de la FAO lo aprueban los Estados Miembros y entre ellos comparten los costos el presupuesto del Programa Ordinario para 1980-81, ascendió a 278,740,000 dolares.

El problema actual, es que el mundo tiene actualmente más de 4,000 millones de habitantes y de ellos aproximadamente 500 millones padecen de graves formas de malnutrición. Esta situación se traduce en sufrimientos humanos, en enfermedades crónicas y en muertos. Nadie sabe cuanta gente muere al año de inanición, y dicha cifra quizás no sea muy elevada.

En cambio, es cierto que muchos millones perecen a causa de enfermedades originadas por la malnutrición y la subalimentación, y porque son demasiado débiles para resistirlas.

En algunos países de América Latina, más de la mitad de todos los casos de mortalidad infantil de niños de cinco años de edad, se pueden atribuir a carencia nutricional. Tan sólo en el lejano Oriente, se estima que la deficiencia de vitamina A causa la ceguera, de más de 100,000 niños cada año.

El problema del hambre no se debe simplemente a que la producción de alimentos sea inadecuada; sino que en el aspecto más grave y cruel del problema general de la pobreza, en un mundo en desarrollo los agricultores producen insuficientes alimentos para que toda la población pueda satisfacer ésta, y eso no por falta de conocimientos o de equipo, sino por que no hay bastante gente que disponga de medios económicos que les permitan comprar todos los alimentos que necesitan, y, como consecuencia, los agricultores tienen pocos incentivos para incrementar la producción.

En muchos países en desarrollo la gente padece hambre, pero no sólo porque no hay bastantes alimentos, sino porque incluso si los hubiere, no tendrían el dinero suficiente para adquirirlos, la lucha contra el hambre y la pobreza es un aspecto esencial del mundo.

Si la agricultura de un país progresa, no sólo se alimenta a poblaciones que padecen hambre, sino que también se les da empleo y se contribuye

decisivamente al Nuevo Orden Económico Internacional sugerido por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974.

III.- ORGANISMOS AUXILIARES DE LA FAO.

A.- Programa Mundial Alimentario (P.M.A.)

B.- Comité de Políticas y Programa en Ayuda Alimentaria (C.P.A.)

C.- Convenio Sobre la Ayuda Alimentaria (C.A.A.)

A.- Programa Mundial Alimentario (P.M.A.)

El programa Mundial de Alimentos fué creado en 1962 por las Naciones Unidas y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con la finalidad de proporcionar ayuda alimentaria a los países en desarrollo. (24)

La Ayuda Alimentaria.

La ayuda alimentaria no es un obra de caridad; no se trata solamente de alimentar a seres hambrientos.

Como las demás formas de ayuda (dinero, equipo, expertos), que envían actualmente a los países en desarrollo, el propósito primordial es hacer una inversión a largo plazo en su futuro, un futuro donde se venza progresivamente esa pobreza que enturbia la perspectiva de una paz duradera.

(24). FOLLETO.- Programa Mundial de Alimentos. Qué es, Qué hace, Cómo actúa. Organización de las Naciones Unidas.- F.A.O.- 1982.

¿ Cómo pueden utilizarse los alimentos en ayuda del desarrollo económico y social de un país ?.

El desarrollo es un proceso largo, complicado y arduo.

Es un complicado mecanismo compuesto de millares de piezas.

La mayoría de ellas son proyectos, por ejemplo, para nuevas escuelas y hospitales, para embalses con objeto de proporcionar energía eléctrica y las industrias que la utilizan, para construir carreteras y tender líneas telefónicas y para la explotación forestal y mejoramiento de la agricultura.

Los alimentos constituyen una forma de ayuda especialmente apta para muchas clases de proyectos, a saber:

Movilización de la mano de obra desempleada. En las zonas rurales, para la realización de tareas fatigosas, como roturación de tierras, plantación de bosques y construcción de carreteras.

Los alimentos pueden constituir una parte de los jornales de los trabajadores.

Alimentos de Escolares, - Con miras a los recursos futuros del país en mano de obra especializada.

Los alimentos pueden utilizarse para atraer a un mayor número de niños a la escuela y mejorar su salud.

Colonización de Tierras.- Es necesario asentar a los nómadas y, a veces, hay que trasladar a enteras comunidades rurales a zonas más seguras o más productivas.

La ayuda alimentaria sostiene a esta gente hasta que puedan vivir de sus cosechas.

Desarrollo Comunitario.- Construyendo nuevas escuelas, hospitales, bibliotecas y demás edificios públicos, o restaurándolos.

La ayuda alimentaria sirve de incentivo para la participación voluntaria.

ORIGENES DEL PROBLEMA

La idea de la ayuda alimentaria se ha venido desarrollando desde los años treinta, cuando el mundo se percató seriamente, por primer vez de la cruel paradoja de que en algunos países había cantidades ingentes de excedentes agrícolas invendibles mientras que, en muchos otros, el hambre se hallaba muy extendida.

En los años cincuenta, superada ya la devastación de la Segunda Guerra Mundial, unos cuantos países se encontraron con que estaban de nuevo acumulando excedentes de alimentos, con todo el despilfarro que ello llevaba consigo. Una de las medidas más importantes para subsanar esa situación fué la adoptada por el país donde más agudo era el problema, los Estados Unidos, que en 1954 promulgaron una ley por la que se autorizaba el envío de los excedentes al extranjero con carácter de ayuda.

Entretanto, iba aumentando la ayuda en todas sus formas. Y con la admisión de un número cada vez mayor de países, recientemente independizados, en las Naciones Unidas y sus organismos especializados, sobre todo a finales de los años cincuenta, se oyeron voces con mayor frecuencia en favor de la ayuda multilateral por conducto de estas organizaciones, con preferencia a la ayuda bilateral de un país a otro.

Así pues, a fines de 1961, las Naciones Unidas y la FAO, decidieron crear el Programa Mundial de Alimentos como organismo multilateral para la ayuda alimentaria. La necesidad de encontrar una fórmula para liberarse de unos excedentes alimentarios molestos fué lo que inspiró inicialmente la ayuda alimentaria, pero las exigencias alimentarias de todo el mundo lo han hecho cobrar un impulso propio.

Al establecer el Programa Mundial de Alimentos (PMA), las Naciones Unidas y la FAO crearon un organismo que está al servicio de todos los Estados Miembros que opten por contribuir al Programa o puedan beneficiarse de él.

En un principio, el PMA se estableció por un período experimental de tres años, desde principios de 1963 hasta fines de 1965. Al término de ese período, los resultados obtenidos habían justificado suficientemente que las Naciones Unidas y la FAO decidieron mantenerlo "mientras sea posible y conveniente proporcionar ayuda alimentaria de carácter multilateral".

Los recursos del Programa proceden de promesas voluntarias hechas por más de 100 países miembros participantes en forma de productos, dinero, o servicios, como la de transporte marítimo. Dos tercios corresponden a productos y el otro tercio es en dinero y servicios. La cesta de alimentos del Programa contiene unos 50 productos, entre los que figuran cereales, como trigo, maíz y sorgo, además, alimentos ricos en proteínas, como leche, carne, queso, pescado y legumbres, así como aceites comestibles, azúcar y té.

Durante el período experimental de 1963-65, el total de recursos del PMA ascendió a 85 millones de dólares. En los posteriores períodos de promesas de dos años aumentó gradualmente la cifra fijada como objetivo para 1979-80 fijado en 950 millones de dólares se habían alcanzado los 861 millones de dólares en promesas, lo que representa el 84 por ciento de objetivo. Los anuncios respecto al objetivo de promesas de 1,900 millones de dólares para el período de 1981-82 rebasaron el 70 por ciento del objetivo a finales de 1980. Los recursos de que ha dispuesto el PMA desde el 31 de diciembre de 1980 ascendieron a 4,094 millones de dólares.

A esta cifra hay que añadir las aportaciones recibidas por el programa en virtud de los Convenios sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) en 1967, 1971 y 1980. A finales de 1980, varios contribuyentes del CAA habían canalizado a través del PMA 2,6 millones de toneladas métricas de cereales valorados en unos 287 millones de dólares. La reserva alimentaria Internacional de Emergencia, creada en el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas por

recomendación de la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en 1974, había puesto a disposición del PMA a finales de 1980 alrededor de 1.2 millones de toneladas de productos, valorados cerca de 340 millones de dólares, a fin de atender principalmente operaciones de urgencia.

Desastres Naturales.- Los alimentos del PMA han servido para alimentar a los damnificados por:

Terremotos en Argelia, Chile, Grecia, Guatemala, Irán, Nepal, Nicaragua, Perú, Turquía y Yugoslavia.

Inundaciones en Argelia, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Camerún, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Chad, Chile, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Malasia, Malawi, Pakistán, Paraguay, Rumania, República Árabe de Siria, Sri Lanka, Túnez, Turquía y Viet Nam.

Huracanes, Tifones y Ciclones en Bangladesh, Cuba, Islas Fiji, Filipinas, Madagascar, Mauricio, Pakistán, Senegal Occidental, Sri Lanka, Tailandia, Trinidad y Tobago.

Sequía y Hambre en Afganistán, Alto Volta, Argelia, Bangladesh, Benín, Botswana, Cabo Verde, Camerún, Chad, Chile, Chipre, Etiopía, Gambia, Haití, India, Indonesia, Irak, Jamaica, Jordania, Kenya, Lesotho, Malí, Mauritania, Nepal, Níger, Senegal, Somalia, Sudán, Swazilandia, Turquía, Uganda, Uruguay, y República Democrática Popular del Yemen.

Erupciones Volcánicas en Bali, Filipinas, Indonesia, y Rwanda.

Refugiados.- El PMA ha ayudado a:

Refugiados en Angola, Argelia, Bangladesh, Benín, Burundi, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Chile, China, El Salvador, Gabón, Guyana, Honduras, India, Indonesia, Jordania, Pakistán, Portugal, República Centroafricana, Senegal, República Árabe de Siria, Somalia, Sudán, Tailandia, Tanzania, Uganda, Viet Nam, Zaire y Zambia.

Esto dista mucho desde luego, de satisfacer las necesidades mundiales, por lo que no se ahorran esfuerzos por aumentar los recursos del Programa con vistas a atender a las muchas peticiones que se le hacen.

La finalidad principal del Programa consiste en estimular y favorecer el desarrollo económico y social. Persigue también otro objetivo: el acudir en ayuda de las víctimas de situaciones críticas. Hasta el 31 de diciembre de 1980 se habían destinado a socorrer unos 714 millones de dólares lo que representa menos del 20 por ciento de sus recursos.

En los 18 años de vida del Programa hasta fines de 1980, se habían aprobado 1,040 proyectos en 113 países, con un costo total para el IMA de más de 4,269 millones de dólares. La contribución del Programa es sólo una parte del costo total de un proyecto; el resto —muchas veces el triple o cuádruple del valor de la aportación del IMA— corre a cargo del país beneficiario. Para la ayuda del IMA actúa de estímulo, lo que ha menudo es el factor decisivo para poder poner en marcha un proyecto.

Las clases de proyectos a que prestan ayuda varían ampliamente.

Se han destinado alimentos a:

DESARROLLO AGRICOLA.—Más de la mitad de los recursos del IMA se destina a proyectos para estimular el mejoramiento de la tierra, ayudar a nuevos colonos y aumentar la producción alimentaria.

Los planes de mejoramiento de la tierra dan empleos y ponen en cultivo tierras baldías mediante obras de riego, rehabilitación y lucha contra la erosión. En Egipto, con alimentos por valor de 152 millones de dólares se paga parte de los jornales de trabajadores empleados en obras de bonificación de 540,000 hectáreas rescatadas del desierto para su desarrollo agrícola y colonización aprovechando las aguas de riego de la Presa de Assuan. Los 150,000 agricultores y sus familias, que están actualmente asentados en sus tierras bonificadas, reciben raciones de alimentos para poderse mantener hasta que la tierra empieza a producir.

Reasentamiento.- En el Cercano Oriente se ha dado asentamiento a tribus empobrecidas de beduinos. Comunidades enteras, amenazadas por las inundaciones necesarias debido a nuevas obras hidroeléctricas, como la Presa de Asuán y el Proyecto del Río Volta, en Ghana, han quedado representadas en nuevas zonas, recibiendo ayuda alimentaria hasta que sus nuevas tierras puedan darles sustento. Con ayuda del **FMA** se han establecido en tierras vírgenes más de 20,000 familias que vivían en zonas superpobladas de Indonesia.

Mejoramiento Lechero y Panadero.- El **FMA** ha prestado ayuda a varios países, como la India, Swanda, Tanzania, Swazilandia y Bolivia, para que puedan modernizar sus industrias lecheras y abastecer de buena leche, suficiente y barata, a sus poblaciones, en constante aumento.

Producción de Cereales Básicos.- En América Central, 66,000 pequeños agricultores con escasos ingresos, de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, reciben actualmente ayuda del **FMA** a través de su plan para mejorar la producción de cereales básicos.

Recursos Humanos.- Para mejorar la salud y preparación de la próxima generación.

Madres gestantes y lactantes y niños en edad preescolar.

Escolares y estudiantes de Universidades y Escuelas Técnicas.

Campañas de Alfabetización e Instrucción de adultos.

Desarrollo de la Comunidad, Obras Públicas e Industria.- Para ayudar a los países a crear la estructura necesaria a su desarrollo económico.

Construcción de casas, escuelas, carreteras, y pozos, e incluso reparación y mantenimiento de ferrocarriles y líneas de energía eléctrica.

Mejoramiento de los servicios urbanos (carriles de juego, pavimentación de calles, mejor suministro de agua, alcantarillado) y eliminación de tugurios. Los alimentos constituyen un incentivo para el trabajo voluntario de la comunidad y una retribución del mismo.

Fomento de la productividad en las fábricas y minas, ayudado para ello a alimentar a los trabajadores y mejorando al mismo tiempo su ambiente de trabajo.

Situaciones de Urgencias.- Aunque el Programa se dedica principalmente al desarrollo, una parte de los recursos se destina actualmente a socorrer a los damnificados por desastre naturales (inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, sequías) y a las víctimas de desastres provocados por el hombre, como guerras civiles y desórdenes políticos.

Personas desplazadas en Angola, Bangladesh, Filipinas, Kampuchea Democrática, Jordania, Líbano, República Árabe de Siria, Sudán y Zimbawe.

En los 13 años transcurridos hasta finales de 1980, el Programa había realizado 503 operaciones de ayuda urgente en unos 100 países, por un costo total de cerca de 14 Millones de dólares.

Circa la mayor parte de las existencias de alimentos del Programa se hallan en espera de ser utilizadas en los países donantes, por lo general lejos de las zonas siniestras. La ayuda urgente del PPA no siempre puede llegar enseguida; pero muchas veces suele ser tanto más necesaria cuando pasado algún tiempo y apagado el primer impulso generoso de simpatía pública, perdura aún la situación apurada de los beneficiados. La ayuda del Programa a situaciones de urgencia se traslada con mucha frecuencia a proyectos de desarrollo.

La reconstrucción de carreteras y aldeas en el Perú, Nicaragua y Guatemala después de los terremotos.

El reasentamiento de refugiados en nuevas comunidades agrícolas como: Bugundi, China, Tanzania, Uganda y Zambia.

La reconstrucción postbélica en Nigeria, Viet Nam y Líbano.

B.- Creación de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (C.P.A.)

La supervisión del Programa Mundial de Alimentos corre a cargo de un órgano integrado con 30 países, el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (C.P.A.), que se reúne dos veces al año. Es una ampliación del Comité Intercontinental (C.I.A.) de 24 países efectuada en 1976 a raíz de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma en 1974.

En el sentido de que se incrementaran sus funciones para comprender entre otras cosas, la coordinación de la ayuda alimentaria bilateral, y multilateral, especialmente en situaciones de urgencia.

La sede del programa está en Roma. Todas sus operaciones son administradas por una dependencia mixta de las Naciones Unidas y la FAO, a cuyo frente está un Director Ejecutivo, el cual dispone de una plantilla de unos 200 funcionarios, más unos 152 oficiales de campo en los países donde tiene proyectos.

El nombramiento del Director Ejecutivo es por un período de cinco años, y lo designan el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO.

Los Representantes Oficiales del Programa en los países beneficiarios, son los representantes residentes del Programa en las Naciones Unidas para el desarrollo a cuyas oficinas están adscritos los oficiales de campo del PMA.

SEDE DEL PROGRAMA MUNDIAL ALIMENTARIO (PMA).

Dirección Oficial: Via de la Terza di Caracalla
00 100, ROMA, Italia.

Dirección Cablegráfica:

Telefono: Roma 57971.

C.- Convenio Sobre Ayuda Alimentaria (C.A.A.)

Trasitación de las Solicitudes.— Los países que deseen recibir ayuda del (PMA), tienen que presentar la correspondiente solicitud. Cuando se trate de proyectos de desarrollo, las solicitudes se someten a una evaluación detenida en la sede, en estrecha cooperación con las Naciones Unidas o con aquel de sus organismos especializados competentes por razón de la naturaleza del Programa sobre el proyecto y que probablemente colaborará con él, por ejemplo, la FAO, en el caso de los proyectos agrícolas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en los alimentos escolares; la Organización Mundial de la Salud cuando entre en juego un elemento de sanidad; la Organización Internacional del Trabajo cuando se trate de las condiciones de trabajo o de la capacitación en nuevas técnicas; y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados en el caso de estas últimas.

Al evaluar una solicitud, se tienen en cuenta muchos factores, a saber: si es importante el proyecto, su viabilidad técnica y económica; si es importante para el desarrollo del país; si las medidas adoptadas por éste para su realización y para la manipulación de los alimentos son suficientes, y lo que suele ser sumamente importante, si existe algún peligro de que la llegada de los alimentos puede provocar efectos

perjudiciales y desalentadores en la producción alimentaria Nacional o el comercio agrícola del país.

Los proyectos cuyo valor en alimentos sea de tazas de 1.5 millones de dólares puede aprobarlos el Director Ejecutivo en el uso de sus facultades. Los que superen esa cifra han de ser aprobados por el CPA.

Una vez aprobado el proyecto, se redacta y firma el acuerdo correspondiente junto con el gobierno del país beneficiario, exponiéndose en él los detalles del proyecto. En el caso de operaciones de urgencia, que han de autorizar el Director General de la FAD, los preparativos son mucho más breves, limitándose con frecuencia a un intercambio de cartas y cablegramas.

En ciertos casos en que la entrega tempestiva de alimentos puede evitar una crisis, o cuando se necesitan urgentemente obras de rehabilitación tras una situación de urgencia, al Director Ejecutivo se le han otorgado facultades para efectuar donaciones inmediatas de alimentos (de un valor no superior a 1.5 millones de dólares o a 2 millones de dólares para ayuda alimentaria a refugiados) mediante un procedimiento más rápido que el empleado normalmente para aprobar proyectos de desarrollo. Una vez firmado el acuerdo, o autorizada la operación de urgencia, el Programa procede a movilizar los alimentos necesarios pidiendo a los países donantes que suministren lo que haga falta con cargo a las promesas de la contribución que hayan hecho. Estas promesas incluyen la entrega de los alimentos a bordo del buque, en el puerto de partida, a la carga de los mismos en cualquier otro punto de salida de la frontera. A partir de ese momento, el Programa se encarga de organizar su transporte, incluidos los seguros, hasta el puerto de llegada o hasta la frontera del país beneficiario.

A fines de 1980, el Programa había utilizado más de 23,000 buques para transportar cerca de 11 millones de toneladas de alimentos. El Programa ofrece también sus servicios para la compra y el transporte de los alimentos por cuenta de donantes bilaterales u Organizaciones de las Naciones Unidas, para acciones de socorro urgente y otras operaciones de ayuda alimentaria. (25)

(25). Folleto del Programa Mundial de Alimentos, FAO, Gull, 1987.

CAPITULO SEGUNDO

FUNCIONES PRINCIPALES DE LA F.A.O.

SUMARIO.

IV.- ASISTENCIA TECNICA DE LA F.A.O.

V.- LA F.A.O. COMO ESTIMULANTE EN LA ACCION POPULAR.

VI.- LA F.A.O. COMO SERVICIO DE ALERTA.

VII.- LA F.A.O. COMO FUENTE MUNDIAL DE INFORMACION.

VIII.- LA F.A.O. COMO TRIBUNA INTERNACIONAL.

CAPITULO SEGUNDO

FUNCIONES PRINCIPALES DE LA F.A.O.

La FAO es un organismo consagrado a la acción, empeñado en ayudar a sus gobiernos miembros a incrementar la producción de alimentos procedentes de los campos, de los ríos y de los mares de todo tipo.

Y es allí precisamente, donde trabajan las dos terceras partes del personal profesional de la FAO y donde se gastan las cuatro quintas partes de sus fondos.

IV.- ASISTENCIA TÉCNICA DE LA F.A.O.

Más de 2.000 técnicos de la FAO trabajan hoy día asesorando a sus gobiernos, a solicitud de éstos y con el fin de llevar a cabo estudios especiales o proyectos destinados a mejorar su agricultura y su alimentación en estrecha colaboración con los técnicos Nacionales.

En este renglón la FAO inicia actividades en sus países miembros únicamente a solicitud de sus respectivos gobiernos, los cuales aceptan como requisito indispensable designar especialistas propios para que trabajen con los internacionales. De este modo al acabar un proyecto el resultado no es solamente el progreso que ello representa sino que además se ha formado un grupo de técnicos Nacionales capaz de continuar la obra. También es frecuente que la FAO conceda becas técnicas para que continúen empleando sus estudios en el extranjero.

Como sus actividades de campo de la FAO ha contribuido a ganar no pocas batallas contra el hambre. En algunas partes del mundo ha ayudado a los pescadores a motorizar sus barcos, con lo que aumenta su radio de acción y se multiplican enormemente las capturas; los agrónomos han orientado la defensa contra la erosión; decenas de millares de niños que habrían muerto sin los programas de puericultura iniciados con la asistencia de la FAO,

se hallan vivos y gozan de buena salud; otros expertos han colaborado con la introducción de semillas mejoradas y métodos modernos de cultivo que han elevado los rendimientos muy por encima, incluso de que los agricultores habían soñado, siendo también un renglón importante el de la forestación, uso de los fertilizantes, combate contra las plagas, etc.

Para la ejecución de proyectos y programas para los cuales la FAO proporciona a sus gobiernos miembros técnicos especialistas en diversas ciencias, la FAO utiliza fondos que en su mayor parte son suministrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que en 1977 llegarán a un total de casi 500 millones de dólares, empleados en más de 1,000 proyectos. La FAO también recibe fondos que en su mayor parte son de otros organismos para sufragar los gastos que estos servicios especializados cuestan, como por ejemplo, del Banco Mundial para el Programa Cooperativo FAO/Banco Mundial, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), para actividades de asistencia técnica y del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, para financiar las actividades afines en los programas de campo de la FAO.

Además, algunos países desarrollados, en virtud del programa de ayuda bilateral, entregan fondos a la FAO para sufragar la ejecución, por cuenta suya, de una parte de dichos programas.

La FAO también administra un programa de Cooperación Técnica (PCT) financiado con fondos procedentes de su Programa Ordinario, siendo la asignación para 1978-1979 de 25.6 millones de dólares. Con este último Programa, el PCT y la FAO presta ayuda inmediata a los países que se encuentran ante necesidades imprevistas o que se hallan en situación de emergencia.

V.- La F.A.O. COMO ESTIMULANTE EN LA ACCION POPULAR

Por medio de la Campaña Mundial contra el Hambre Acción pro Desarrollo (MCH/AD), la FAO da a los pueblos y a sus organizaciones la posibilidad de participar activamente en el proceso de desarrollo.

Más de 200 Comités Nacionales **CNCI/AD** y grupos no gubernamentales en todo el mundo colaboran en esta campaña.

La misión de la Campaña es fomentar la consecución de los objetivos de la **FAO** mediante la participación del pueblo en el desarrollo rural. En todas sus actividades la Campaña, por conducto de las instituciones Nacionales, trata de identificar las necesidades locales y de fomentar una reacción de los organismos adecuados. En las actividades de la Campaña, se tiene en cuenta la necesidad de introducir cambios sociales, técnicos y económicos.

Así se ha hecho, y hasta fines de 1977, habían firmado el Compromiso, más de 70 países, que representan más del 95 por ciento de las exportaciones mundiales de cereales y más de la mitad de todas las importaciones.

La experiencia de la **FAO** en proyectos de campo, así como los Informes de los Estados Miembros, indican que existe todavía un elevado porcentaje de la producción alimentaria mundial que se pierde por una u otra razón.

Para resolver este problema, la **FAO** lleva a cabo un programa destinado a reducir las pérdidas de alimentos cuyo presupuesto fue aprobado por la Conferencia Bienal de la Organización.

En las monografías se resumen los resultados de las investigaciones realizadas en muchos países. Los catálogos especiales internacionales facilitan informaciones tales como fabricantes de tractores, institutos de ingeniería agrícola, existencias de material genético de cereales disponible para los agricultores y para los proveedores de semillas forestales. Cada 10 años, la **FAO** coordina y publica los resultados de un censo mundial de recursos agropecuarios.

La **FAO** es también centro en que confluyen los estudios sobre cuestiones agrícolas en escala mundial. Por ejemplo, en la actualidad, se realiza un estudio sobre tendencias posibles del desarrollo agrícola hasta fines del siglo actual, que indicará los esfuerzos y las inversiones que necesitarán hacer los gobiernos, en la medida en que están dispuestos a comprometerse a eliminar el hambre y la malnutrición.

VI.- La F.A.O. COMO SERVICIO DE ALERTA

La FAO vigila con especial atención la situación alimentaria de los países en los que la escasez de alimentos sigue siendo un problema y mantiene informados a los gobiernos, mediante el Sistema Mundial de Información de Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura, acerca de las zonas en las que podría presentarse la amenaza del hambre.

VII.- La F.A.O. COMO FUENTE MUNDIAL DE INFORMACION

La FAO recopila la información más reciente sobre alimentos, agricultura, silvicultura y pesca en todo el mundo y las comunica a los Estados Miembros para uso de planificadores oficiales, investigadores, hombres de negocios, estudiantes y público en general, los anuarios estadísticos abarcan la producción, el consumo, el comercio y los precios de centenares de productos. Se efectúan análisis regulares de la situación y las perspectivas de suministros mundiales de alimentos y de la agricultura.

VIII.- la F.A.O. COMO TRIBUNA INTERNACIONAL

La FAO es un organismo que convoca reuniones internacionales y les presta los servicios necesarios para su desenvolvimiento. Se celebran reuniones a fin de llegar a un acuerdo internacional para estabilizar el comercio de productos básicos, regular la pesca en aguas oceánicas, informar acerca de los tipos de niveles de aditivos que se permiten en los alimentos que se venden en los mercados internacionales, etc. También se celebran reuniones de científicos y expertos para intercambiar información y opiniones acerca de las investigaciones que se llevan a cabo sobre temas tales como genética vegetal, elaboración de alimentos y manufactura de papel.

La Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentario, constituida conjuntamente por la FAO y otros organismos especializados, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha aprobado más de 130 normas

alimentarias internacionales y publicado muchas disposiciones que son objeto de comercio internacional.

Unos 45 países han incorporado estas normas a su legislación Nacional.

En grado cada vez mayor, la FAO señala a la atención de los interesados las repercusiones normativas de información que se facilita o que se derivan de las reuniones que patrocina.

Después de la grave disminución de las reservas mundiales de cereales causada por las malas cosechas de 1972, la FAO propuso un sistema para mantener un nivel mínimo de seguridad alimentaria mundial.

Todos los países, tanto los desarrollados como los menos desarrollados, colaborarían en la creación de reservas Nacionales de alimentos que podrían utilizarse de acuerdo con un sistema internacional de coordinación a fin de contrarrestar las consecuencias de malas cosechas futuras.

La Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en Roma en noviembre de 1974 y a la que la FAO prestó servicios de secretaría, aprobó estas propuestas y solicitó que la FAO preparase un **Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial**.

CAPITULO TERCERO

LOS ORGANOS RECTORES DE LA F.A.O.

SUMARIO.

IX.- LA CONFERENCIA BIENAL.

X.- EL CONSEJO.

XI.- LA SECRETARIA.

XII.- OFICINAS REGIONALES DE LA F.A.O.

XIII.- ESTADOS MIEMBROS DE LA F.A.O.

XIV.- FECHAS Y ETAPAS HISTORICAS.

CAPITULO TERCERO

LOS ORGANOS RECTORES DE LA P.A.O.

IX.- LA CONFERENCIA BIENAL

Normalmente, los representantes de los Estados Miembros se reúnen en la sede de la P.A.O., en Roma, Italia, cada dos años para aprobar un presupuesto y un programa de labores, admitir nuevos países miembros, y en su caso, nombrar un nuevo Director General. Cada país tiene un voto.

X.- EL CONSEJO

El Consejo de la FAO está formado por 49 Estados Miembros elegidos por la Conferencia por un periodo de 3 años con arreglo a un sistema rotativo; y se reúnen por lo menos una vez al año bajo la dirección de un Presidente independiente para actuar como órgano rector interino, el actual Presidente es el Sr. Dukan Shaib, de Nigeria. El Consejo tiene varios Comités como son el de PROGRAMA y de FINANZAS, de PRODUCTOS BASICOS, de PESCA, de AGRICULTURA y de HONTES, que actúan de manera especializada en sus respectivos sectores.

XI.- LA SECRETARIA

Tiene al frente a un Director General que es responsable de su trabajo directamente ante los Estados Miembros de la FAO.

Integran la Secretaría unos 3,900 funcionarios profesionales y el correspondiente personal de servicios generales. Mas de 2,000 de estos funcionarios profesionales están destacados en las oficinas regionales y en lugares donde se ejecuta un proyecto.

XII.- OFICINAS REGIONALES DE LA F.A.O.

La FAO tiene Oficina Regional para Africa, en Acra, Ghana; Oficina de Enlace con la Comisión Económica para Africa, en Addis Abeba, Etiopía; Oficina de la División Conjunta de Agricultura FAO/Comisión Económica para Asia Occidental en Beirut, Líbano; Para América Latina, en Santiago de Chile; para América del Norte, en Washington, D. C., Estados Unidos de América; para Asia y el Lejano Oriente, en Bangkok, Tailandia; la cual abarca Australia y Nueva Zelanda; para el Cercano Oriente, en el Cairo, República Árabe de Egipto; para Europa, en Roma, Italia; y una oficina de enlace en las Naciones Unidas en Nueva York, N. Y.

XIII.- ESTADOS MIEMBROS DE LA F.A.O.

Afganistán, Albania, República Federal de Alemania, Alto Volta, Angola, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Benin, Birmania, Bolivia, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Canadá, Colombia, Comores, República del Congo, República Democrática Popular de Corea, Costa de Marfil, Costa Rica, Cuba, Chad, Checoslovaquia, Chile, China, Chipre, Dinamarca, Djibouti, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, Hungría, Imperio Centroatricano, India, Indonesia, Irak, Irán, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kampuchea Democrática, Kenya, Kuwait, Lags, Rep. Dem. Pop. de; Lesotho, Líbano, Liberia, Libia, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Árabe Siria, República Dominicana, Rumania, Rwanda, Samoa, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Suiza, Surinam, Swazilandia, Togo, Tailandia, Tanzania, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Uganda, Uruguay, Venezuela, Viet Nam, Rep. Soc. de; Yeman, Republica Árabe del; Yemen, Rep. Democrática Popular; Yugoslavia, Zaire, Zambia.

XIV.- FECHAS Y ETAPAS HISTORICAS

"La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), culminaron preocupaciones de muchos años por la condición del agricultor y dieron comienzos actividades internacionales en gran escala para mejorar a todos los pueblos". (26)

He aquí algunos datos históricos sobre esta campaña para mejorar la agricultura y resolver el problema de la alimentación de todo el mundo:

Los Precursores.

El Instituto Internacional de Agricultura, fundado en Roma, Italia, el 7 de junio de 1905, y que se disolvió en 1944 como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, fué el primer intento de mejorar la suerte del agricultor mediante la colaboración entre gobiernos.

La Asamblea General de la Sociedad de Naciones, con sede en Ginebra, Suiza, reconoció oficialmente en 1935 en vínculo entre la nutrición, la sanidad y la agricultura.

La Conferencia sobre Agricultura y Alimentación de Hot Springs (Virginia), 18 de mayo - 3 de junio de 1943, . Los gobiernos aliados, en número de 44, respondieron a la invitación del Presidente Franklin D. Roosevelt para examinar la manera de alcanzar el objetivo que se habían fijado para la postguerra, es decir, liberar a todos lo pueblos de la amenaza del hambre.

Comisión Interina de Agricultura y la Alimentación, junio 1943 - octubre 1945. La Comisión nombrada por la Conferencia de Hot Springs, preparó el anteproyecto de la FAO.

FAO 1945 - 1980

1945.- Primer período de sesiones de la Conferencia de la FAO (16 de octubre - 1 de noviembre), Quebec, Canadá. Se decidió establecer la FAO como un organismo especializado de las Naciones Unidas,

(26). Información esencial de la F.A.O. 4, feb. 1981

y para ello se aceptó la constitución y el programa de trabajo de propuestos por la Comisión Interina. La Conferencia eligió a Sir John Boyd-Orr (1887-1971) primer Director General de la Organización, adoptó un presupuesto de 10 millones de dólares para los primeros años y estableció en Washington la sede provisional de la FAO.

- 1946.- La primera encuesta mundial de la alimentación constituyó el estudio más amplio y completo hecho hasta entonces sobre el estado de la alimentación en el mundo.

La Junta Especial sobre Problemas Urgentes de la Alimentación fue convocada por la FAO en Washington, en mayo, para examinar su evaluación de la Situación Alimentaria Mundial en mayo, para examinar su evaluación del período de 1946-1947.

- 1947.- Creación del Consejo Internacional de Emergencia para la Alimentación: participaron 34 países; durante dos años se ocupó de los productos básicos escasos y recomendó que las existencias disponibles para la exportación se hicieran asignaciones para los países. La FAO asesoró en materia de agricultura a nueve países: Austria, Checoslovaquia, China, Etiopía, Grecia, Hungría, Italia, Polonia y Yugoslavia. Norris E. Dodd (1879-1968), Subsecretario de Agricultura de los Estados Unidos, fué elegido segundo Director General de la FAO.

- 1948.- Primeros estudios agrícolas regionales. En el Lejano Oriente y América Latina.

- 1950.- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asistencia Técnica celebrada en Nueva York, señaló el comienzo de nueva e importante fase del programa de la FAO. Cincuenta gobiernos prometieron 20 millones de dólares para asistencia técnica y a la FAO se le asignó el 29 por ciento de los primeros 10 millones de dólares recibidos. El Primer Censo Agropecuario Mundial realizado después de 20 años abarcó 65 países.

- 1951.- La asistencia técnica de la FAO se extiende a 40 países; se emplearán 270 científicos y expertos de 32 países.
- La Sede se trasladó de Washington a Roma, de conformidad con la designación adoptada por la Conferencia de 1949, la FAO contaba ya con 68 Estados Miembros.
- 1952.- Segunda Encuesta Alimentaria Mundial: cinco años después de la segunda guerra mundial la medida del suministro de calorías por persona (2.270), seguía siendo inferior al nivel de antes de la guerra (2.470).
- 1959.- La iniciación de las actividades del Fondo especial de las Naciones Unidas hizo que la FAO fuera adquiriendo cada vez más importancia como organismo mundial dedicado al fomento de tierras, de bosques y de recursos del mar. El Fondo Especial fué creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de octubre de 1958.
- 1960.- Campaña Mundial contra el Hambre, iniciada el 10. de julio. Desde entonces los Comités Nacionales con ayuda de organizaciones no gubernamentales, desarrollan programas de educación e información cuyo objetivo es obtener el apoyo de la opinión pública en la lucha contra el hambre. Desde 1971, la OMCN recibe la denominación de Campaña Mundial contra el Hambre Acción Pro Desarrollo.
- 1961.- Las sumas encomendadas a la FAO en fideicomiso pasan por primera vez de 1 millón de dólares anuales, (los gastos con cargo a fideicomiso en 1979 alcanzaron un total de 77 millones de dólares).
- 1962.- Establecimiento del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas y la FAO, de 1963 a 1975 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) funcionó con carácter experimental. En diciembre de 1965, las Naciones Unidas y la FAO decidieron que continuara mientras se considere que la ayuda alimentaria

multilateral es posible y deseable (A finales de 1980 el total de recursos asignados por el BIA ascendía a 5,000 millones de dólares y abarca unos 940 proyectos de desarrollo social y económico en 107 países y unas 410 operaciones de ayuda en casos de urgencia en 94 países).

1963.- Publicación de la Tercera Encuesta Alimentaria Mundial.

Conclusión: del 10 al 15 por ciento de la población mundial se halla insuficientemente alimentada; el 50 por ciento padece de hambre o de malnutrición o de ambas cosas.

Primer Congreso de la Alimentación en Washington (4-18 de junio). Patrocinado por la OMS, el congreso reunió a 1,300 representantes de 107 países, con la inclusión de delegados de 65 organizaciones no gubernamentales. La recomendación más importante fue que la FAO preparase un plan de acción, (Plan Indicativo Mundial de Desarrollo Agrícola).

1964.- Programa Cooperativo de la FAO y el Banco Mundial, instituido por el Director General de la FAO y el Presidente del Nuevo Banco Internacional de la Reconstrucción y Fomento. Su objetivo era fomentar la inversión de capitales en la agricultura de los países en desarrollo. (La FAO ha concertado después acuerdos análogos con los tres bancos regionales de desarrollo, los fondos e instituciones subregionales de financiación Arabes y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). En 1980, se aprobó la financiación con cargo al Banco Mundial y al AIF de 25 proyectos preparados por el Programa Cooperativo. El costo total de estos proyectos ascendió a 2,175.5 millones de dólares, incluidos los préstamos Banco Mundial/AIF por un importe de 1,099.5 millones de dólares.

1967.- La Conferencia de la FAO en su décimo cuarto período de sesiones eligió a Aklilu H. Boema, Quinto Director General; la FAO contaba ya con un total de 119 Estados Miembros, incluidos dos Miembros Asociados.

La creación del Centro de Documentación de la FAO, (el centro, con la ayuda de computadores ha clasificado y provisto índices cruzados de la información contenida en 68,000 documentos técnicos publicados por la FAO desde 1945).

- 1968.- La FAO reorganizó sus métodos de trabajo para mejorar la comunicación con los expertos destacados en los diferentes países, para que los programas de campo estuvieran más en consonancia con las posibilidades y necesidades del mundo en desarrollo y para vigilar más de cerca la evaluación de dichos programas.

Publicación provisional del Plan Indicativo Mundial de Desarrollo Agrícola: se trata de un intento de analizar los principales problemas que se le plantearán a la agricultura en el decenio de 1970 y comienzos de 1980 y de dar alguna orientación importante sobre las medidas nacionales e internacionales que puedan adoptarse para resolverlos.

- 1970.- El Segundo Congreso Mundial de la Alimentación se celebró en la Haya (Países Bajos), del 16 al 30 de junio. Asistieron 1,800 Delegados, de los cuales 600 de los países en desarrollo y 300 jóvenes. En la Declaración Final se hizo un llamamiento a los países para que aumentaran considerablemente los recursos que aportan para el desarrollo y canalicen una mayor proporción de las mismas a través de los organismos internacionales.

La FAO coordina el Censo Agropecuario Mundial tercero de la postguerra

- 1972.- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo), 6-16 de junio, pidió a la FAO que intensificara los estudios y medidas encaminados a conservar los recursos agrícolas, forestales, marinos y otros recursos naturales para asegurar su utilización racional en beneficio de la humanidad.

1973.- La FAO propuso un Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial para hacer frente a la amenaza de escasez periodica de alimentos. El Compromiso previa el establecimiento de reservas Nacionales de alimentos coordinadas internacionalmente.

La FAO estableció la Oficina de Operaciones Especiales de Socorro (OSRO) que inició su actividad coordinando la ayuda de emergencia a las víctimas de la sequía de la Zona Saheliana de Africa.

China vuelve a ser miembro de la FAO.

1974.- La Conferencia Mundial de la Alimentación se celebró en Roma del 5 al 10 de noviembre. La FAO preparó gran parte de la documentación básica y proporcionó los servicios de secretaría. La Conferencia aprobó el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial, pidió que se estableciera un Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, un Consejo Mundial de Alimentación de las Naciones Unidas y un Grupo Consultivo sobre Producción Alimentaria e Inversiones Agrícolas en Países en Desarrollo; recomendó que la comunidad internacional reservara diez millones de toneladas de cereales al año en calidad de ayuda alimentaria.

El Consejo de la FAO adoptó el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial y recomendó su aprobación por parte de todos los gobiernos.

1975.- En su 18o. período de sesiones la Conferencia de la FAO eligió Director General a Edouard Saouma, antiguo funcionario de la FAO de nacionalidad libanesa. El número de Estados Miembros de la FAO se elevó a 136.

La Conferencia estableció un Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y transformó el Comité Internacional del Programa Mundial

de Alimentos en un Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria.

La FAO estableció un sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura para observar de manera continua la situación de los países "propensos a situaciones de desastre", vigilar las condiciones climatológicas y seguir de cerca la situación alimentaria internacional con miras a identificar posibles situaciones de emergencia y prepararse para ellas.

La Oficina de Operaciones Especiales de Socorro (OSPO) se creó como una ampliación de la anterior Oficina para la Operación de Socorro a la Zona Saheliana, OSPO se ocupa de las situaciones de emergencia alimentarias en todas las zonas del mundo.

Entrarán en funcionamiento el Sistema Internacional sobre Ciencias y Tecnología Agrícolas (AGRIS) y el Sistema de Información sobre Investigaciones Agronómicas en curso (CURIS). (Hasta 1980, el sistema AGRIS contenía más de 583,000 referencias bibliográficas).

1975.- Se emprendieron nuevas iniciativas para aumentar la adecuación de las actividades de la FAO a las necesidades de los países en desarrollo.

Se estableció el Programa de Cooperación Técnica, financiando directamente por el propio presupuesto de la FAO, con el fin de responder con mayor flexibilidad las necesidades urgentes y a corto plazo de los países miembros. (A fines de 1980 se habían aprobado 953 proyectos por un costo total de 61.7 millones de dólares).

Se inició una mayor descentralización de los vínculos de la FAO con los Estados Miembros en Desarrollo mediante la designación de Representantes a la FAO en los países. (A finales de 1980 se habían acreditado representantes en 66 países).

El programa comenzó a apoyar y coordinar los esfuerzos de los países africanos para combatir la tripanosomiasis animal, propagado por la mosca Tsé-tsé.

Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria instituido por la FAO para ayudar a constituir las reservas de alimentos previstos en el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial. (A fines de 1978 habían suscrito el Compromiso 75 países y la Comunidad Económica e importadores de cereales de todo el mundo).

1977.- La Conferencia de la FAO, en su 19o. Período de sesiones aprobó un programa especial de acción encaminado a prevenir las pérdidas de alimentos después de la cosecha y dotado de un fondo de 20 millones de dólares como meta. El número de miembros de la FAO asciende a 144 países.

1978.- El Cuarto Censo Agropecuario Mundial calcula más bien por defecto que por exceso, que en los países en desarrollo (excluyendo a los países sesasiáticos de planificación económica centralizada) en 1972-74 había 455 millones de personas subalimentadas, o sea 50 millones de personas más que en 1969-71, en que se practico la Tercera Encuesta Alimentaria Mundial.

1979.- La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, patrocinada por la FAO en colaboración con otros miembros del sistema de las Naciones Unidas se celebró en la sede de la FAO (12-23 de julio).

La Conferencia Mundial aprobó una Declaración de Principios y un Programa de Acción en que se preconiza la adopción de nuevos métodos y la aplicación de medidas simultáneas en países subdesarrollados y en desarrollo y la comunidad internacional para vencer la pobreza rural.

Se confiere mandato a la FAO para ayudar a los Estados Miembros

a llevar a efecto las disposiciones de la Declaración de Principios y del Programa de Acción.

La FAO comenzó un programa para ayudar a los Estados Miembros en desarrollo a sacar el mayor partido posible de la explotación racional de las pesquerías en las Nuevas Zonas Económicas Exclusivas de 200 millas sobre las que se establecen actualmente su control como resultado de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La Conferencia de la FAO en su 20o. Período de Sesiones:

- Admitió como miembros a tres países, con los cuales el número de Miembros de la Organización ascendió a 147.
- Aprobó un programa de medidas complementarias para poner en práctica la Declaración de Principios y el Programa de Acción de la OMSA:
- Instó a los gobiernos a que adopten medidas inmediatas para poner en práctica el Plan de Acción de cinco puntos para la Seguridad Alimentaria Mundial encaminado a salvaguardar la disponibilidad alimentaria en espera de la reanudación de las negociaciones para un nuevo convenio internacional sobre granos.
- Fijó un objetivo de 1,000 millones de dólares de contribuciones voluntarias para 1981-82.
- Estableció el Día Mundial de la Alimentación que se celebrará cada 16 de octubre. En 1981, fecha en que se conmemoró el 36o. aniversario de la fundación de la FAO
- Examinó la versión provisional del importante estudio de la FAO "La Agricultura hacia el año 2000", en que se trazan algunas posibles vías alternativas de cambio en la alimentación y agricultura mundial a finales de siglo.

1980.- Cobraron impulso las actividades complementarias de la **OMRADOR**, actuando la **FAO** como organismo principal en el Sistema de las Naciones Unidas. Un examen de los proyectos emprendidos con miras al logro de los objetivos de **OMRADOR**, demostró que, en 1980-81, la **FAO** tenía a su cargo 927 proyectos por un costo total de 284 millones de dólares.

La **FAO** previno contra una posible crisis mundial motivada por la reducción de las reservas y los descansos de la producción en varias regiones, incluso en los principales países productores de alimentos. En septiembre de 1980, el Director General convocó una reunión de países donantes y organismos de asistencia para planificar la ayuda de África donde una escasez generalizada amenazaba a 25 países. Como resultado de ello se hicieron considerables promesas de ayuda.

CAPITULO CUARTO

RELACIONES DE LA F.A.O. Y EL DERECHO AGRARIO MEXICANO

SUMARIO:

XV.- DEFINICION DE DERECHO AGRARIO.

XVI.- FUNDAMENTO Y REGIONALIDAD.

XVII.- OTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS AGRARIAS.

CAPITULO CUARTO

RELACION ENTRE LA F.A.O. Y EL DERECHO AGRARIO MEXICANO

En el presente capítulo se hará el estudio correspondiente citando a los Principales Juristas renombrados en el mundo, para esto se requiere hacer la definición de Derecho Agrario, partiendo de la base que se tiene que prevenir, precisar el alcance y contenido de los términos desde un punto objetivo el cual se entiende, el porqué todos los juristas que cito y el desglosamiento del capítulo coinciden universalmente, en su oportunidad.

Por lo tanto la finalidad es realizar el significado de Derecho, por una parte y Agrario, por la otra, para llegar a un entendimiento del porqué se le denomina ESTUDIO DE LA F.A.O. SOBRE EL DERECHO AGRARIO MEXICANO.

"Derecho, etimológicamente, tiene diversas acepciones, significa: recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro; severo, rígido, justo, fundado, razonable; conjunto de leyes que regulan la convivencia social y que impone coactivamente el Estado". (27)

El término admite diversas definiciones, según la concepción filosófica y el punto de vista que se adopte; así se habla de Derecho Objetivo, Subjetivo, Positivo, Vigente, Natural, Público, Privado, Internacional, etc. Nuestro Derecho Agrario adopta el criterio objetivo, por ser el más usual y general.

Ahora daremos el concepto de lo que es Agrario:

Agraria.-Se llama así la Ley que arregla la participación y distribución de las tierras, como la Ley de los arances relativa al repartimiento de las tierras conquistadas; y también se da ese nombre a la Ley que determina y ordena todo lo que tiene relación con la agricultura sobre

(27). Enciclopedia Universal Ilustrada. Espasa Editores. 1967. Vol. 18

cuyo particular es muy digno de leerse y ejecutarse el informe del célebre Jovellános con el expediente de la Ley Agraria. (28)

Ley Agraria.- "Entre los romanos se llamaba así la que ordenaba el repartimiento entre los ciudadanos de las tierras conquistadas a los enemigos, y la que arreglaba el máximo de las yuntas de tierra que podía poseer cada ciudadano. También se llama Ley Agraria la que tuviese por objeto poner en común las propiedades individuales para repartirla entre todos los ciudadanos de un Estado. Tomada esta última acepción la Ley Agraria, se pronunció en Francia la pena de muerte el año de 1773 contra el que propusiese una Ley Agraria o cualquiera otra que fuese adversiva de los derechos de propiedad territorial, comercial o industrial. Se da por último el nombre de la Ley Agraria a la que ordena y determina todo lo que tiene relación con la agricultura, sobre cuyo punto es muy digno de leerse el sabio informe de Jovellános en el expediente de la Ley agraria." (29)

Como se puede observar las definiciones antes mencionadas es un estudio sistemático y general del Derecho Agrario es de gran utilidad, puesto que está ligado a la vida social, económica y política entre los pueblos del mundo.

No se puede negar que una de las primerísimas expresiones del derecho positivo en las sociedades humanas cuya historia conocemos ha sido de esencia Agraria.

Uno de los textos más antiguos de derecho escrito que haya llegado a

(28). Biblioteca de la Universidad Nacional de México. Derecho: Diccionario razonado de legislación y Jurisprudencia por Don Joaquín Escriche, Magistrado Honorario de la Audiencia de Madrid, Nueva Edición. NBC. Segunda Reimpresión Autorizada por la Secretaría de Educación Pública. Editora e Impresora. NORBAJACALIFORNIA, Av. Moctezuma 1200 Encarnada, B.C. 1974. págs. 105 y 1174.

(29). Opus, cit.

nuestros días, el Código Hammurabi. (30) trata en particular de las relaciones jurídicas entre el hombre y la tierra. Las leyes de Solón (31) contienen los principios fundamentales de una verdadera Reforma Agraria y una de las partes más importantes de las leyes de las Doce Tablas está dedicada a la legislación agrícola. (32)

Por último Roma promulgó no menos de siete leyes Agrarias entre el siglo V y el siglo I antes de Jesucristo. (33)

Así pues, el derecho agrario, lejos de ser una disciplina jurídica nueva, puede ser considerado justamente como uno de los precursores y sostenes de todas las demás disciplinas jurídicas de derecho privado.

Aún en el caso de las poblaciones nómadas o sedentarias, las relaciones entre los grupos de individuos-clanes, tribus, naciones, etc. ... y más tarde entre los individuos en calidad de tales, se han fundado, en primer lugar, en los derechos a la utilización de la tierra nutricia dispensadora de los bienes elementales y accesorios y receptáculo y guardián de los muertos. Una parte importante, si no esencial, del derecho de Africa, del derecho tradicional de los países de Asia. (34), de la América

(30). Hammurabi. VI Rey de la Dinastía de Babilonia, 1730-1686 A. de C. El Código de Hammurabi constituye una verdadera recopilación de órdenes que forma una especie de síntesis de las tradiciones del Imperio Babilónico. Trata en especial de la propiedad de la tierra, reconocida únicamente de las clases de los "Hombres Libres" o patricios las otras categorías son los de los "Subordinados", hombres libres degradados a esclavos liberados, que solo tenían derechos de propiedad mobiliaria, de usufructo y de uso.

(31). Uno de los Siete Sabios de Grecia, 640-558 A. de C. preconizó el parcelamiento de la tierra y estimuló la pequeña propiedad con el fin de luchar contra el acaparamiento de la tierra y la creación de grandes propiedades. Recomendó así mismo una mejora de los cultivos y de los métodos agrícolas con objeto de facilitar a la agricultura el acceso a la economía de mercado.

(32). Primera legislación escrita de los Romanos: 450 A. de C.

(33). Ley Tabularia (468), Ley Agraria (376), Ley Cornelia (232), Ley Semproniana (151), Ley Servilia (63), Ley Plautia (59), Ley Julia (59).

(34). *Manu-Samhitā* (traducción de Manu) o *Manusmṛiti* (tratado de las leyes manuvianas o leyes de Manu), Código redactado alrededor de los comienzos de la era cristiana, en el que se recopilan los preceptos dictados por Manu, primer predicador de la humanidad según la tradición Hindú.

precolombina, del derecho romano y del derecho canónico se ocupa de esas relaciones jurídicas.

Durante varios siglos de nuestra historia moderna, la tierra ha constituido el único elemento sólido de riqueza y la única parte seria de un Patrimonio y ésta función económica se ha visto duplicada con una función socio-política ya que constituía el sostén de toda soberanía y concedía el ejercicio de los derechos políticos que acompañaban a su posesión; en consecuencia, la relación entre la propiedad y el poder político dio como resultado la identificación entre propiedad y libertad a base de la cual se elaboró la doctrina del "LAISSER FAIRE...LAISSER PASSER".

En los orígenes fueron casi exclusivamente las reglas de derecho que rigen las relaciones entre el hombre y la tierra las que sirvieron de base y de amazón a los sistemas jurídicos existentes; de aquí que influyeran por tanto profundamente en la evolución del derecho.

Correlativamente en una segunda fase, durante un período que se extiende hasta fines del siglo XIX, sobre todo para los países de Europa Occidental, el régimen jurídico de la propiedad de la tierra y las relaciones jurídicas Agrarias no se han concebido dentro de otro marco que el del derecho civil.

La doctrina dominante, encontró su expresión en la teoría del derecho natural; "derecho impuesto por la naturaleza de las cosas," nacido del concepto aristotélico tal como lo adoptó el jurista holandés Grocio (1583-1645), renovado y desarrollado por el filósofo inglés Locke (1632-1704) y por la escuela fisiocrática. Esta corriente se tradujo en una afirmación de los principios fuertemente individualistas que dominaron la vida rural y las actividades agrícolas hasta la primera guerra mundial.

Así pues las relaciones jurídicas entre los elementos constitutivos del mundo rural, basadas esencialmente en los vínculos y las relaciones personales fuertemente impregnadas de humanismo, han venido a dar al hombre a través de sus derechos y obligaciones un lugar preponderante.

No obstante, la labor codificadora relacionada en el transcurso de los siglos XVIII y XIX, profundamente marcada por los albores de la revolución industrial, iba a poner de nuevo en discusión este estado de cosas y a colocar en primer plano los derechos reales, dando una auténtica prioridad sobre todos los demás conceptos de la propiedad inmobiliaria. La propiedad de la tierra, en su acepción más materialista, iba pues a constituir prácticamente el único cimiento del derecho privado.

Sin embargo, los códigos civiles de inspiración conservadora y patrimonialistas que no concedían ningún lugar a las preocupaciones sociales, habían de ser muy pronto examinados y ásperamente criticados por numerosos doctrinarios políticos que los consideraron como un instrumento al servicio del capitalismo. El derecho privado, inmovilizado en el rígido corsé de la codificación, revelaba muy pronto su importancia para resolver con eficacia y armonía los conflictos surgidos entre lo individual y lo social, cuya agudeza aumentaba por el motivo mismo de la evolución general incontenible de la sociedad. Mientras tanto, las corrientes políticas del período posterior a la primera guerra mundial, una de cuyas reivindicaciones esenciales era el retorno al concepto de la justicia social, habían puesto bien poco a la industria, en efecto los trabajadores se habían beneficiado de la concentración inherente a las estructuras mismas de la producción industrial y, gracias sobre todo a la acción sindical, habían conseguido que prevaleciera en época más temprana su dignidad de productores mientras que los agricultores, geográficamente aislados y con demasiada frecuencia replegados en sí mismos por obra de su tradicional individualismo, sólo comenzaron a percibir con notable retraso el alcance de su función y los derechos que de ella se derivaban en el marco de una economía en plena transformación.

En consecuencia, los poderes públicos iban a verse obligados a intervenir de un modo cada vez más profundo, en nombre del interés general y de la justicia social, en esferas que hasta entonces pertenecían exclusivamente al derecho privado.

A su vez el mundo rural sufría la influencia de las corrientes reformistas que consagraban la constitucionalidad de los elementos territoriales y el

elemento humano bajo la intervención conjunta de numerosos factores, entre los cuales los más determinantes eran los siguientes:

- A). El factor económico, con la necesidad de incrementar la productividad orientando y planificando la producción.
- B). El factor social y moral sobre el tema de la redistribución de los ingresos, la individualización del productor, la justificación de la propiedad por el trabajo, la emancipación del individuo y la desaparición de las estructuras feudales.

Esta evolución se manifestó sobre todo por una actividad intensa de promulgación de leyes que consagraban la sustitución del anterior liberalismo por un intervencionismo cada vez más acusado, sobre todo en los países del Tercer Mundo, donde, en proporción mayor que en otros, la penetración del derecho privado y el derecho público había estado su suela en la legislación reformadora.

Uno de sus efectos, entre otros, ha sido el de que la libertad del individuo se encuentra de ahora en adelante, menos en el acceso a la propiedad de la tierra que en la intervención del Estado para impedir que dicha propiedad se transforme en un instrumento de privilegios.

De esta forma se ha elaborado un edificio jurídico original en muchos aspectos y particularmente en lo que respecta a sus consecuencias para el mundo de la agricultura.

Cualquiera que sea el valor de expresiones tales como el derecho rural, derecho agrícola, derecho de las actividades agrícolas, derecho social agrario, derecho agrario, etc., sobre las cuales siguen aún polemizando eminentes juristas, es forzoso reconocer que la expresión "Derecho Agrario", retenida y utilizada por la mayoría de las escuelas de pensamiento jurídico, ha adquirido verdaderamente carta de naturaleza, mas especialmente desde los tres decenios últimos en el curso de los cuales ha sido objeto de estudios e investigación sistemática, y aunque numerosos autores y doctrinarios no hayan conseguido hasta ahora poner

completamente de acuerdo sobre su naturaleza, su objeto o su contenido, la variedad de las definiciones que se han dado a este término son testigos de esas desavenencias.

El Derecho Agrario tiende indudablemente a constituir un conjunto doctrinal y normativo particular con características que, como veremos en el estudio que haré a través de mi desglose de la presente Tesis, le confiere una fisonomía específica.

De un modo paralelo, los organismos encargados de aplicar las normas jurídicas que rigen las actividades y el desarrollo agrícola han tenido, por lo general, que elaborar reglas de procedimiento de particulares y especializarse hasta formar un verdadero conjunto jurisdiccional encargado exclusivamente de la Administración de la justicia Agraria, tomando este término en su acepción más amplia.

XV.- DEFINICION DE DERECHO AGRARIO

No es fácil tratar el estudio de Derecho Agrario ya que en mi presente tesis, y en particular el desarrollo de éste inciso lo haré en materia internacional, al esquematizar y poner las definiciones correspondientes del Derecho Agrario de cada país y región del mundo; no es posible omitirlo ya que si lo hiciera no se comprendería dicha investigación; dado que los juristas que han examinado este problema nos proponen diversas formulaciones que revelan en general los rasgos específicos y las orientaciones del contexto económico, social y político de la región a que pertenecen.

Cito las siguientes definiciones por orden cronológico:

A. ARCANGELI.- "Por Derecho Agrario debe entenderse el conjunto de normas, de derecho privado o de derecho público, que rigen a las personas, los bienes, los actos y las relaciones jurídicas en la esfera de la agricultura", o bien, "las normas que tienen por objeto inmediato y directo la reglamentación jurídica de la agricultura".(35)

(35). "El Diritto Agrario e la sua Autonomia", Revista di Diritto Agrario Firenze, 1927, pag. 197 s.

R. MACALEJUE.- "El derecho rural es el conjunto autónomo de preceptos jurídicos que recae sobre las relaciones esenciales de toda explotación agropecuaria, establecidos con el fin principal de garantizar los intereses de los individuos y de la colectividad derivada de aquellas explotaciones". (36)

A. LEAL GARCÍA.- "El derecho agrario es el derecho de los predios rústicos y de la empresa agrícola, o sea el conjunto de normas jurídicas que regulan la pertenencia, uso y disfrute de las fincas rústicas y el desenvolvimiento de la empresa agrícola". (37)

J. L. OSORIO.- "El derecho agrario es el conjunto de normas pertenecientes a las personas, a las propiedades y a las obligaciones rurales". (38)

C. CARRERA.- "...El conjunto de normas jurídicas que rigen la actividad Agraria en sus sujetos, en los bienes a ellos afectados y en las relaciones jurídicas instituidas para ejercer dicha actividad". (39)

M. DE JUGLAFF.- "El derecho rural se entiende en general el conjunto de reglas aplicables a los bienes y a las personas que viven en el campo". (40)

L. MENDEITA Y NUÑEZ.- "El derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y las explotaciones de carácter agrícola". (41)

(36). "La Teoría autonómica del Derecho Rural". Santa Fé, Argentina, 1933 pág. 139.

(37). "El Derecho Agrario y sus Modernas Orientaciones", Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, Madrid, 1935, pag. 600

(38). "Diritto Rural", Rio de Janeiro, 1937, pag. 1

(39). "Corso di Diritto Agrario", Roma, 1938.

(40). "Droit Rural", París, 1952.

(41). "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", México, 1946, pág. 3.

G. BOJIA.- "Una ordenación jurídica interna, concebida para fomentar el funcionamiento y la organización de los alimentos y fuerzas ideales y reales de la producción y para institucionalizar la economía en el marco de los intereses superiores y respondiendo a fines proclamados constitucionalmente". (42)

V. GIGANEZ LAMINEZ.- "... el conjunto de normas jurídicas que establece y regulan el derecho del hombre a la propiedad de la tierra y a las facultades y las obligaciones que para el individuo y para el Estado se derivan del mismo". (43)

S. RUTTENFAN.- "... el conjunto de las prescripciones que regulan las relaciones de producción de la agricultura de modo muy particular y sobre todo con miras a su reconstrucción socialista". (44)

A. BALJARIN MARCIAL.- "Es el sistema de normas tanto del derecho privado como de derecho público especialmente destinadas a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción Agraria en su conjunto, según unos principios peculiares de esta rama jurídica". (45)

L. A. GAZOLIO.- "... un derecho mixto que regula la propiedad rural y el ejercicio de las actividades agrícolas en cuanto se encaminan a la producción". (46)

R. SZMINKOWSKI.- "... el conjunto de las normas jurídicas que regulan las relaciones sociales vinculadas a la formación del régimen agrícola y a su reconstrucción socialista, así como las formas económicas de esta reconstrucción". (47)

(42). "Scritto di diritto agrario". Milán, 1963. pág. 813.

(43). "La Reforma Agraria Integral", Ministerio de Agricultura y Fria. Caracas, 1963. pág. 71.

(44). "Prawo rolne a system prawn" (El Derecho Agrario y el Sistema Jurídico), Studia Cywilistyczne, T. II. pág. 77, Varsovia., 1963.

(45). "Derecho Agrario", Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1965. pág. 60.

(46). "Derecho Rural". Lima, 1966. pág. 7.

(47). "Prawo Rolne" (Derecho Agrario). Varsovia. pag. 11.

J.R. ACOSTA CAZALBON.- "El derecho social agrario es el conjunto de las normas y principios que se ocupan de disciplinar las relaciones jurídicas del sector agrícola y de regular la distribución de la propiedad y tenencia de la tierra a fin de establecer la justicia social en el campo". (48)

R. DI NATALE.- "... un conjunto de normas jurídicas que tienen por fin el desarrollo económico y humano del mundo rural mediante la transformación del régimen de la propiedad y de la tenencia de la tierra, el fomento de las actividades agropecuarias y la conservación regional de los recursos naturales". (49)

R. VICENTE CASANOVA.- "... es el conjunto de normas y principios que regulan la propiedad territorial y que orientan y aseguran su función social". (50)

A.C. VIVANVO.- "... el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad Agraria con referencia a objetos rurales y con el fin de proteger los recursos naturales renovables, fomentar la producción agropecuaria y asegurar el bienestar de la comunidad". (51)

P. PEREIRA SOEIRA.- "... es el conjunto de principios y normas de derecho público y de derecho privado que tienen por fin disciplinar las relaciones emergentes de las actividades rurales con base en la función social de la tierra". (52)

(48). "Manual de Derecho Agrario". Universidad Central de Venezuela. 1967. pág. 60.

(49). "Construcción del Derecho Agrario Latinoamericano". Rev. de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo. Venezuela, No. 12 y 17. pág. 10, 12, 1967.

(50). "Derecho Agrario". Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. 1967. pág. 16.

(51). "Teoría de Derecho Agrario", La Plata, Argentina. 1967. Tomo I. pág. 16.

(52). "Direito Agrario o Reforma Agraria", São Paulo, Brasil. 1968. pag. 25

RAUL LEHOS GARCIA.- "... es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica"(53)

Por último, el siguiente concepto de Derecho Agrario que aportaré es una manifestación que haré al respecto después de haberse citado por orden cronológico las definiciones de juristas renombrados en todo el mundo; por lo tanto en lo particular:

Derecho Agrario.- "Es el conjunto de normas jurídicas que tienden a regular la tenencia de la tierra, para bienestar de la comunidad, en la explotación y producción agrícola, que orienten a un bienestar y seguridad social del campesino, en relación a que se haga justicia social".

En conjunto, y con independencia de su contenido ideológico en algunos casos, estas definiciones, ya sean restrictivas o extensivas, hacen casi todas referencia a las normas que se aplican a las actividades y el desarrollo agrícola vistos en sus diferentes formas.

El parámetro correspondiente se extiende desde el régimen de propiedad de la tierra hasta la comercialización de los productos. Por ello el derecho agrario abarca una multiplicidad de conceptos que encuentran expresión en la legislación territorial propiamente dicha y en las leyes de Reforma Agraria destinadas a modificar ese régimen, así como en las normas jurídicas relativas a la concentración parcelaria, a la protección de los suelos, a la conservación de los recursos naturales renovables, al crédito y al seguro agrícola, a la comercialización, etc....

Por último, el derecho agrario debe ser el instrumento del desarrollo no sólo económico, sino también social del mundo rural y su evolución se ha efectuado en el sentido de un indudable humanismo.

(53). "Derecho Agrario Mexicano" (Síntesis Histórica), Segunda Edición, Editorial "LIMUSA", pág. 27, México, D.F. 1978.

XVI.- FUNDAMENTO Y REGIONALIDAD

Las definiciones que se han citado demuestran claramente que el derecho agrario dista mucho de constituir una disciplina rigurosamente uniforme y homogénea. La misma diversidad de las estructuras Agrarias y de las actividades agrícolas en función de las contingencias y de las realidades regionales, y los cuales pueden ser de orden físico (tierras, suelo, aguas, clima); biológico (flora, fauna), socio político (costumbres, estructura administrativa, orientaciones políticas); técnico-económico (desarrollo técnico, inversiones).

Hace que la ordenación y la dinámica jurídica correspondiente adquieran inevitablemente aspectos variados, ya que si la planificación económico social es la substancia de una política variada elaborada en función de una determinación coyunturada y de determinados objetivos, el derecho agrario constituye la expresión formal de esa política; y la orientación de esas directrices de fuerza, es necesariamente función de la política en cuestión.

Por ello el derecho agrario, en calidad de ciencia jurídica y también como reflejo de intereses específicos y diversos en el tiempo y en el espacio, adquiere una fisonomía diferente según el lugar y la época, como subraya acertadamente un eminente autor latinoamericano que citaremos a continuación. "...puede considerarse que hay tantos derechos agrarios como países."(54)

No es pues inexacto tener referencia a derechos agrarios: europeo, africano, latinoamericano, etc... dadas las peculiaridades y las contingencias locales tal como se reflejan especialmente en los instrumentos jurídicos utilizados para resolverlas.

Trataremos a continuación en forma muy resumida, por razones geográficas, de esas diversidades y peculiaridades que dan el derecho agrario las características que lo distinguen.

(54).- René Di Natale, op. cit.

1.- Africa Intertropical

Sucediendo al régimen colonial, cuya política en materia de derecho de tierras tendía a la introducción de un sistema individualista de propiedad, inspirado según los países, en el Código Civil Francés, en la Common Law o en el "Strundbuch", con resultados más o menos discutibles engendraban o favorecían a especulación de las autoridades de los Estados que han adquirido recientemente su independencia.

Han resuelto hacer frente a los imperativos económicos y sociales del desarrollo respetando en teoría, el derecho consuetudinario, pero únicamente: "... en la medida en que no obstaculice la marcha hacia el progreso".(55)

En la práctica se puede comprobar que las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia Agraria, de la mayoría de los países de la región, aunque se refieran en general a ciertas tradiciones vinculadas a la solidaridad de los "clanes", a la ocupación por estirpes y a los principios de la propiedad colectiva o comunitaria, no dejan por ello de contener conceptos resueltamente reformistas y renovadores que señalan evidente apartamiento del carácter sacro del derecho tradicional y una restricción de una esfera de aplicación en lo que al régimen de tierras se refiere.(56)

(55). Véase, por ejemplo, la comunicación dirigida a la Asamblea Nacional de la Costa de Marfil, en 1963, por el Presidente de la República, Sr., Houphouët-Boigny, con motivo de la discusión del proyecto de Ley sobre el Código Patrimonial y del régimen de tierras, Ley que por lo demás no ha sido promulgada y se ha sustituido por una Reforma administrativa sobre el régimen de adjudicación de las Tierras a quienes las explotan.

(56). Véase especialmente: A.M. Allot, *Essays in African Law*, Gutterman's London, 1960. M. Rachett, *Systemes fonciers et Reformes agraires en Afrique Noire*, Paris, 1963.- O. Grillo-Douliet, *Reforme des Régimes Fonciers coutumiers africains*, Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria, FAO, Roma, 1966. F.M. Mifsud, *Derecho Agrario Consuetudinario en Africa*, FAO, 1967. B. Merdier, *Evolution et Réformes Foncières de L'Afrique Noire francophone*, *Jou rnal of African Law*, Vol. 15, No. 1, 1971.

Pese a la gran diversidad de las corrientes jurídicas actuales, es posible descubrir un eje común en la elaboración del derecho agrario africano.

El Estado manifiesta una tendencia neta de apoderarse del derecho de propiedad de las tierras de aptitud agrícola por un lado, y, por el otro, a redistribuir el derecho de su cultivo a los particulares, imponiéndoles la obligación de realizar trabajos de explotación conforme a normas agronómicas que respondan a las técnicas de la agricultura moderna.

Esta tendencia a surgido de la necesidad de desarrollarse utilizando el capital inmediatamente disponible, es decir, la tierra y los hombres, necesidad cuyo examen ha hecho ver a los gobernantes africanos el potencial inherente en los recursos de las tierras de labranza y la insuficiencia de los métodos de cultivos utilizados hasta ahora.

Tal actitud está condicionada por el respeto de algunos conceptos que esquemáticamente pueden definirse de la forma siguiente:

- A). Necesidad de dotar al Estado de los medios de adquirir las tierras necesarias para la realización de la política de desarrollo, lo que podría calificarse de nacionalización de las tierras.
- B). Incorporación al Patrimonio privado del Estado o del Patrimonio Nacional, por motivos de interés público de las tierras detentadas en virtud de la costumbre y que no han sido objeto de un procedimiento de comprobación de derechos.
- C). Disociación del derecho de nula propiedad y del derecho de disfrute; el primero, reconocido exclusivamente al Estado; el segundo, adjudicado algunas veces a los individuos, pero más generalmente a las comunidades.
- D). Tendencia a restringir o anular la individualización de los derechos sobre la tierra y mantenimiento de la inalienabilidad de la misma; el título de propiedad se convierte en prueba de un

derecho de explotación que puede ser cedido bajo reserva del respeto de las condiciones destinadas a frenar o impedir toda especulación.

- E). Lucha contra la fragmentación por medio de la concertación parcelaria y la modificación de las costumbres sucesorias.
- F). Obligación de realizar una explotación efectiva y racional por medio de incentivos o de sanciones de carácter fiscal, principalmente en caso de prescripción de los derechos de ocupación.
- G). Reinstalación y redistribución de las poblaciones en el marco de las operaciones de colonización vinculadas a los planes de desarrollo.
- H). Estímulo a la cooperación e implantación de sistemas de explotación comunitarios fuertemente socializados.

Es notable el hecho de que el intervencionismo del Estado se extienda, en profundidad, a todos los sectores del mundo rural y de que la legislación Agraria, por definición, proceda más del derecho público que del derecho privado.

Por otro lado, la inestabilidad técnica del derecho consuetudinario, debida a su expresión verbal y a su heterogeneidad, explica la razón de que numerosos países se orienten necesariamente a una codificación de su legislación Agraria.

Se comprobará que el conjunto de estas medidas ha devuelto el concepto de la propiedad, ya de orden público, ya privado, su función social, y en este sentido el derecho territorial africano ha dado pruebas de su originalidad indiscutible.

2.- América Latina

El derecho agrario latinoamericano moderno, en su fase inicial de desarrollo, se ha centrado inicialmente en los problemas jurídicos de la Reforma Agraria integral.

Es decir, de la Reforma Agraria propiamente dicha acompañada por medios que apuntaban principalmente a lo siguiente: hacer que el crédito agrícola sea más accesible a los pequeños agricultores, organizar la asistencia técnica facilitar el acceso a los mercados, garantizar un precio de venta remunerativo para los productos de la explotación, desarrollar la asistencia social, etc. Los legisladores de antaño, cejados por el binomio latifundios-minifundios y desechos de abolir lo más rápidamente posible las formas opresivas de explotación heredadas del período colonial, han mostrado una tendencia - tal vez en algunos casos exageradamente - a subordinar los conceptos económicos de productividad, de eficacia y de consumo a los objetivos políticos y sociales.

La declaración de Porto Alegre aprobada al término del Primer Congreso Interamericano de Derecho Agrario - celebrado en octubre de 1971, es un ejemplo de ese cambio. En consecuencia, en su fase de elaboración, el derecho agrario de los países de América Latina se ha basado en ideas - fuerza un tanto heterogéneas según el grado de politización o de radicalización que ha distinguido a las medidas de las Reformas Agrarias. Esta preeminencia de la política sobre la economía debía, sin embargo, dejar paso con bastante rapidez a una situación de equilibrio sancionada por la conciliación de los objetivos sociopolíticos y económicos.

Las líneas directrices de este documento, que constituye a la vez una verdadera Carta de la Reforma Agraria en el Nuevo Mundo y un enunciado de las normas jurídicas que le sirven de apoyo, pueden analizarse esquemáticamente en la forma siguiente:

- A). El derecho agrario tiene por principal objeto el estatuto jurídico de la propiedad de la tierra y de las actividades agrícolas.

- B). El principio de la funcionalidad socioeconómica así como la de la justicia social, deben constituir la base de los regímenes de propiedad y utilización del suelo, en sus aspectos subjetivo, objetivo y casual, que se vuelven a encontrar intensificados en el concepto de la empresa, entendida en el sentido de la organización permanente, racional y democrática de los factores de la producción.
- C). La vida rural debe, ser consiguiente, organizarse con la ayuda y el apoyo de las autoridades gubernamentales en beneficio de los que trabajan la tierra y cuyas actividades tienen por fin la producción de bienes esenciales para el conjunto de la comunidad.
- D). En consecuencia, es preciso instaurar sobre bases económicas, sociales, científicas y tecnológicas, una política agrícola que otorgue una importante función al crédito y a los ingresos, garantizando precios de venta equitativos, brindando facilidades de comercialización e instituyendo incentivos fiscales, etc....
- E). El aprovechamiento de las aguas, que también forman parte del Patrimonio Nacional, que debe reglamentarse teniendo en cuenta los intereses respectivos de los individuos y de la comunidad, con objeto de obtener de ellas una utilización mejor y más racional, especialmente con miras a la producción agrícola.
- F). En el contexto de la inmigración urbana y tomando en consideración la incapacidad de la industria en el Estado actual su desarrollo para absorber nuevos efectivos de mano de obra, conviene fijar el hombre en la tierra, procurándole posibilidades decentes y equitativas tanto en lo que respecta a los ingresos como en lo relativo a la vivienda, la enseñanza, la capacitación profesional, la higiene y la salud.
- G). En cuanto a los trabajadores asalariados, estacionales o de otra forma de explotación, conviene asegurar su derecho al trabajo y a

la seguridad social, teniendo en cuenta las particularidades locales económicas y sociales. Las asociaciones campesinas pueden especialmente contribuir a asegurar su representación y su protección de una manera democrática, basada en realidades objetivas y en datos sociológicos específicos.

A título subsidiario conviene señalar la línea de conducta de los países signatarios de la declaración de Porto Alegre en lo que respecta a los aspectos interestatales de las actividades jurídicas y de las mutaciones estructurales vinculadas a la Reforma Agraria, con miras a crear la unificación económica del subcontinente. Esta línea de conducta se expresa en la siguiente forma:

La Reforma Agraria es una decisión política y constituye una necesidad fundamental prioritaria como medio de método, proceso e instrumento de la expresión económica del continente latinoamericano, garantizando a la vez a cada Estado el derecho de escoger su propio camino para llegar a una utilización racional de las tierras.

Dentro de esta orientación, es conveniente reforzar la acción de los organismos interamericanos e internacionales con objeto de que sostengan y estimulen los estudios y proyectos relativos a la mejora de las situaciones jurídicas Agrarias. Paralelamente, los gobiernos de los países de la región deberían formar un frente común por medio de acuerdos y convenios multinacionales destinados a asegurar la defensa de sus producciones en los mercados internacionales.

Siendo el objetivo último la creación de un mercado común, estos países deben desde ahora ponerse de acuerdo para coordinar sus economías en un plan global fijar prioridades, delimitar las potencialidades de cada uno etc...

Un eminente especialista agrario boliviano, afirma que desde el punto de vista teórico - doctrinal existe un concepto específicamente latinoamericano del derecho agrario que se enuncia así -: "El derecho agrario es hoy una doctrina y un conjunto de normas jurídicas que tienen

por fin el desarrollo económico y humano del mundo rural mediante la transformación del régimen de la propiedad y la tenencia de la tierra, el fomento de las actividades agropecuarias y la conservación racional de los recursos naturales".(57)

3.- Asia y Extremo Oriente (58)

El derecho agrario en esta región se inspira en conceptos socioeconómicos radicalmente diversos que van desde el reformismo revolucionario al reformismo moderado, lo que le da una fisonomía relativamente heterogénea y hace difícil aceptar una visión de conjunto.

Los regímenes de tierras vigentes en todos los países de esta región se basaban, por lo general, esencialmente, en un concepto feudal de la tenencia de la tierra, y de las relaciones humanas en la esfera rural, y los legisladores han tratado de modificar este estado de cosas con diferentes métodos y procedimientos que puedan clasificarse en otras principales clases, a saber:

- A). El método abolicionista, mediante la supresión pura y simple del régimen de tierras feudal o semifeudal y su sustitución por un régimen de pequeña propiedad privada o bien por un régimen de tendencia colectiva o comunitaria.

En algunos casos como el Japon, la operación se ha realizado en forma de la compra por el Estado de las grandes propiedades privadas y la reventa de esas tierras a los agricultores que las cultivan, para permitir el acceso a la propiedad de estos últimos. En algunos Estados de la India, especialmente el de Kerala, el legislador ha actuado utilizando la expropiación sin indemnización con el fin de instaurar un régimen socialista de posesión de la tierra.

(57). R. de Natale, op. cit.

(58). Political Importance of Land Reform in Southeast Asia, Universidad de Hartford, (Lanrestituit), Estados Unidos, 1965.- NGO BA THANN, Le Concept de propriété en Orient et en Extrême Orient, Vol. 4, 1967. Joint FAG/ECAFE/ILC, Seminar on the Implementation of Land Reform in Asia and the Far East, Manila, Filipinas, 1969, Report

"En China, los legisladores del partido comunista han instituido un sistema basado, según los casos, en la confiscación o requisita de las tierras con miras a su reparto entre los municipios rurales, con el objeto no sólo de elevar en lo inmediato el nivel de vida de los campesinos sino también, a más largo plazo, de liberar las fuerzas productivas de las regiones rurales y desarrollar la producción agrícola para abrir el camino a la industrialización.

(59)

- B). El método reformista en que se inspira la doctrina Agraria, Sri Lanka Tailandia, entre otros países, está basado en la idea de que el régimen de tierras existente puede corregirse atenuando sus defectos más graves es decir, mejorando la situación de los arrendatarios y de otros poseedores a título precario, garantizando a la vez los derechos fundamentales de los proletarios.
- C). El método de abolición selectiva que aplican con matices diversos Indonesia, Filipinas, Nepal y Viet Nam, constituye un término medio entre las fórmulas antes citadas y consiste en abolir las disposiciones más antisociales del régimen de tierras vigentes. La tierra y todos los demás recursos naturales se someten a la fiscalización superior del Estado, que tiene obligación de hacer que se utilicen en el mejor interés de los ciudadanos. La propiedad de la tierra se considera como una función Social y este título es sometido a ciertas limitaciones y restricciones. Como contrapartida, se adoptan medidas para facilitar la concesión de crédito agrícola, fomentar el riego y la lucha contra las inundaciones, mejorar el habitat y ampliar los servicios sociales.

(59). Ley del 26 de junio de 1958, ART. Primero y CHEN CHI YI, la Reforma Agraria en China Popular, Paris, 1954.

4. - Europa Occidental

La legislación Agraria que, en la mayoría de los países de esta región ha sido desde hace ya largo tiempo objeto de una codificación, y que bajo la influencia de las normas y decisiones de la Comunidad Económica Europea tiende a la uniformidad, consagra el mantenimiento del concepto de la propiedad privada en su acepción capitalista y patrimonialista, pero se esfuerza por eliminar determinados defectos de la economía liberal encuadrando el ejercicio de los derechos del propietario en un número determinado de restricciones y limitaciones, especialmente en el caso de la explotación indirecta en lo que respecta a los arrendatarios. Con ello se trata de garantizar a estos últimos la seguridad y la estabilidad necesaria para que puedan desarrollar su espíritu de iniciativa.

Además el legislador ha previsto una serie de disposiciones destinadas no sólo a hacer que el sector agrícola en su conjunto tenga acceso a los beneficios de la Seguridad Social reconocidos a los otros sectores, sino también a incitar a los cultivadores a aceptar una jubilación anticipada con objeto de rejuvenecer la población activa y aprovechar la ocasión de su retiro para aplicar medidas de ordenación del territorio rural. Por último, y es también una tendencia que prevalece en todas las legislaciones de los países de que se trata, se acentúa en algunos lugares la afirmación del concepto de empresa o de empresario, y en otros del concepto de explotación (60), lo que después de todo no constituye más que un matiz, ya que evidentemente el primer concepto sólo debe en verdad considerarse como una extrapolación del segundo.

La unidad productiva, es decir, la explotación, se convierte en el eje de la legislación Agraria del país y en el elemento constitutivo y específico

(60). F. Beur Der landwirtschaftliche Betrieb als juristische Einheit nach Deutschem Recht, en Atti del Primo Congresso Internazionale di Diritto Agrario, Florencia, 1954.

D. Barbero, Fondo e Azienda nell'Impresa Agricola, en Atti del Primo Congresso Internazionale di Diritto Agrario, Florencia, 1954.

A. Ballarín Marcial, La Formación, concepto y fines de un concepto Agrario de la Empresa, en Atti del Primo Congresso Internazionale di Diritto Agrario, Florencia, 1954.

M.F. Bobolietti, Proprietà terriera, impresa e azienda nel sistema dell'Ordinamento.

de una reglamentación jurídica particular; constituye por ello el denominador común de estas legislaciones.

En este caso da el tono la escuela española, algunos de cuyos eminentes representantes han forjado definiciones (61) del derecho agrario que dan cuenta perfectamente, puede decirse de la orientación actual de esta disciplina en el Occidente europeo y consagran el desplazamiento del centro de la actividad productiva del propietario al empresario. (62)

Todo ello implica evidentemente la necesidad de reconocer a los poderes públicos amplias facultades de fiscalización en la esfera de los contratos rurales, de la orientación del espacio rural, de la ampliación de la Seguridad Social a los medios agrícola, de la concesión a las empresas de los medios necesarios para su funcionamiento, etc., y el problema consiste en encontrar los medios que permitan conciliar el intervencionismo del Estado con los principios fundamentales de la economía liberal.

Por último, el juego de las disposiciones del Tratado de Roma confirma la similitud de las legislaciones de una nueva unidad ideológica y jurídica vinculada a la agricultura en el plano de la Europa Occidental. (63)

(61). Véase la definición del Derecho Agrario de A. Ballarín Marcial.

Señalamos no obstante la idea expresada por otro eminente jurista español (J.J. de los Mazos en "Estudios de Derecho Agrario", editorial Troncos, Madrid, 1972 según la cual la "Imagen del derecho Agrario como derecho de la empresa agrícola, es más una construcción ideal y retórica que una realidad conceptual".

(62). G. Marshall- Memorando sobre la reforma de la Agricultura en la CEE, en "Communication Relative a la Politique Agricole Commune", presentada el 21 de diciembre de 1963, (Doc. COM (68) 1000 No. 2).

(63). Véase el Informe Nacional a V. Consejo Internacional de Derecho Agrario, Bruselas, 4 - 9 agosto 1958.

5.- Europa Oriental

En la casi totalidad de los países del Oriente Europeo - U.R.S.S. (64) y Polonia (65) constituyen la excepción más notable - el derecho agrario, (66) en efecto, en calidad de disciplina autónoma, todavía está en su fase inicial de elaboración y desarrollo, pese a que los países en cuestión hayan efectuado en un pasado reciente, verdaderas revoluciones Agrarias. Ello puede deberse al hecho de que, en las condiciones de una economía estrictamente planificada, la realización de los principales objetivos se efectúa por medio de la fusión de un solo un sistema de todos los elementos jurídicos y extrajurídicos (67) que concurren en él, lo que limita las posibilidades de aislar y de desprender las normas específicas que pertenecen a una u otra disciplina jurídica.

Cabe sin embargo señalar que el ordenamiento jurídico agrario en estos países se ha basado en el concepto de la tierra, considerada como instrumento de producción, desmercantilizado y salvo excepciones, inapropiado privadamente, y su estructura sobre cuatro ejes fundamentales a saber. (68)

- (64). Ley sobre los principios de la legislación de la tierra, 13 de diciembre de 1955, la U.R.S.S., cuyo Decreto de Nacionalización de las tierras, de 26 de octubre de 1917, constituye la base de la legislación Agraria posterior, que fue codificada en 1922, ha puesto en vigor en 1968 una Ley "Sobre los principios de la legislación de tierras" que ha originado los códigos de tierras de las diferentes Repúblicas; el estatuto-modelo de los Kolkhozas aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de noviembre de 1969 y que tiene categoría y fuerza de Ley, constituye también una base importante del derecho agrario soviético.
- (65). Ley sobre la Reforma Agraria, de 6 de septiembre de 1944, cuyo objetivo era la liquidación de las grandes propiedades Agrarias, como clase, y el reparto de sus tierras entre los campesinos.
- (66). "El derecho agrario considera como una disciplina que tiene por objeto el desarrollo y la profundización del arte de gobernar la agricultura con ayuda de instrumentos jurídicos". según el Profesor Andrzej de la Universidad de Varsovia.
- (67). G.A. AKSEBYONOK, "Fundamentos el Derecho Soviético", No. 10, 1960.
- (68). I.V. PAVLOV (Profesor de Derecho Agrario y Kolkhozas, Universidad de Moscú, la democratización posterior a la reglamentación jurídica, de la actividad de las empresas colectivas de los campesinos en la U.R.S.S.) (Coloquio Internacional de Juris Agraria, París, 1968), en "Documentación Jurídica", No. 2719, 26 de noviembre de 1960.

- A). La reglamentación del ejercicio del derecho de propiedad en sus diferentes formas: propiedad del Estado, de las cooperativas y otros organismos análogos, y todos los actos jurídicos correlativos: transferencias, censales, hipotecas, etc.
- B). La organización de la producción agrícola en sus diferentes aspectos, desde la explotación familiar a la empresa agrícola estatal, pasando por las diferentes formas de asociación, etc., y los servicios correspondientes.
- C). La creación de instrumentos jurídicos coactivos para influir directamente en la productividad agrícola, es decir: comandancias de obligaciones de hacer o no hacer en la esfera de la técnica agrícola: métodos de cultivo, manejo de los suelos, riego y protección de la flora.
- D). La creación de instituciones jurídicas llamadas a servir de enlace entre la economía rural y la economía urbana, entre los productores agrícolas y los consumidores de sus productos, en el marco de la planificación.

Señálese que en la medida en que se admite la apropiación privada no se hace ninguna referencia a la función social de la propiedad (69), con concepto que ha sido objeto de vivas críticas.

El elemento motor del conjunto de dirección del Estado. Es notable que ya esté comenzando a desarrollarse un movimiento en este sentido; varias Universidades de los países de esta región han inscrito el derecho agrario en el programa de sus Facultades de Derecho. Por lo demás, las normas jurídicas aplicables a las actividades agrícolas tienden a considerarse como un conjunto específico que según algunos doctrinarios sería deseable adquiriera categoría a nivel de disciplina autónoma. (70)

(69). S. S. ASCUNDO. El derecho de la propiedad del Estado en la U.R.S.S., y sus características.

(70). El Profesor V.A. Elisei de la Universidad de Moscú, se expresa en favor de que el derecho agrario se constituya como rama autónoma del derecho debido a la necesidad de instituir un sistema unificado de normas jurídicas sobre todos los aspectos de la economía agrícola. Revista Política Internacionalista del Derecho Agrario, México, 14, 2, 17 mayo, 1967.

6.- Oriente Medio y África del Norte

El derecho agrario de los países de esta zona, aunque sigue estando fuertemente impregnado por los preceptos del Corán, se ha centrado en la reestructuración del régimen de tierras después de las actuaciones de las mutaciones revolucionarias que han dado lugar a los regímenes feudales en los países del Oriente Medio y a las explotaciones coloniales en los países de África del Norte.

Este derecho afecta no sólo al estatus jurídico de las tierras y de las aguas, sino también al modo de explotación y a las relaciones entre los diversos factores que contribuyen a dicha explotación. La misma fuerza que han impulsado al legislador para decidir en la forma siguiente:

- a). Abolición del estado de las propiedades sobre todas las tierras de la Nación con vistas a su redistribución.
- b). Parcelación de las grandes propiedades y adjudicación en propiedad de la tierra al que la trabaja y, por ende, redistribución de las clases sociales que se consideran hostiles a las reformas emprendidas por el Estado.
- c). Introducción de las relaciones de tipo socialista entre los productores y el Estado.
- d). Estímulo a la agricultura colectiva e institución de un sistema de cooperativas de la Reforma Agraria, con adhesión obligatoria, especialmente en las zonas valiosas por grandes obras de mejora como canalización y riego.

IVII.- CIERTAS INSTITUCIONES JURÍDICAS MUESTRAS

Hemos visto en el inciso anterior que el derecho agrario, en su acepción se encuentra una parte de su base en la aplicación, en la esfera contractual de determinados conceptos jurídicos específicos resultante de derogados del derecho común, creados para responder en las mutaciones

estructurales e institucionales de la agricultura y para ofrecer a los agricultores las vías y medios que les permiten mejorar, a la vez, su potencial productivo y sus condiciones de vida.

Con este mismo espíritu, el legislador se ha visto impulsado a promulgar, en función de su finalidad -que es la normalización y el desarrollo de las actividades agrícolas- normas jurídicas específicas cuya esfera de aplicación se extiende a los servicios de apoyo; es decir; tanto al crédito y a la previsión social como al régimen sucesorio, a la fiscalización, etc.

1.- Legislación Sucesoria. (71).

Las medidas relativas a la ordenación del territorio rural y especialmente a la concentración parcelaria y a la creación de unidades de explotación económicamente viables incluidas en las últimas legislaciones agrarias, quedarían rápidamente sin efecto si el régimen sucesorio -general vigente que es una de las causas de la parcelación- siguiera aplicándose en la esfera agrícola.

Para asegurar la individualidad de la explotación, se ha instaurado en muchos países industrializados o en vías de desarrollo, o régimen sucesorio especial cuyas disposiciones -que constituyen una derogación radical del derecho sucesorio clásico- tienen por fin designar un heredero único que reciba la totalidad de la explotación con objeto de que ésta conserve su carácter de unidad de producción; facilitar la indemnización de los otros coherederos otorgando al heredero adjudicatario de los bienes raíces una ayuda financiera en forma de préstamo a largo plazo y bajo tipo de interés; imponer al heredero adjudicatario algunas obligaciones y en -especial LA DE NO VERBER LA PEEPPIND- de que se trató antes de un plazo determinado-.

(71). Voir Systèmes de Retraite et de Succession Applicables aux Agriculteurs Dans le Royaume des Pays Bas (de la Région européenne) (71) Rev. I, préparé par el servicio de legislación de la CEE para la Comisión Europea de Agricultura, Euro Noë (en francés y en inglés).

Existe, por consiguiente, un verdadero régimen categorico agrario que se sale de las normas clásicas del derecho civil y constituye todo un aparato que puede ser considerado con justicia como practicamente independientemente del regimen sucesorio clásico.

2.- Legislación en Materia de Crédito Agrícola. (72)

Es un hecho constante que más especialmente en los países en desarrollo, no existe ninguna penetración entre el mundo financiero y el mundo rural. El crédito bancario ordinario es inaccesible al agricultor porque este último no inspira confianza al Banco, porque sólo puede pagar un interés bajo y porque tiene necesidad de los plazos de reembolso más largos que los bancos tienen costumbre de conceder. Por ello la mayoría de los Estados han dado carácter de servicio público al crédito agrícola -instrumento de su política económica y social- y se encargan de su impulso, dirección, y fiscalización.

Por lo general se crea en el vértice una Caja Nacional de Crédito Agrícola, establecimiento de derecho público y se establecen en la base cajas locales o regionales, organizadas a veces en forma de sociedades cooperativas de crédito mutuo. La gestión de la Caja Nacional corre a cargo de un Consejo de Administración que comprende representantes de las cajas locales y regionales, es decir, agricultores. Es, pues, evidente, que en este caso hay una penetración del derecho público y del derecho privado y que se altera el concepto de servicio público en su acepción clásica.

Por otro lado, en el plano de las garantías, el legislador introduce al lado de las seguridades y privilegios legales de derecho común, seguridades convencionales específicamente agrícolas en forma, sobre todo, de prendas sin desplazamiento de posesión y de hipotecas mobiliarias (73) que derrojan radicalmente el derecho común.

(72). Véase R. Mujtinas, Legal and Constitutional Aspects of Agricultural Credit, 1962.

(73). Véase, por ejemplo, el Título II de la Ley de Hipotecas Mobiliarias y Prenda sin desplazamiento de posesión del 29 de Diciembre de 1972. Sesión General de la República de Venezuela del 1970. Extraordinaria, 27 de febrero de 1973.

Por último, se ha creado un nuevo sistema de crédito adaptado especialmente a las necesidades y a las condiciones particulares de la familia agrícola, que conjuga armoniosamente el crédito y el aspecto técnico; se trata del crédito agrícola supervisado. Este sistema ha sido estudiado a fondo en el "Manual de Crédito Agrícola Supervisado en América Latina", (74) preparado por un eminente especialista en la materia, que se expresa como sigue:

"Por ello ha surgido un nuevo sistema constituido por el Crédito Agrícola Supervisado, en el que conjugan debidamente el crédito y la capacitación y donde se tienen en cuenta las necesidades y las condiciones de vida peculiares de la familia agrícola. Tal sistema de crédito denominado también en algunos países de capacitación, de habilitación o planeado, se caracteriza por su función esencialmente educativa y social. Tiene principalmente por objeto elevar el nivel económico y cultural de los campesinos, haciendo que aumenten su producción e ingresos, que mejoren sus condiciones de vida, convirtiéndolos en agricultores independientes, capaces de obtener y utilizar en debida forma cualquier otro tipo de crédito.

El crédito agrícola supervisado se aparta de las normas de crédito bancario corriente en cuanto su éxito depende de tres elementos principales: a). Planificación cuidadosa de la explotación de la finca y del mejoramiento del hogar; b). participación de la familia del agricultor en la preparación y ejecución de dichos planes; y c). adecuada orientación impartida por los supervisores.

He aquí las características que algunos expertos latinoamericanos atribuyen a los programas de crédito agrícola supervisado.

- A). Los préstamos se basan en sendos planes a largo plazo de mejoramiento de la explotación agrícola y de las condiciones de vida en el hogar. Estos planes anuales se integran y ejecutan mediante la confección de planes anuales de trabajo.

(74). Por Darío B. Brossard, Colección de la FAO: Cuaderno de Fomento Agropecuario No. 47 diciembre 1964.

- B). Los plazos son flexibles, ajustándose a un plan variable de pagos, según las posibilidades de pago del prestatario y el grado de ejecución de los trabajos planteados.
- C). Se seleccionan como prestatarios los agricultores que por sus condiciones de trabajo y con una adecuada orientación, tienen posibilidades de progreso. En el proceso de selección interviene, con carácter consultivo, un Crédito local.
- D). Los tipos de interés suelen ser inferiores a los corrientes; no se pretenden que cubran los costos del programa, los cuales en realidad no son imputables solamente al crédito, ya que están confundidos con los costos de labor educativa que ejerce sobre el agricultor y su familia.
- E). La garantía básica de este tipo de préstamo reside en la selección adecuada del prestatario, en la preparación cuidadosa de sus planes de trabajo agrícola y doméstico y principalmente, en la orientación que se le da y en la vigilancia que sobre él mismo se ejerce.
- F). Finalmente, pero de primordial importancia; más que simplemente prestatario, el agricultor es beneficiario de una amplia labor educativa, tanto en lo que respecta a sus técnicas de producción como en lo relativo a su hogar. El crédito actúa de instrumento en esta labor básica. La elaboración del plan de habilitación, la asistencia técnica en la ejecución del plan, la supervisión de los créditos y la labor de la entidad trabajadora social, son medios para ir reformando los hábitos y costumbres del sujeto y lograr su elevación material y cultural. La acción educativa además de individual es colectiva, ya que se ejerce sobre el conjunto de los agricultores del poblado, sean o no prestatarios.

3.- Legislación sobre la Protección y la Previsión Social

En los países de la región europea más particularmente, se han promulgado disposiciones especiales relativas al régimen de Seguridad Social aplicable a los agricultores. Estas disposiciones comparten diferencias

más o menos iguales, según los países, en las reglas de derecho común, pero la tendencia general es la de instituir normas legislativas y reglamentarias específicas del mundo agrícola, tanto si se trata de trabajadores asalariados como los agricultores cultivadores.

En algunos casos, la introducción de medidas especiales, por ejemplo, la adjudicación de una prestación complementaria, eventualmente en forma de renta vitalicia, a los agricultores ancianos que usen su explotación en determinadas condiciones, se inscribe dentro del marco de la política de ordenación de las estructuras Agrarias aplicadas por el país de que se trate.

Hay pues, también, en esta esfera, una especialización en función de su finalidad -(aplicación a la agricultura)- de la legislación social, que adquiere así su carácter netamente derogatorio del derecho común.

4.- Legislación Fiscal. (75)

La finalidad y la necesidad de estimulación de productividad y promover reformas ha llevado al legislador a concebir medidas fiscales que el de ejercer una presión para poner en acción una política determinada y orientar las actividades agrícolas en función de dicha política.

Las disposiciones correspondientes están incluidas, según los países, ya en las leyes fiscales generales, ya en los textos de carácter fiscal específicos de las actividades agrícolas, ya también en las leyes de Reforma Agraria.

Los objetivos que se trata de alcanzar varían según las condiciones legislativas consideradas se basan en número determinado de ideas-fuerza que son los siguientes:

(75) Véase sobre esta materia: C. Muñoz López "La legislación fiscal como medio de la Reforma Agraria en el Plano económico y social", FAO 1965; J. Gimeno Sanz "Taxation" -Some considerations concerning its importance in the economic development of the agricultural sector", ICIRA, Santiago de Chile 1970; A. Gelsi Rídar "Derecho Agrario y Derecho Tributario", Segunda reunión Ibero-Americana de Derecho Agrario, Bogotá, 1972.

- A). Estimular las inversiones en algunos sectores de la agricultura y fomentar una mejor explotación de las tierras agrícolas.
- B). Penalizar a los propietarios que dejen sus tierras sin explotar o no las explotan suficientemente, así como a los propietarios que practican el ausentismo sistemático y la explotación indirecta.
- C). Impedir la constitución de grandes propiedades y estimular la división de los latifundios y la redistribución de las tierras.
- D). Otorgar exenciones fiscales a los agricultores que han tenido acceso recientemente a la propiedad de la tierra.
- E). Cobrar una contribución sobre las plusvalías resultantes de los trabajos de reforestación y especialmente del riego- realizados por las autoridades públicas.
- F). Otorgar exenciones fiscales a las agrupaciones, asociaciones y cooperativas de producción con objeto de estimular la explotación colectiva.
- G). Fomentar algunos cultivos en función de las necesidades de la economía Nacional, como en el caso de estimular la constitución o reconstrucción de masas forestales en los terrenos con aptitud forestal. (76)

Se comprueba pues, que existe una verdadera fiscalización Agraria cuya expresión jurídica tiende a identificarse con el derecho agrario en lo que respecta a sus finalidades y su funcionalidad.

(76). Como en el caso de El Salvador, en su reciente ley forestal de febrero de 1973 que dice: "Art. 37.- El Estado establecerá los necesarios estímulos crediticios, fiscales o de cualquier otra índole, para que los propietarios de predios no sujetos a aprovechamiento forestal efectúen trabajos de creación u fomento de masas arboladas. Los inmuebles sujetos a tributación, cuando sean objeto de forestación o reforestación, quedarán exentos de pago de aquélla en lo que se refiere a la parte afectada por la forestación o reforestación, desde que se inicia ésta hasta que exista renta forestal por el debido desarrollo de las especies".

CAPITULO QUINTO

ESTUDIOS DE LA F.A.O. SOBRE JUSTICIA AGRARIA

SUMARIO.

XVIII.- DEFINICION DE JUSTICIA AGRARIA.

XIX.- PROBLEMAS A LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA AGRARIA.

XX.- ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA.

CAPÍTULO QUINTO.

ESTUDIOS DE LA F.A.O. SOBRE JUSTICIA AGRARIA

XVIII.- DEFINICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA.

Para realizar el estudio y definición de Justicia Agraria, se debe citar etimológicamente que es Justicia por una parte y Agraria por otra; así para llegar a un entendimiento y finalidad del cual trata este Capítulo de mi tesis denominado "ESTUDIO DE LA F.A.O. SOBRE JUSTICIA AGRARIA".

Entremos a hacer el estudio etimológico de Justicia Agraria:

JUSTICIA.- "La voluntad firme y constante de dar a cada uno lo que le pertenece -al conjunto de todas las virtudes que reconstituye el derecho al que lo tiene;-lo que debe hacerse según derecho o razón-la pena o gasto público-el poder de hacer que a cada cual se de su derecho, y la Administración de este poder;- el Tribunal o Ministro que oye y juzga a las partes". (77)

AGRARIA.- "Se llama así la Ley que arrogló la partición y distribución de las tierras, como la Ley de los Romanos relativa al repartimiento de las tierras conquistadas;-y también se da ese nombre a la Ley que determina y ordena todo lo que tiene relación con la agricultura, sobre cuyo particular es muy digno de leerse y ejecutarse el informe del célebre Jovellános con el expediente de Ley Agraria. Véase Ley Agraria". (78)

(77). Biblioteca de la Universidad Nacional de México. Derecho.- Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, por Don Joaquín Enríche; Magistrado doctorario de la Audiencia de Madrid, Nueva Edición, HRC, Segunda Reimpresión Autorizada por la Secretaría de Educación Pública, Editor E. Impresora Norbajacalifornia, Av. Noctezuma 1296, Ensenada, B.C. 1974, pag. 32.

(78). Opus. cit. pag. 106.

Por lo anteriormente expresado en las definiciones citadas, daré a continuación paso a la definición de Justicia Agraria de mi propio criterio:

Justicia Agraria es: "Es el conjunto de leyes sobre la participación y distribución de las tierras, sobre la voluntad firme de darle a cada uno lo que le pertenece, conforme el derecho y razón del Tribunal que juzga a las partes para la impartición y Administración de Justicia".

Con esta definición concluyo con el inciso A) de mi tesis no sin antes hacer una referencia de que ésta ya sea desde el punto restrictivo o extensivo hace referencia de que al Campesino se le da un lugar de dignidad y agradecimiento por su labor, no castigándolo sin hacer antes Justicia Agraria.

XIX.- PROBLEMAS A LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA AGRARIA

El mismo carácter específico del derecho agrario, tal como se ha indicado anteriormente, está totalmente marcado por la necesidad de acortar el proceso evolutivo de las realidades económicas y sociales que la aplicación de los nuevos conceptos jurídicos que introduce encuentra inevitablemente dificultades por la razón misma del contexto institucional y estructural en el que debe efectuarse.

Esta institución proviene en gran parte de la separación cronológica que establece en las realidades vivas y dinámicas, por una parte y por otra todo un sistema jurídico, estático, cristalizado desde decenios en formas poco aptas para una evolución espontánea. Es una constante que el hecho económico precede al hecho jurídico correspondiente y que transcurre a plazo antes de llegar a la traducción jurídica de las realidades.

Hay que hacer notar, en efecto, que la mayor parte de los textos legislativos orgánicos que sirven de fundamento a este sistema ignoran toda preocupación en materia económica y social.

La misma legislación reformada está, a su vez en ocasiones, paralizada, debido a una falta de flexibilidad y armonización en el ejercicio de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales; con mucha frecuencia el mismo legislador tiene tendencia a sumirse en los detalles que posteriormente hacen difícil la aplicación de los textos nuevos.

Las instituciones jurídico administrativas existentes presentan a menudo defectos estructurales que hacen difícil una buena Administración de la Justicia agraria . (79)

Esto se nota particularmente cuando se trata de resolver los problemas relativos a la aplicación de la legislación de la Reforma Agraria, problemas agudos y que para la solución, la celeridad es una condición sine qua non, pero no hay que olvidar que lo contencioso de los arrendamientos rústicos necesita igualmente la intervención de todo un trato jurisdiccional.

El poder judicial está, en general insuficientemente descentralizado geográficamente y queda así, materialmente, fuera del alcance de los Justiciables. Está igualmente, realizado por un formalismo incompatible con la rapidez de la evolución de los hechos económico sociales y con la solución de los problemas urgentes.

Se encuentra asimismo, en desventaja por la insuficiencia cuantitativa del personal ocupado en la disciplina del derecho agrario.

Recordemos, igualmente, las consideraciones de orden humano cuya importancia no es despreciable y que afectan a la personalidad misma de aquellos en cuyo favor se establecen las nuevas disposiciones.

(79). Véase: P. Moral López, Temas Jurídicos de la Reforma Agraria y del Desarrollo, ICIPA, Santiago de Chile, 1968.

Reunión Latinoamericana de Derecho Agrario, Bogotá, Colombia, agosto 1972, tema 2. "Jurisdicción Agraria y sistema procesal agrario." Documento de trabajo presentado por la Universidad Externado de Colombia y "Obstáculos Jurídicos e Institucionales a las Reformas Agrarias y Medidas Correctivas", por J. Masrévery.

Contes frustradas en su mayoría, a complejadas por largos años en su estatuto de quasi servidumbre, geográficamente aislados, moralmente influenciables, no estaban en condiciones de participar eficazmente en la aplicación de medidas dictadas en su favor, a la vez que tradiciones profundamente enraizadas hacían que aceptarían, sin protestar, privarse de las ventajas de la nueva legislación y continuaban trabajando semiclandestinamente en las condiciones anteriores con la complicidad satisfecha, incluso en algunos casos bajo la presión de grandes propietarios.

"Aunque se da por supuesto que todas las personas son iguales ante la Ley, el procedimiento judicial de carácter tradicional concede enormes ventajas a las clases sociales más cultivadas y poderosas (que suelen ser los propietarios de la tierra). Si la Reforma Agraria intenta cambiar esa situación de dominio socio-económico, los organismos administrativos y judiciales encargados de la ejecución de la reforma, tendrán que ser designadas en lo que su organización, composición y procedimiento respecta, de tal manera que facilitan el logro de los fines de las reformas socioeconómicas, sin perjuicio de respetar los derechos que concede la Ley a todas las partes".(80)

El carácter específico de los problemas jurídicos relativos a la aplicación de la Reforma Agraria y referentes, de manera especial, a la determinación de los bienes expropiados, la expropiación, la indemnización, las transferencias de tierras, los derechos de reserva del propietario, la aplicación de medidas fiscales, etc., justifica recurrir a instrumentos jurisdiccionales adecuados.(81)

(80). Progreso en materia de Reforma Agraria, Quinto Informe, pág. 236. Naciones Unidas, Nueva York, 1970.

(81). Véase, especialmente: Report on the Joint FAO/CEAFE/ILD Seminar on the Implementation of Land Reform in Asia and the Far East, Manila, Filipinas, julio 1969. La recomendación No. 22 dice lo siguiente: "...Considerando que las instituciones y procedimientos judiciales forman parte integrante de la maquinaria para la aplicación de la legislación de la Reforma Agraria, es necesario crear Tribunales especiales y establecer procedimientos más expeditivos y menos costosos en favor de la categoría más débil llamada a beneficiarse de las reformas.

CEPAL.- Duodécimo Período de Sesiones, Caracas, Venezuela, mayo, 1967. Informe sobre "Evolución y Situación actual y futura de la Agricultura Latinoamericana", que se expresa así: "... Otro importante factor que limita el éxito de la Reforma Agraria es la falta de Tribunales independientes que puedan poner rápidamente en vigor las leyes de Reforma Agraria y controlar la observación de las leyes laborales que afectan a los obreros rurales".

XII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, 1972, "El Derecho Agrario en la Reforma Agraria" LARC/72/10.

Como lo es la nueva Ley de Reforma Agraria, misma que fuera expedida mediante Decreto Presidencial, el 23 de febrero de 1992 y publicada para su observancia el 26 del mismo mes y año, en la cual se crean los Tribunales agrarios, y en ellos recae la plena responsabilidad de la Administración de Justicia Agraria en todo el Territorio Nacional" D.O.F. (26 febrero de 1992).

XX.- ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA

1.- **Organismos Administrativos.**- En Argentina, la Ley sobre los arrendamientos rurales y aparcerías de 1948, (82) confía al Poder Ejecutivo la responsabilidad de crear, por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, cámaras paritarias de conciliación y arbitraje a nivel regional y una Cámara Central. Son organismos colectivos que actúan bajo la presidencia de funcionarios técnicos del Ministerio de Agricultura y que cuentan con tres representantes de los propietarios y tres representantes de los arrendatarios. Tienen competencia exclusiva (83) en los asuntos que oponen a propietarios y arrendatarios en lo que respecta a la ejecución de los contratos.

El procedimiento seguido en primera instancia se desarrolló en dos países, un intento obligatorio de conciliación y, en caso de fracasar este intento de conciliación, una fase contenciosa.

Esta fase es oral, sencilla y expedita.

Contra las decisiones ordinarias de las cámaras regionales se puede presentar recurso ante la Cámara Central, lo que tiene por misión principalmente unificar la jurisprudencia.

(82). Ley No. 13246. Arrendamientos Rurales y Aparcerías, 10 de septiembre de 1948. Boletín Oficial, 18 de septiembre de 1948.

(83). Ley No. 13897, relativa a las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio, 20 de mayo de 1950. Boletín Oficial, 29 de mayo de 1950 y Decreto No. 23405 reglamentario de los Artículos 5o. y 6o. de la ley No. 13897.

Las decisiones adoptadas por unanimidad por las cámaras regionales no son admitidas en apelación ante la Cámara Central, salvo que se presente una excepción de incompetencia o cuando se trate de una violación sustancial de la legislación.

Las decisiones de estos organismos una vez definitivas, tienen fuerza de Ley y su ejecución puede confiarse, según los casos, a las autoridades judiciales, federales o provinciales.

La Ley de 1966 sobre los arrendamientos y aparcerías rurales (84) (Contratos) confía sin embargo, a los -Tribunales ordinarios- que deben conocer en procedimiento sumario y oral la fijación de los precios y las modificaciones de los arrendamientos.

En Australia, la legislación aplicable a Papua/Nueva Guinea, es la Ordenanza No. 5 de 1963, relativa a la Comisión de los títulos agrarios, que confiere a dicha Comisión el carácter de jurisdicción independiente encargada de definir y de proteger los derechos agrarios, en particular los que tienen por objeto las tierras de las comunidades indígenas.

En Camerún, la Ley que establece la organización patrimonial y del territorio (85) dispone que los litigios relativos a la clasificación y al cambio de clasificación del dominio público serán sometidos al Consejo de lo contencioso Administrativo (Art.10) y las comprobaciones de explotación de las concesiones serán efectuadas por una Comisión Administrativa (Art.43). Subsecuentemente, el Decreto 64/8, de 30 de enero de 1964, que trata de la incorporación al dominio privado del Estado, por causa de utilidad pública, de terrenos sujetos a derecho consuetudinario pero cuyos derechos no están comprobados, dispone que el procedimiento de comprobación de señales tangibles de ocupación, será efectuado por una Comisión de Comprobación compuesta por el prefecto de la región, un

(84). Ley No. 19663, Arrendamientos y Aparcerías Rurales (Contratos) Capítulo VII.- Procedimiento judicial, 14 de junio de 1966, Boletín Oficial, 17 de junio de 1966.

(85). Ley No. 19747, de 17 de junio de 1964.

representante del director de los patrimonios, un topógrafo del Servicio de Catastro, un agente de Obras Públicas, un agente de los Servicios Agrícolas y dos Consejeros Municipales (Art. 10). Además está previsto que las reivindicaciones que afecten a los miembros de una colectividad serán sometidas al Tribunal competente de la jurisdicción (Art. 7o.) y, en fin que las controversias relativas a la aplicación del Decreto en cuestión serán solventadas por los Tribunales Administrativos (Art. 10). Asimismo, el Decreto 64/9, de 30 de enero de 1968, relativo a la organización del régimen de comprobaciones de derechos consuetudinarios agrarios individuales, dispone que las encuestas públicas serán realizadas por una Comisión de comprobación cuya composición es análoga a la Comisión indicada más arriba (Art. 5o.) y que las oposiciones a la aplicación del texto en cuestión deberán ser resueltas por el Tribunal de primer grado del Departamento (86) (Art. 10).

En España, una parte del aspecto contencioso agrario está sujeta a organismos administrativos principales los que son:

- A). Los Tribunales de Arbitraje de las Hermandades Sindicales del Campo (87) que están compuestos por el Presidente de la Hermandad y por tres jueces elegidos a razón de dos entre los cultivadores y uno entre los miembros de la autoridad local. Estos Tribunales conocen en arbitraje las controversias entre los socios que estos últimos les someten. También pueden imponer sanciones a aquellos que sus socios que infrijan las disposiciones de las ordenanzas que dicten dichos Tribunales.

- B). Las Comisiones de Concentración Parcelaria creadas de conformidad con las disposiciones de la Ley de Concentración Parcelaria, (88) Estas comisiones, que actúan bajo la presidencia de un juez de primera instancia, en el ejercicio de sus facultades aplican normas jurídicas aunque sean organismos típicamente administrativos.

(86). Se trata de un organismo administrativo de competencia jurisdiccional, especializado en asuntos contenciosos de derecho consuetudinario.

(87). Orden por la que se reglamentan las Hermandades Sindicales del Campo.

(88). Ley de Concentración Parcelaria, 20 de mayo de 1962.

- c). El Jurado de Fincas Mejorables (89) que es un organismo del Ministerio de Agricultura al que corresponde decidir inapelablemente, en caso de discrepancia entre los planes individuales de mejora elaborados por la Administración y los propuestos por los titulares afectados, cuál de ellos habrá de ejecutarse con carácter de forzoso. Este jurado está constituido por un magistrado designado por el Ministerio de Justicia, que actuará como Presidente; dos funcionarios de los servicios agrícolas; un representante de los empresarios agrícolas y un representante de los trabajadores agrarios.

En Irlandia, La Comisión Agraria (Land Committes) inicialmente creada por la Ley Agraria de 1881, ha sufrido a través del tiempo numerosas transformaciones; actualmente está compuesta por un Comisario Judicial (Juridical Commissioner) que es un juez del Tribunal Supremo y de tres comisarios "laicos" designados por el Gobierno y que tengan un Estatuto análogo al de los magistrados de la judicatura.

Los comisarios se hallan bajo la autoridad del Ministerio de tierras en todo lo que se refiere a los asuntos generales y a la Administración. Tienen jurisdicción exclusiva para aplicar en casos individuales, disposiciones relativas a la adquisición de tierras y al asentamiento de agricultores. Contra sus decisiones se puede recurrir ante el Comisario Judicial o el Tribunal de Apelaciones.

En Kenia, las operaciones de concentración parcelaria han llegado a una verdadera reforma del sistema de tenencia y los litigios relativos a estas operaciones están sometidos a organismos de la Administración.

(89). Decreto 118/1973, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, 12 de enero de 1973, Boletín Oficial del Estado No. 30, 3 de febrero de 1973 (título III). Aunque dicho organismo ha sido creado por la Ley de Reforma Agraria, sus características son tales que ha parecido más apropiado mencionarlo bajo la rubrica: Organismos Administrativos.

Incluso en lo referente a la comprobación de los derechos consuetudinarios, medida previa a las concentraciones parcelarias y a la inscripción en el registro, los Tribunales ordinarios han sido descartados y reemplazados por una organización especialmente creada a este efecto.

Esta organización ha sido concebida sobre los sistemas administrativos existentes y no sobre el sistema judicial. Por ello las instancias judiciales relativas a los derechos consuetudinarios sobre las tierras han sido suspendidas en la zona en la que están realizando las operaciones de adjudicación (Art. 8º. de la Ordenanza relativa a la adjudicación de tierras).

Este nuevo sistema ha consistido esencialmente en crear comisiones de adjudicación, compuestas por un cierto número de personas residentes en las regiones consideradas, nombradas y controladas por el funcionario encargado de las adjudicaciones, que es a su vez un agente del Gobierno Central designado por el comisario del distrito.

La Comisión de Adjudicación tiene como función facilitar un estado completo de los derechos existentes sobre las tierras en una zona determinada; cuando no se encuentra en condiciones de tomar una decisión, remite el asunto a la Comisión de Arbitraje nombrada por el Ministro y compuesta igualmente por personas que residan en el lugar. El hecho de que sea la propia Comisión de Arbitraje, marca la neta separación y la independencia de este sistema con respecto al procedimiento ordinario utilizado en Justicia.

Es igualmente significativo que la responsabilidad de los Consejos de aldeanos o de ancianos no termina con el reconocimiento de los derechos existentes, sino que participa en la fase reformadora, en la concentración parcelaria de los predios divididos y en la redistribución de las tierras.

Está previsto, igualmente, que una Comisión, durante el procedimiento de concentración parcelaria y redistribución de tierras, debe fijar un porcentaje de superficie que se reserva con fines de utilización pública, tales como escuelas, carreteras, mercados, centros sanitarios, etc. Es esta Comisión la que debe igualmente asistir al funcionario encargado del destino para delimitar los nuevos predios.

Las decisiones relativas a la redistribución de tierras tienen un carácter definitivo, del mismo valor que una decisión judicial.

Existe además otra categoría de organismos con competencia para jurisdiccional bajo la forma de Comités de control de tierras, Comités provinciales de apelación de control de tierras, y de Comité Central de apelación de control de tierras.(90)

Estos Comités provinciales están compuestos por funcionarios y representantes de las personas residentes en la zona. Están presididos por un funcionario investido de autoridad. El Comité central de apelaciones está constituido por los Ministros Jefes de los departamentos interesados e incluyen, además, al Procurador General que actúa, desde un punto de vista jurídico, el control de funcionamiento de este organismo.

En Madagascar, los diferentes textos legislativos que tratan de la expropiación por causa de utilidad pública, de la reglamentación aplicable al dominio público, de la reglamentación aplicable al dominio privado Nacional y otras cuestiones relativas a la Reforma Agraria o a la explotación obligatoria de tierras con aptitud agrícola, que todos los litigios nacidos de su aplicación se someterán a las jurisdicciones ordinarias o a los Tribunales administrativos ordinarios y, algunas veces, especialmente en lo que respecta a la evaluación de las indemnizaciones, las comprobaciones de explotaciones o de goce, o comisiones administrativas.

Conviene además, mencionar especialmente al sistema de conciliación y arbitraje en materia civil organizado en el marco de las actividades de los Fekolona.

El Fekolona es una entidad comunitaria o comunitaria semi-autónoma, descentralizada; su competencia se extiende a las instituciones judiciales y cubre igualmente los aspectos políticos y administrativos, constituye la unidad de base para la participación popular en el desarrollo.

(90). Acta No. 34 de 1967, The Land Control Act, 1967, The Conza Sirella, No. 56, Supplement 23, 11 de diciembre 1967.

En los litigios de derecho civil debe procederse, obligatoriamente, a un intento de conciliación ante el Comité Pokontany, que es una subdivisión administrativa del pueblo.

El acta de conciliación puede servir de base para un pedimento ante los Tribunales.

El arbitraje de los litigios queda asegurado sea por la Asamblea General de Folkona, sea por un Consejo ampliado que comprende al Comité de Pokontany y delegados de los pueblos. Las audiencias son públicas y la sentencia debe dictarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la devolución, de pleno derecho, de los bienes del difunto a sus herederos legítimos, en el instante mismo del fallecimiento.

Contra la sentencia arbitral se puede recurrir ante los Tribunales de primera instancia y contra la decisión de apelación, en casación.

En Malasia, (91) el aspecto contencioso de los contratos de arrendamiento de arrozales está confiado a comisiones tripartitas presididas por un funcionario público. Estas comisiones tienen como función:

- A) Interpretar y explicar los problemas en la aplicación de las disposiciones de la Ley No. 43 relativa a los cultivadores de arroz (reglamentación de la renta y seguridad de los arrendatarios).
- B) Resolver y explicar los litigios de arrendamiento y arrendatarios resultantes de un contrato de arrendamiento.
- C) Efectuar inspecciones, prestar juramento, recibir declaraciones juradas, interrogar testigos, etc. para dar a lugar a la decisión jurada, hacer comparecer a toda clase de personas, recibir y

(91). Act. No. 43 de 1957, Paddy Cultivators (Control of rent and security of tenure) Act, 1957, 26 de septiembre de 1957. N. O. Government Gazette No. 20, Supplement No. B. (Acts), 28 de septiembre de 1957.

registrar los testimonios de estas personas y conceder indemnizaciones a las personas que comparezcan y declaren ante ellas.

- D). Dictar decisiones u órdenes que sean necesarias para hacer efectiva la solución de una demanda o de un litigio.

A los fines del litigio de las funciones que se les confiere en aplicación de las disposiciones de la Ley, la Comisión o el Presidente tienen todas las facultades de un magistrado de primera clase y pueden conocer todos los casos de ultraje o de mala conducta que hayan visto o que fuesen cometidos en presencia de dicha Comisión o de dicho Presidente, de conformidad con las facultades que se confieren al magistrado mencionado.

La Comisión puede facilitar y recibir toda clase de pruebas orales o por escrito, admisibles o no de conformidad con la legislación escrita en vigor en el momento considerado y relativas a la admisión de la prueba o del procedimiento; si lo estima necesario u oportuno.

Las encuestas serán publicadas, salvo que la Comisión disponga diversamente por motivos que deberán figurar en el acta.

La Comisión podrá anular o diferir una encuesta iniciada o bien actualizar un procedimiento, asimismo, cambiar el lugar de la encuesta.

Contra las decisiones de una Comisión se podrá recurrir ante el Tribunal, cuyas decisiones serán definitivas.

Los miembros de las comisiones tienen la consideración de funcionarios públicos.

En el mismo sistema que, con algunas variantes, se aplica Malawi (92) se han creado COMISIONES AGRARIAS compuestas por residentes locales, con el

(92). The Customary Land Development Act, 26 de Abril de 1967, The Malawi Government Gazette Extraordinary, Vol. IV, No. 31, 09 de Mayo de 1967.

fin de participar en el procedimiento de adjudicación, teniendo en cuenta la legislación consuetudinaria aplicable con ocasión de litigios de los predios. En el caso de que no se pueda tomar una decisión amigable está previsto un recurso ante la Comisión. Contra las actas de adjudicación se puede presentar recurso ante el funcionario encargado de las adjudicaciones. Este último decide según equidad. El examen del recurso se efectúa siguiendo en, la medida de lo posible, el procedimiento establecido para los procesos civiles salvo, que, a su absoluta discreción el funcionario responsable pueda recibir pruebas que no serían admitidas ante los Tribunales civiles; puede igualmente utilizar pruebas procedentes de cualquier otra demanda o contenidos en un acto oficial de cualquier tipo y podrá, por decisión propia, solicitar la presentación de pruebas. El procedimiento entablado por el funcionario encargado de la adjudicación se considera como procedimiento judicial a los fines del Código Rural.

Hay que mencionar, igualmente, con respecto a Malawi, la reciente creación de comisiones Agrarias locales investidas de funciones que normalmente están confiadas a los Tribunales ordinarios. De este modo, estas comisiones Agrarias locales, cuando reciben una demanda de partición de tierras familiares, están encargadas de verificar los nombres de los miembros de la familia que tengan derecho a un lote de terreno, las dimensiones de este lote, e, igualmente, de proceder a la partición de dichas tierras con el asentamiento de los miembros de la familia o, a falta de acuerdo, haciendo aplicación de las normas consuetudinarias correspondientes.

En Senegal, el Decreto (93) que fija las condiciones de aplicación de la Ley relativa al Patrimonio Nacional, que establece las bases de una verdadera Reforma Agraria, ha instituido los Consejos Rurales, órganos consultivos y representativos de los habitantes de una comarca, estos Consejos Rurales pueden comprender uno o varios representantes de cada pueblo de la comarca, elegidos entre las personas legalmente domiciliadas en el pueblo; a uno o varios funcionarios o empleados del Estado

(93). Décret No. 64-973, de 20 de julio de 1964.

designados entre los miembros del Centro de Expansión Rural (C.E.R.) del Comité Departamental para el Desarrollo; representantes de las cooperativas agrícolas que funcionen en la comarca, designados por la asamblea general de las cooperativas. El Presidente del Consejo Rural es nombrado por un período de tres años por el gobernador, a propuesta del prefecto, previo dictamen del C.E.R. y del Comité Departamental para el Desarrollo.

Los Consejos Rurales se pronuncian sobre los cambios en el destino asignado a las tierras y sobre el pago de una indemnización a su predecesor por parte del beneficiario de una reasignación. La decisión correspondiente puede ser recurrida ante la jurisdicción competente, es decir, los Tribunales Judiciales (Art. 60.)

Además, en lo que respecta al destino que en nombre del Estado, se asigna a tierras del Patrimonio Nacional, previa declaración de utilidad pública, está previsto que la estimación de las indemnizaciones que deben pagarse será hecha por una Comisión compuesta por un prefecto, un representante del Servicio de Obras Públicas, un representante del Ministerio de Economía Rural, un representante del servicio de los patrimonios y dos personas representantes de los adjudicatarios.

En conclusión, en el estudio del capítulo anterior se da la diversidad de las diferentes formas en materia de Administración de la Justicia en relación a las actividades de la agricultura. Si las instituciones jurisdiccionales competentes para conocer en procedimientos gratuitos o contenciosos, de los arrendamientos rústicos, parecen dar resultados satisfactorios, es difícil pronunciarse en lo que respecta a lo contencioso de la Reforma Agraria. Efectivamente, es demasiado pronto para establecer un balance definitivo de los aspectos positivos y negativos de las fórmulas adoptadas al respecto, pero el hecho de que numerosas voces se hayan elevado, más particularmente en los países del Nuevo Mundo, para defender y promover el concepto de una jurisdicción especializada, permite pensar que los organismos administrativos y los Tribunales de derecho común no constituyen sistemas adecuados para resolver en las mejores condiciones las divergencias engendradas por la ejecución de las reformas

Agrarias. Es cierto, hemos visto que el Ecuador, después de una experiencia de varios años, renunció a las jurisdicciones Agrarias para resolver sus conflictos, volvió a un sistema jurisdiccional exclusivamente administrativo, considerado como más apto para satisfacer las exigencias, de los cultivadores. Ninguna evolución -o involución- de esta clase se ha comprobado en otras partes.

Por el contrario, se objeta normalmente que los organismos administrativos investidos de funciones jurisdiccionales -sean o no ad hoc de la Reforma Agraria- no gozan de una independencia suficiente, único modo de garantizar la imparcialidad necesaria; y en los países cuya Constitución establece el principio de la separación de poderes, esta situación constituye una introducción anormal del Poder Ejecutivo en la competencia judicial.

Para dar palo a esta situación es conveniente por una parte, delimitar muy precisamente el campo de acción de las jurisdicciones de excepción y prever un régimen estricto para los incidentes relativos a la competencia; y, por otra parte, con el fin de evitar las divergencias de interpretación, dar una competencia general a una jurisdicción de apelación única, para conocer de los recursos formulados contra las decisiones de las diferentes jurisdicciones.

En las circunstancias presentes no sería verdaderamente oportuno, sin embargo, querer reunir la organización de la Justicia Agraria en una fórmula única y general, y no se puede racionalmente concebir la unificación, en un patrón de procedimientos, de la Justicia Agraria de los diversos países, sin tener en cuenta el contexto político y social de cada uno de dichos países o del temperamento y de la mentalidad de los grupos humanos afectados.

En cuanto a los sistemas que consisten en confiar lo contencioso agrario a la estructura como a los procedimientos, una falta de flexibilidad y un formalismo incompatibles con las aplicaciones de las normas de derecho agrario, si bien en numerosos casos los procedimientos aplicados en materia contenciosa Agraria hayan introducido normas derogativas de las del procedimiento de derecho común.

las críticas recaen especialmente sobre el hecho de que las jurisdicciones ordinarias están constituidas sobre la base de una filosofía jurídica impregnada de individualismo y de "privatismo" y por consecuencia finalmente difícilmente permeables a los conceptos de Justicia Social y de Interés Público.

El deber de las autoridades nacionales e Internacionales es el de hacer comprender que debe haber un principio universal apto para ser enmarcado dentro de la filosofía general del derecho, como una necesidad sentida para garantizar los derechos que corresponden a todos lo que participan en el trabajo de la tierra.

El ideal sería hallar la fórmula más universal que podría servir de base para una especie de Código Universal de principios de Justicia Agraria, que a su vez serviría de patrón a todos los países de manera que los problemas relativos al binomio Hombre-Tierra fueran tratados con una misma filosofía.

CAPITULO SEXTO

DIVERSAS ACTIVIDADES DE LA F.A.O. EN MATERIA AGRARIA EN MEXICO.

SUMARIO.

- XXI.- EL SISTEMA DE EXPLOTACION COLECTIVA Y LA REFORMA AGRARIA MEXICANA
- XXII.- SISTEMA EJIDAL.
 - A). LOS NUCLEOS DE FAMILIA.
 - B). LOS RECURSOS DEL EJIDO.
 - C). ORGANIZACION PERSONAL DEL EJIDO.
 - 1. LA ASAMBLEA GENERAL.
 - 2. EL COMISARIADO EJIDAL.
 - 3. EL CONSEJO DE VIGILANCIA.
- XXIII.- EL EJIDO COLECTIVO.
 - A). CIRCULAR 51
 - B). LA LEGISLACION SOBRE EL EJIDO COLECTIVO.
- XXIV.- SOCIEDAD DE CREDITO EJIDAL.
 - A). SOCIEDAD DE CREDITO.
 - B). LAS MODALIDADES DEL CREDITO.

XXV.- ESTRUCTURA DE LOS EJIDOS COLECTIVOS.

- A). FUNCIONAMIENTO DE LA SOCIEDAD COLECTIVA.
- B). DISTRIBUCION DE BIENES.
- C). ORGANISMOS AUXILIARES DE LA SOCIEDAD COLECTIVA.
- D). UNA SOCIEDAD MODELO.

CAPITULO SEXTO.

DIVERSAS ACTIVIDADES DE LA F.A.O. EN MATERIA AGRARIA EN MEXICO

Las actividades de la FAO tienden a proporcionar un mayor abastecimiento de alimentos y otros productos agrícolas, por lo que gran parte del trabajo es fundamentalmente de carácter duradero o a largo plazo. El programa de trabajo de un año determinado consiste en la continuación de ciertos servicios de interés general, tales como la recolección de información de estadística. Consta también con etapas progresivas en el desarrollo de algunos trabajos, tales como la lucha contra una epizootia que ataca el ganado. Comprende trabajos de poca duración, como la ayuda que presta algún gobierno para resolver un problema concreto; muchos problemas de ese grupo se atienden dentro del programa ampliado de asistencia técnica.

"La Organización de las Naciones Unidas, para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con la colaboración de institutos nacionales, universidades, centros de investigación y organismos regionales, llevó a cabo durante el período de julio de 1972 a mayo de 1974 una serie de estudios de casos que conforman el estudio mundial sobre cambios en la estructura Agraria."

En América Latina los estudios se llevaron a cabo como un esfuerzo conjunto de la FAO, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), y los organismos nacionales, abarcando principalmente los aspectos relacionados con formas asociativas de producción derivadas de los programas de Reforma Agraria y colonización. Los estudios se realizaron en los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Perú y Venezuela.

Una consulta de expertos sobre Desarrollo en las Estructuras Agrarias en América Latina, celebrada en Villa Borsig, Berlín-Tegel, República Federal de Alemania, del 19 de noviembre al 10. de diciembre de 1973 y

auspiciada por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, analizó y evaluó experiencias derivadas de los estudios de casos, examinó las conclusiones de dichos estudios, discutió los aspectos relevantes de las estructuras Agrarias, su papel en el proceso de desarrollo y su aplicabilidad en otros países de la región.

A la consulta asistieron 33 participantes procedentes de 12 países latinoamericanos, de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Posteriormente se celebró en Berlín, igualmente bajo los auspicios de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, una consulta de expertos a nivel mundial sobre nuevas formas de organización y estructuras de la Producción Agrícola, en la cual se analizaron junto con las experiencias de otras regiones del mundo, las experiencias de algunos países latinoamericanos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), siempre se ha preocupado por mejorar los niveles de vida y alimentación y como se logra esto, pues mediante el estudio de los expertos y técnicos que colaboran en estas organizaciones, pues a ellos debemos expresar un agradecimiento por los esfuerzos realizados para mejorar el ámbito en el que se desarrolla el hombre.

XXI.- EL SISTEMA DE EXPLOTACION COLECTIVA Y LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

La Revolución Mexicana de 1910 fue esencialmente una revolución campesina, una de sus realizaciones principales fue la Reforma Agraria, cuyos objetivos fundamentales son:

- A). Restituir la tierra a aquellos núcleos que habían sido despojados.

- B). La distribución gratuita de tierra a las poblaciones que carecían de ella, en la forma de dotaciones llamadas ejidos.
- C). Crear una nueva estructura de tenencia que reemplazara el antiguo sistema latifundista y permitiera un crecimiento agrícola acelerado.
- D). Redistribuir la riqueza vía la entrega de la tierra a los campesinos.

Según el Censo Ejidal (94) de 1970, existían 21,475 ejidos con una superficie total de 60,331,936 hectáreas (poco más de 11 millones de labor) con 1,985,774 Ejidatarios.

En buena parte, la estructura agraria resultante del movimiento armado de 1910 es también fruto de toda la historia de México. La paz no se estableció sino hasta que el gobierno revolucionario dio pruebas satisfactorias al pueblo de que era su deseo llevar a la práctica el reparto de tierras.

A la fecha, más de 70 años después, los logros alcanzados son reconocidos ampliamente.

La concepción de la fusión social de la tierra encontró su mayor expresión en el Artículo 27 de la Constitución Política de México, adoptado por el gobierno revolucionario de 1917. El programa agrario esbozado en este artículo no fue producto de un solo individuo, ni siquiera de una sola generación; como finalmente se concibió fue el producto de muchas generaciones de pensadores inquietos. El Artículo 27 Constitucional, promulgado el 5 de febrero de 1917, contiene los conceptos básicos que fundamentan la Reforma Agraria y sus elementos principales.

(94). Directorio de Ejidos y Comunidades Agrarias. V. Censo Ejidal, 1970. Secretaría de Industria y Comercio, México, diciembre 1972.

El concepto fundamental de la estructura legal de la Reforma Agraria en la atribución que se le da a la propiedad privada de la tierra. A este respecto la Ley es clara y precisa:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Este concepto se basa en la premisa de que el problema de la distribución y de la propiedad de la tierra no está consignado a la lucha entre los intereses individuales, sino que concierne también al bienestar y a la estabilidad de la sociedad como un todo. Por tanto, se invoca al principio de "utilidad pública", cuya implementación cae dentro de los atributos del Estado. Lo que sigue es un corolario lógico de lo anterior; La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el Interés Público.

Así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. La redistribución ha tenido lugar principalmente por la forma de dotación de tierras y agua a los núcleos de población agrícola, "con las tierras y aguas que les sean indispensables".

Las tierras requeridas para este programa se tomarán las tierras públicas o expropiando "por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a este fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados... respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación". El resultado de esta reforma, una vez desaparecido el latifundio, sería una estructura Agraria compuesta de dos integrantes:

- 1.- El Sector Ejidal. La tierra entregada a un núcleo de población, ya fuera por restitución, dotación, ampliación o creación, constituyendo un ejido, no especificándose en el Artículo 27 la forma de tenencia o de operación del ejido.

2.- La Pequeña Propiedad. Todas las explotaciones agrícolas que no excedan cierta extensión máxima (que ha variado muchas veces) y en la actualidad, se ha fijado en "siete mil áreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras", (150 Ha. dedicadas al cultivo del Algodón y hasta 200 Ha. en explotación para determinados cultivos), se consideraron pequeña propiedad y no podrá afectarse en ningún caso.

Además, también se respetará la propiedad comunal de los pueblos especialmente las comunidades indígenas, quienes "también capacidad para disfrutar en común las tierras, y aguas que les pertenecían".

Esto, a grandes rasgos, fue el programa agrario delineado en la Constitución de 1917, dejando muchos aspectos para reglamentos e interpretaciones posteriores. El programa actual fue tomado, en forma paulatina -siempre siempre dentro del marco general establecido en 1917- y cambió con frecuencia de dirección y de ritmo en su implementación práctica.

XXII.- SISTEMA EJIDAL MEXICANO

- A). LOS NUCLEOS DE POBLACION.
- B). LOS RECURSOS DEL EJIDO.
- C). ORGANIZACION FORMAL DEL EJIDO.
 - 1. LA ASAMBLEA GENERAL.
 - 2. EL COMISARIADO EJIDAL.
 - 3. EL CONSEJO DE VIGILANCIA.

El sistema Ejidal Mexicano.- La idea que inspiró en lo esencial a los legisladores mexicanos de 1917 al establecer el ejido como sistema de tenencia de la tierra de la España Feudal, fue el de proteger a las propiedades comunales de los pueblos.

El término ejido aparece por primera vez en la Reforma Agraria mexicana en una proclamación de Zapata de 1911, en que pide la devolución de los ejidos de los pueblos. Fue incluido en el decreto de 6 de Enero de 1915 y en el Artículo 27 de la Constitución.

La palabra ejido se refería originalmente a las tierras comunales que se encontraban a la salida de los pueblos y que servían para el usufructo colectivo, y este es el significado que tradicionalmente se le da en México, antes de la Reforma Agraria. Aunque en ninguna parte de la legislación Agraria se define lo que es un ejido, en la práctica el concepto se aplica a los núcleos de población que han sido dotados de tierras a través de los procedimientos señalados en la Ley. De hecho, en la terminología corriente, el concepto ejido se refiere a la comunidad de campesinos que han recibido tierras de esta forma (Ejidatarios) y el conjunto de tierras que les corresponden.

A. LOS NÚCLEOS DE POBLACION

La base del sistema ejidal lo constituye el núcleo de población solicitantes de tierra.

Para tener capacidad para obtener tierras, aguas y bosques, el núcleo de población o poblado debe haber existido cuando menos durante seis meses con anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva y debe tener no menos de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación. Según la Ley carecen de capacidad para obtener dotación los siguientes núcleos de población: las capitales de los Estados de la República, aquellos cuyo censo agrario arroje un número menor de 20 individuos con derecho a recibir tierras por dotación; las poblaciones de más de 10,000 habitantes, si es un censo agrario figuran menos de 150 individuos con derecho a recibir tierras por dotación; los puertos de mar dedicados al tráfico de altura, y los fronterizos con líneas de comunicación ferroviarias Internacionales.

Antes de 1927, los núcleos de población con capacidad para ser dotados debían tener además una cierta categoría política (es decir, denominación

administrativa), lo cual dificultó durante muchos años el reparto de tierras ejidales.

Las tierras para el ejido deben ser tomadas de las fincas afectables "cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante". En caso de no alcanzar las tierras afectables dentro de este límite, se podrá proceder a la creación de nuevos centros de población ejidal en otras zonas del país.

Los miembros de los núcleos de población también deben satisfacer ciertos requisitos para tener derecho a dotación ejidal. Deben ser mexicanos por nacimiento, residir en el poblado solicitante por lo menos desde seis meses antes de la fecha de solicitud, trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual, no poseer a nombre propio título de dominio de tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación, y no poseer un capital individual en la industria o en el comercio de \$ 10,000.00 o un capital agrícola mayor de \$ 20,000.00.

En el procedimiento de dotación el primer paso una vez publicada la solicitud la formación de un censo agrario en el núcleo de población solicitante, en el cual aparecen todos los individuos que reúnen los requisitos para ser dotados con tierras ejidales, ha creado diversos problemas a lo largo de la Eferma Agraria mexicana. En muchas partes del país, durante los años veinte y treinta, numerosos núcleos de población no reunían el número mínimo legal de individuos con derecho a dotación, ya sea porque se trataba de aldeas muy pequeñas, o por temor a las amenazas de los hacendados y los sacerdotes como sucedió en muchos ejidos del Bajío.

Muchas veces los individuos legalmente capacitados para solicitar tierras no lo hacían por temor a las represalias. En esas condiciones, los primeros censos agrarios incluían con frecuencia a personas que no reunían las condiciones legalmente establecidas. Por ejemplo, se incluían jóvenes que tenían edad menor de 16 años. O bien, con mayor frecuencia, aparecían también en los censos personas que se dedicaban a ocupaciones distintas a las agrícolas, pero que creían poder hacerse fácilmente de tierras sin erogación de su parte.

Así como en algunos casos era necesario incluir los primeros censos agrarios con personas que no reunían las condiciones señaladas por la Ley, con tal de reunir el mínimo legal necesario, así en otros, los campesinos que habían firmado solicitudes de dotación ya no se encontraban en el momento de la entrega de las tierras, ya sea por temor a las represalias de los hacendados, o porque las tierras con que iban a ser dotados eran malas, o bien, lo que fue más común, por la demora y lentitud en los trámites, de tal manera que cuando finalmente eran recibidas las tierras, alguno de los solicitantes originales ya no se hallaban en el poblado.

Esta situación, bastante generalizada en la República, explica en parte la discrepancia que por datos proporcionados por la Secretaría de la Reforma Agraria las cifras generalizadas en el beneficio de campesinos fue de 3 millones hasta 1971, y el número efectivo de Ejidatarios registrados por el censo de 1960 fue de 1.5 millones.

Aunque hay que señalar que de 1960 a 1970 se le dió bastante impulso al reparto agrario pero sobre todo con tierras de pastos y bosques. Los hacendados siempre han impugnado los censos agrarios, señalando sus irregularidades para impedir la afectación de sus tierras.

También ha habido numerosos casos, en la historia de la Reforma Agraria mexicana, de núcleos de población arrasados por las guardias blancas de las haciendas vecinas para impedir que se solicitara la dotación ejidal. Justo es señalar, en cambio, que antes de la promulgación del requisito de seis meses de existencia previa para el núcleo de población, numerosos grupos agraristas improvisaban repentinamente núcleos de población en las cercanías de las haciendas para pedir la afectación. Por otra parte, durante los primeros años de la Reforma Agraria, hasta 1937, los conglomerados de trabajadores residentes en las haciendas no tenían derecho a solicitar tierras. Posteriormente, se les concedió el derecho de incorporarse a las tierras solicitadas en listas de solicitantes de los poblados vecinos.

Por lo anterior se advierte que el criterio del "núcleo de población", como unidad social y jurídica de derecho agrario no siempre ha funcionado

sin tropiezos. En la actualidad, ante el crecimiento demográfico de la población rural y sobre todo de la población sin tierras, y ante la creciente limitación de tierras afectables en las zonas de mayor densidad de población agrícola, el criterio del "núcleo de población" resulta cada vez menos aplicable en la tramitación Agraria. Los solicitantes de tierras ya no son las comunidades despojadas o los núcleos de pobres acasillados, sino los jornaleros dispersos. Los hijos de Ejidatarios y minifundistas que se encuentran en zonas donde, por lo general, ya no hay tierras disponibles para repartir. En consecuencia según la Ley de la Reforma Agraria procede la creación de nuevos centros de población en regiones donde sea posible establecerlos.

Ni los Ejidatarios en lo individual ni los núcleos de población ejidal han tenido que pagar por las tierras bajo el programa de Reforma Agraria. Las dotaciones y ampliaciones ejidales, así como las restituciones de tierras comunales, son gratuitas. Los legisladores agrarios siempre consideraban que la entrega de la tierra a los campesinos era un acto de Justicia Social y que ésta les debía pertenecer por derecho histórico. El costo de las tierras para la Reforma Agraria lo cubre, por Ley, el erario público, pero como se ha visto que las indemnizaciones que la nación ha pagado por las tierras afectadas han sido mínimas. Los núcleos de población solamente pagan los gastos en que incurren para la tramitación de las dotaciones, pero las gestiones ante las autoridades locales y federales no se cobran, la única excepción es el procedimiento de deslinde de las parcelas ejidales, etapa final del complicado proceso de dotación de ejidos. Para el parcelamiento legal, la Secretaría de la Reforma Agraria autoriza a los ingenieros postulantes, quienes son pagados por los propios Ejidatarios, de acuerdo con las tarifas establecidas. En la mayoría de los casos los ejidos no han llegado a esta etapa final de parcelamiento de parcelas porque los beneficiarios no han podido o no han querido efectuar los gastos correspondientes.

Las tierras ejidales son objeto de impuestos prediales que, de acuerdo con la Ley de la Reforma Agraria, no pueden pasar del 5% del valor de la producción agrícola anual, éstos son los únicos gravámenes sobre las tierras de los Ejidatarios.

Algunos observadores consideran que fue un error de la Reforma Agraria el no haber cobrado las tierras a los dueños, ya que así, no se han desarrollado sentimientos de propiedad con respecto a la tierra recibida, lo cual se reflejará según ellos en resultados económicos.

Otra crítica que con frecuencia ha sido dirigida a la Reforma Agraria se refiere al hecho de que el reparto de tierras y la constitución de ejidos no se hizo de oficio, sino que toda acción Agraria sólo se inicia previa solicitud presentada por el núcleo de población y se ejecuta mediante un juicio administrativo que consiste en largas y complicados trámites.

Proporcionando a los hacendados amplias oportunidades para defenderse y retardar la entrega de las tierras. Es curioso especular sobre lo que habría acontecido si en la década de los veinte, o cuando menos durante los años del mayor reparto agrario, los de la Administración cardenista, se hubieran distribuido de una sola vez, como acto de gobierno, toda las tierras afectables. Pero el hecho es que los procedimientos establecidos en la legislación Agraria han repercutido profundamente en la vida y organización de los núcleos de población ejidal.-

B. LOS REQUEROS DEL EJIDO

Las dotaciones ejidales que pasan a pertenecer al núcleo de población en propiedad o en usufructo permanente; según la interpretación que se quiera dar a la legislación Agraria, consiste en :

- 1.- Tierras de cultivo o cultivables.
- 2.- Terrenos de agostadero o monte.
- 3.- La superficie necesaria para la zona de urbanización.
- 4.- Superficies laborales para formar una parcela escolar correspondiente a cada escuela rural.

En los apartados siguientes se analiza con mayor detalle la cuestión de los recursos de los ejidos.

No todos los ejidos de la República fueron dotados con las mismas cantidades y calidad sus recursos. Muchos factores han intervenido en esta diferenciación de los ejidos, que en gran parte es responsable de las variaciones en la eficiencia económica y el funcionamiento institucional de los mismos.

En primer lugar han contado los diferentes recursos naturales en las diversas regiones demográficas del país; en segundo lugar, la densidad demográfica en cada zona, y su relación con la estructura de tenencia en la misma época del reparto agrario; y en tercer lugar, el proceso mismo de la distribución, caracterizado en sus diversas etapas por aspectos particulares de tipo jurídico, técnico, político e ideológico, que se han manifestado en la modificación paulatina de la unidad mínima de dotación ejidal. El sector ejidal no constituye en consecuencia, un sistema de tenencia homogéneo en cuanto a la cantidad y calidad de sus recursos se refiere.

C. ORGANIZACION FORMAL DEL EJIDO

El ejido no sólo es la extensión de tierras que recibe un núcleo de población. El ejido como institución comprende a la comunidad de Ejidatarios, organizados formalmente de acuerdo a lo que prescribe la Ley Federal de Reforma Agraria, a través de tres canales: la Asamblea General de Ejidatarios, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia.

1. LA ASAMBLEA GENERAL. La Asamblea General está constituida por todos los Ejidatarios que se encuentran legalmente reconocidos, es decir con sus derechos a salvo. La Asamblea además de elegir y remover a los miembros el Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, tiene la facultad, entre otras cosas, de autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del comisariado ejidal y de dictar los acuerdos relativos a las formas en que deben disfrutarse los bienes

ejidales y de las comunidades mediante aprobación y reglamentación, en su caso por la Secretaría de la Reforma Agraria, además, promover el establecimiento dentro del ejido, de industrias destinadas a transformar su producción agropecuaria y forestal, así como la participación del mismo en aquellas que se establezcan en otros ejidos y aprobar las bases de dicha participación.

La Asamblea General de Ejidatarios es el núcleo básico de la democracia ejidal, ya que en ella se discuten los asuntos y se toman las decisiones relativas a la marcha del ejido. En principio debe reunirse una vez al mes, y las decisiones deben tomarse por mayoría de votos. En la práctica, sin embargo, sucede, con frecuencia que la Asamblea no funciona efectivamente, dejando que sea el Comisariado ejidal el que tome las decisiones rutinarias, y, a veces las importantes también.

Por otra parte, sobre todo en los ejidos que son al mismo tiempo comunidades territoriales bien identificadas, es decir pueblos o aldeas independientes: la Asamblea General no representa realmente a toda la comunidad; no participan en sus deliberaciones los jóvenes y hombres adultos de la comunidad que no son Ejidatarios, es decir, los solicitantes de tierra, jornaleros, "arrimados o libres", artesanos, comerciantes, etc. En consecuencia, la Asamblea General no puede considerarse como un vehículo adecuado de gobierno democrático de toda la comunidad, sino más bien como una asociación de personas vinculadas entre sí por la tenencia de la tierra. El hecho anterior se refleja en la incapacidad que ha mostrado la mayoría de los ejidos para encauzar soluciones (aunque sean parciales) a los graves problemas de tenencia que se vienen presentando en años recientes, sobre todo debido al crecimiento de la población de los ejidos. Pocos son los ejidos que compran tierras a particulares para incorporarlas al patrimonio colectivo ejidal y con el objetivo de que los hijos de los Ejidatarios obtengan superficies laborales y encuentren empleo en la propia comunidad.

2. **EL COMISARIADO EJIDAL.** El Comisariado Ejidal es electo en Asamblea General extraordinaria de Ejidatarios por mayoría de votos y están constituidos por tres miembros que desempeñan los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, Intervenientes y Suplentes. Duran tres años en el cargo. Entre otros requisitos para ser miembro del Comisariado Ejidal es necesario saber leer y escribir. Los Comisariados Ejidales desempeñan importantes funciones que se señalan a continuación.

A). Representar al número de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general.

B). Facilitar en el aspecto de la ejecución del mandamiento del Gobernador, o de la resolución presidencial los bienes y la documentación correspondiente.

C). Vigilar los fraccionamientos cuando las autoridades competentes hayan determinado que las tierras deben ser objeto de adjudicación individual, (situación que casi nunca se respetó).

D). Respetar y hacer que se respeten estrictamente los derechos de los Ejidatarios, manteniendo a los interesados en la posesión de las tierras y en el uso de las aguas que les correspondan.

E). Informar a las autoridades correspondientes de toda tentativa de invasión o despojo de terrenos ejidales o comunales por parte de particulares y especialmente del intento de establecer colonias o poblaciones que pudieran contravenir la prohibición constitucional sobre adquisición por extranjeros, del dominio de zonas fronterizas y costeras.

F). Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales.

G). Administrar los bienes ejidales en los casos previstos por esta Ley con las facultades de un apoderado general para actos de dominio y Administración, con la limitación que esta Ley establece: y realizar con terceros las operaciones y contraer las obligaciones previstas en esta Ley.

H). Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la Ley y disposiciones generales que dicten las dependencias federales competentes y la Asamblea General.

I). Realizar dentro de la Ley todas las actividades necesarias para la defensa de los intereses ejidales.

J). Citar a la Asamblea General en los términos de esta Ley.

K). Formular y dar a conocer el orden del día de las Asambleas Generales ordinarias y extraordinarias, dentro de los plazos establecidos en el artículo 32 de esta Ley.

L). Cumplir y hacer cumplir, dentro de sus atribuciones, los acuerdos que dicten la Asamblea General y las autoridades Agrarias.

LL). Proponer a la Asamblea General los programas de organización y fomento económico que considere conveniente.

M). Contratar la prestación de servicios profesionales, técnicos, asesores y, en general, de todas las personas que pueden realizar trabajos útiles al ejido o comunidad, con la autorización de la Asamblea General.

N). Formar parte del Consejo de Administración y Vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal en sus ejidos.

Ñ). Dar cuenta a las Asambleas Generales de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzquen convenientes.

O). Dar cuenta a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación de los bienes.

P). Informar a la Asamblea General cuando un ejidatario deje de cultivar la unidad de dotación individual en un ciclo agrícola, o durante dos años consecutivos, sin causa justificada.

Q). Prestar su auxilio para la realización de los trabajos sociales y de comunidad que organice el Estado en beneficio de los núcleos de población.

Como se ve, los comisariados ejidales desempeñan la función gubernamental en el ejido. Tiene responsabilidades que los colocan en posición de control del poder político y económico local. En muchos ejidos, el eficiente desempeño de estas funciones requiere una actividad constante de tiempo completo; significa el manejo de recursos académicos; implica el llevar una voluminosa correspondencia, realizar trámites y gestiones, efectuar viajes a las cabeceras municipales, las capitales de los Estados y la Ciudad de México. Desde el Comisariado Ejidal se puede desempeñar un efectivo liderazgo que redunde en beneficio de la comunidad pero también puede ser aprovechada esta posición para el control y dominio sobre los campesinos; y para los que la ocupan sus beneficios personales. Las posiciones en el Comisariado Ejidal no son remuneradas y para que se desempeñen bien, los Ejidatarios que las ocupan con frecuencia tienen que descuidar siembras. Esta situación ha conducido, por una parte, al poco interés que despiertan los cambios entre los Ejidatarios que las ocupan, es sobre todo cuando el ejido tiene pocos recursos, y por otra parte, al aprovechamiento del cargo para beneficio personal, cuando permite el manejo de recursos de cierta importancia.

3. EL CONSEJO DE VIGILANCIA. La legislación Agraria establece que en todos los ejidos será electo un Consejo de Vigilancia, compuesto por tres miembros propietarios y tres suplentes que deban de satisfacer los mismos requisitos que exigen a los miembros del comisariado y también durarán en sus funciones tres años. En caso de que haya

más de una planilla en la elección del Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia se integrará con los miembros de la planilla que ocupa el segundo lugar en la votación, las atribuciones del Consejo son las siguientes:

A). Vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los preceptos de esta Ley y a las disposiciones que se dicten sobre organización, Administración y aprovechamiento de los bienes ejidales por la Asamblea General y las autoridades competentes, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que rigen las actividades del ejido.

B). Revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la Asamblea General.

C). Contratar a cargo del ejido, los servicios de personas que los auxilien en la tarea de revisar las cuentas del Comisariado, cuando sea necesario, con aprobación de la Asamblea General.

D). Comunicar a la Delegación Agraria todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales.

E). Informar a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos los obstáculos para la correcta explotación de los bienes, así como cuando se pretenda cambiar el sistema de explotación, prácticas de cultivo, etc.. si el comisariado no informa sobre tales hechos.

F). Convocar a la Asamblea General cuando no lo haga el Comisariado y firmar la recepción de la siguiente convocatoria en su caso.

G). Suplir automáticamente al Comisariado en el caso previsto por el artículo 44 de esta Ley.

En realidad, los Consejos de Vigilancia aún en la Ley Federal de Reforma Agraria tienen poca autoridad en los ejidos, ya que el poder, como se ha señalado, está concentrado en manos de los comisariados y particularmente de sus Presidentes.

XXIII.- EL EJIDO COLECTIVO

A). Circular 51

B). La Legislación sobre el Ejido Colectivo.

El Ejido Colectivo. "Desde 1915 se han venido creando ejidos casi ininterrumpidamente, pero la función atribuida a estos ejidos cambió gradualmente; primero se les consideró como fuente de ingresos complementarios a los salarios ganados en las grandes fincas, luego como pequeñas fincas de subsistencia para los grupos rurales más atrasados. Posteriormente se les asignó un papel primordial en la producción agrícola y finalmente tienen objetivos productivos semejantes con el sector agrícola privado. La organización interna más apropiada para el ejido siguió un trayecto paralelo, en función de papel que le tocó desempeñar al ejido dentro de la estructura agrícola general del país, y de las tendencias políticas predominantes de cada época.

En este marco institucional debe situarse la creación de la mayoría de los ejidos colectivos, en un período relativamente corto; entre 1936 y 1939. Posteriormente, como se verá más adelante, se han formado ejidos colectivos de diversos tipos.(95)

A). CIRCULAR 51

La Circular 51 emitida por la Comisión Nacional Agraria es considerada, con razón, como el antecedente más importante de la colectivización de la

(95). El estudioso de la colectividad en México encuentra en el EJIDO COLECTIVO DE MEXICO, de Salomón Exastein (Fondo de Cultura Económica), el texto más completo sobre la materia. Aquí tomamos los conceptos centrales de su obra.

agricultura mexicana. Pero según parece, en muchas regiones las autoridades locales la ignoraron y muy pronto fue anulada por disposiciones subsiguientes. En la exposición de motivos de dicha Circular, se aclara que si bien el campesino "se encuentra reacio a unirse con gentes cuya conducta desconoce y no puede investigar personalmente", resulta en la actualidad necesario constituir en el campo organismos superiores que permitan acabar con el "divorcio que existe entre la organización de las fuerzas productoras que tienden a ser colectivas y al régimen de propiedad individual totalmente anticuado", en resumen, buscar la mejor utilización por los grupos colectivos de los recursos productivos que a nivel individual no pueden usarse por elevados costos o por problemas técnicos diversos.

Dentre las medidas de importancia que la Circular conlleva para la colectivización del ejido se cuentan:

La producción colectiva en el ejido deberá manejarse por un "comité administrativo", compuesto por tres miembros que serán electos en Asamblea General por todos los miembros acreditados del ejido.

Las facultades del Comité eran "dictar las disposiciones que tienden el mejor cultivo de los terrenos ejidales y a la apropiada distribución de las labores agrícolas. Procurando en todos los casos el mejor aprovechamiento de las tierras y el mejor beneficio colectivo, de acuerdo con las sugerencias que les formen los agrónomos regionales". El Comité no estaba autorizado para tomar ninguna decisión de importancia sin la autorización de la Asamblea General.

La Circular disponía también que, tan pronto como a un poblado se le de posesión de tierras, el Comité deberá proceder a separar la tierra en cuatro grupos:

- 1). El fundo legal.
- 2). Los terrenos de labor que se destinarían al trabajo colectivo y en el cual deberían participar todos los jefes de familia y en general todos los campesinos capacitados.
- 3). Pastizales y:
- 4). Terrenos con bosques que serían destinados al uso en común.

Lo anterior parece indicar que la opinión de la Comisión Nacional Agraria, en esa época, transformar todos los ejidos, en el momento de recibir la tierra, en lo que después se llamo "Ejidos mixtos".

Este punto dio lugar desde entonces a acalorados debates y a opiniones diversas, que iban desde lo que viene en la Circular 51 un ataque frontal al contenido y al espíritu de la Constitución, hasta aquellos que la consideraban la contribución más importante de la legislación Agraria mexicana.

"Las superficies de cultivo disponibles se dedicarán a cultivos normales de la región, o a otros que puedan introducirse con buenos resultados, en el concepto de que los trabajos se harán en la forma ocasual y la distribución de los productos de la manera equitativa que propendrán para este caso los mismos pueblos beneficiados, en Asamblea General. Los productos obtenidos mediante la explotación ocasual se distribuirán de la siguiente manera: ochenta y cinco por ciento para repartir entre los agricultores en la forma que ellos mismos, en Asamblea General, determinen; diez por ciento para la constitución de un fondo de impulsión cooperativa que permita a los pueblos la compra de maquinaria agrícola, animales de trabajo de producción, etc., y cinco por ciento para contribuciones y mejoras materiales o atenciones municipales".

La Comisión Nacional Agraria, tenía también la función de organizar en forma cooperativa sociedades para usos específicos (se refería probablemente al mercado de los productos agrícolas) nombrando a un "instalador" especial, "durante el período inicial hasta el momento en que sean capaces de prosperar sin ayuda oficial".

Se dice así que:

"Aunque cada cooperativa se instala con sujeción al reglamento que un estudio especial en cada caso determine, todas deberán descansar sobre las bases fundamentales siguientes:

- A). Repartición de beneficios en proporción al trabajo aportado.

B). Igualdad de los asociados en los derechos de Administración, según la fórmula "un cooperador, un voto".

C). Reserva del fondo de previsión como inalienable y colectivo en caso de separación de socios.

D). Que el Consejo de Administración informe de su gestión anualmente en Asamblea General, y que ésta pueda ser convocada en cualquier tiempo por el veinte por ciento de los cooperadores para los efectos de la iniciativa, revocación y referendum."

Como se desprende, la Circular 51 es el antecedente legal más importante de la producción colectiva de México y una de las pocas disposiciones oficiales escritas explícitamente con ese propósito. Sin embargo, no sabemos de ningún resultado inmediato que se haya obtenido. La Circular ha permanecido como un decreto muy debatido y famoso, aún cuando haya tenido poca aplicación en la práctica. Poco tiempo después de emitido, nuevas ordenanzas vinieron a opacarlo en parte y a anularlo parcialmente.

Al establecerse en 1935, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, la primera Ley de Crédito Agrícola disponía que los préstamos a los ejidos deberían ser utilizados colectivamente, cuando fuese posible y conveniente. Aún cuando el cultivo no se hubiera adoptado, el crédito no se otorgaba individualmente a los Ejidatarios, sino más bien a las asociaciones de crédito las cuales estaban concebidas (por lo menos legalmente) para distribuirlo entre sus miembros siendo además responsables de su pago ante el banco.

Pero salvo estos intentos bien aislados, la agricultura colectiva propiamente dicha no se practicaba, y logró éxito sólo cuando fue deliberadamente creada por el gobierno en 1936. Por regla general fue impuesta a todo un grupo de ejidos establecidos en regiones que tenían ciertos rasgos en común.

B. LA LEGISLACION SOBRE EL EJIDO COLECTIVO

Con el régimen del Presidente Cárdenas, como se recordará, el ejido iba a convertirse en la unidad básica de la agricultura mexicana. Mientras el ejido fue considerado incapaz de observar un comportamiento superior, la única solución consistía en excluir a todas las zonas ricas y económicamente importantes de la Reforma Agraria.

Y restringir las zonas madereras densamente pobladas y por razones de especificación al Estado de Morelos, azucarero por tradición. Pero cuando debido a la presión popular cambió la actitud política y se llegó a considerar al ejido como la estructura básica de la agricultura mexicana, ya no fue posible limitarlo a las zonas más pobres; el ejido tenía que demostrar su eficacia en las zonas ricas y especializadas.

Las razones que justificaban la colectivización del ejido estaban definidas por el Código Agrario Vigente en esa época, de la siguiente manera:

Artículo 200. El Presidente de la República determinará la forma de explotación de los ejidos de acuerdo con las siguientes bases:

- A). Deberán trabajarse en forma colectiva las tierras que por constituir unidades de explotación infraccionables, exigen para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido.
- B). En igual forma se explotarán los ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyen zonas agrícolas tributarias de una industria. En este caso también se determinará los cultivos que deben llevarse a cabo.

Podrá, asimismo, adoptarse la forma de explotación colectiva en los demás ejidos, cuando por los estudios técnicos y económicos que se realicen, se compruebe que con ella pueden lograrse mejores condiciones de vida para los campesinos, y que es factible implantarla.

deberá cuidarse que las explotaciones de este tipo cuenten con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo.

Artículo 202. Se adoptará la forma de explotación colectiva en los ejidos, cuando una explotación individualizada resulte antieconómica o menos conveniente, por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos, por el tipo de cultivo que se realiza, por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de la explotación, o porque así lo determina el adecuado aprovechamiento de los recursos.

En estos casos, no será necesario efectuar el fraccionamiento de las tierras de labor, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los Ejidatarios para que participen en la explotación.

Esta forma de organización del trabajo ejidal podrá adaptarse aun cuando el ejido ya se haya fraccionado.

En la Nueva Ley Federal de la Reforma Agraria aprobada en 1971, se incluyen algunas modificaciones importantes entre las que se cuentan como fundamentales las siguientes:

Artículo 130. Los ejidos provisionales o definitivos y las comunidades podrán explotarse en forma individual o colectiva. La explotación colectiva de todo un ejido solo podrá ser acordada o revocada por el Presidente de la República, previa elaboración de los estudios técnicos necesarios por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; en todo caso deberá mediar solicitud de los núcleos interesados aprobada en la Asamblea General por las dos terceras partes de sus integrantes, con excepción de los casos a que se refiere el artículo 131.

Artículo 131. El Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los ejidos en los siguientes casos:

- A). Cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar y exijan para su cultivo la intervención conjunta de los componentes del ejido.

- B). Cuando una explotación individual sea de autoconsumo o menos conveniente por las condiciones topográficas y la calidad de los terrenos por el tipo de cultivo que se realice; por las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos e inversiones de explotación; o porque así lo determina el adecuado aprovechamiento de los recursos.
- C). Cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas productoras de las materias primas de una industria. En este caso, independientemente del precio de la materia prima que proporcionen, los Ejidatarios tendrán derecho a participar de las utilidades de la industria, en los términos de los convenios que al efecto se celebren; y
- D). Cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos a que se refiere el Artículo 225.

Artículo 132. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización dictará las normas para la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de los núcleos que de hecho o por derecho guarden estado comunal.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización podrá delegar la función de organización ejidal en las instituciones bancarias oficiales y los organismos descentralizados. En el acuerdo que con tal objeto se dicte, delimitarán las zonas ejidales cuya organización se encomienda; el Departamento estará obligado a vigilar estos trabajos.

Artículo 133. En todo caso deberá cuidarse que las explotaciones colectivas cuenten con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo. Al efecto, la resolución presidencial determinará cuáles son las instituciones oficiales y la forma en que éstas deberán contribuir a la organización y financiamiento del ejido.

Artículo 134. Cuando se adopte el régimen de explotación colectiva, no se hará la asignación individual en parcelas, pero deberán definirse y garantizarse plenamente los derechos de los Ejidatarios que participan en la explotación.

Esta forma de organizar el trabajo ejidal podrá adoptarse aún cuando el ejido ya se hubiese fraccionado.

Artículo 135. Cuando la organización de la producción no se haya integrado en un sistema colectivo, la Asamblea de Ejidatarios podrá someter la explotación de bienes para uso común; la explotación parcial del ejido en forma colectiva; el aprovechamiento de maquinaria, bombas, almazaras y otras cosas semejantes en favor de la comunidad.

Mendieta y Nuñez comenta respecto a estas disposiciones que si bien se aclara que los Ejidatarios pueden abandonar la explotación colectiva del ejido, "dentro de su derecho para disolverla". Pero agrega "en otros casos el artículo 130 dispone que esa forma de explotación únicamente puede ser anulada y revocada por el Presidente de la República, lo que hará intervenir, a veces, factores políticos, burocráticos y populistas que obligará a los Ejidatarios, contra su voluntad, a permanecer dentro de la organización colectiva".

Agrega que como no se garantiza al Ejidatario la readquisición de la parcela que poseía antes de la colectivización del ejido... la falta de esa garantía dará lugar a numerosas abusos y conflictos. (96)

Cabe agregar que el proceso de creación de ejidos colectivos parece radicarse en un sistema muy burocrático ya que cuando se determinan los estudios de que habla el artículo 130, el tiempo transcurrido podría ser considerable, lo cual afectaría el sistema mismo de trabajo colectivo.

(96). Mendieta y Nuñez, Lucio, EL PROBLEMA AGROARIO DE MEXICO, Editorial Porrúa, México, 1971.

XXIV. - LA SOCIEDAD DE CRÉDITO EJIDAL.

Por lo que se refiere a su estructura social e interna, los ejidos colectivos están sujetos a dos leyes: una, que los ejidos están reglamentados por la Ley Federal de Reforma Agraria como sociedad económica por la ley correspondiente. Ninguna de las dos puede operar cuando la sociedad es colectiva, y la rigen las normas que rigen en cualquier sociedad de crédito. La Ley de Banca y las diversas comisiones, pero éstas tienen funciones de facultades restrictivas que en el ejido institucional constituyen meras formalidades.

A. SOCIEDAD DE CRÉDITO

Con base en la Ley de Banca y el decreto de 1936 se dio sustancialmente al sistema institucional de crédito agrícola, quedando separados con claridad los Ejidales y los propietarios privados.

El servicio crediticio quedó a cargo de dos instituciones centrales:

El Banco Nacional de Crédito y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Los Bancos Ejidales de 1936 fueron suprimidos según la Ley de Crédito Agrícola de 1931 creándose las Oficinas Nacionales Regionales. (97)

Los objetivos del Banco Nacional de Crédito Ejidal se definieron con tanta amplitud en su acta constitutiva e incluyen: aceptar el tipo de créditos refaccionarios e inmobiliarios; organizar y, si es necesario, administrar almacenes de depósito para las cosechas de productos agrícolas; vender estos productos y regularizar el mercado; comprar y facilitar materias primas a las sociedades; operar operaciones de seguros agrícolas, así como otorgar aval para préstamos otorgados hechos por otras instituciones de crédito. Sin embargo, la organización del ejido era originalmente una función de la Secretaría de Agricultura, la cual delegó este poder en el

(97). Alvaro de Albornoz, *Trayectoria y Bases de Crédito Ejidal en México*. Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México, 1965.

Banco Ejidal en todos aquellos casos en donde esta institución opere. Las funciones del mismo banco, como se observa, se definieron detalladamente, sobrepasando con mucho la mera función de canalizar el crédito oficial.

Según la Ley de Crédito Agrícola Vigente, (30 de diciembre de 1965), el Banco Ejidal debe operar con sociedades locales de crédito ejidal y no con Ejidatarios individualmente. Es función de estas sociedades el hacer préstamos a sus socios y asumir todas las responsabilidades frente al banco. La Ley de Crédito Agrícola, que rige a todas las sociedades de crédito ya sean ejidales o privadas, asienta como funciones principales de estas sociedades las siguientes:

- A). Construir, adquirir y administrar almacenes, despepitadoras, plantas de beneficio, fábricas de piloncillo o azúcar, o industrialización de cualesquiera productos; plantas generadoras de energía eléctrica, presas, canales, plantas de bombeo y toda clase de obras de mejoramiento territorial; y en general, los bienes inmuebles que la sociedad necesita:
- B). Trabajar en común parte a la totalidad de las tierras de sus socios en forma permanente o temporal, o realizar en común cualesquiera actividad productiva agrícola.
- C). Comprar para uso común semillas, abonos, sementales, maquinaria, implementos y cuantos bienes muebles sean convenientes para los fines de su explotación.
- D). Obtener créditos para la realización de los propósitos a que se refieren las tres fracciones precedentes.
- E). Obtener créditos para otorgarlos, a su vez, a los socios.
- F). Garantizar o avalar los créditos que sus socios puedan obtener directamente, contando con la autorización del banco con que opera la sociedad.

- G). Actuar como agente para la clasificación, concentración, esquila, transformación y venta de los productos de sus socios, así como para obtenerles los créditos que solicitan.
- H). Gestionar con encargo de sus socios la compra de terrenos o bienes inmuebles destinados a la agricultura así como la construcción de casas habitación para los mismos.
- I). Adquirir por encargo de los socios, los bienes a que se refiere la fracción C.
- J). En general, fomentar el mejoramiento económico de sus socios y su programa intelectual, mental y social.

Resulta significativo que se mencionen primero las funciones relacionadas con la construcción y Administración de plantas cooperativas, el trabajo en común de las tierras, el establecimiento de cooperativas, de servicio y financiamiento de estas operaciones. Obtener crédito para los socios se cita solamente en el quinto inciso, aunque en la actualidad se considera ésta, primordial y casi exclusiva función de la sociedad. En la práctica aún esto, se ha realizado en solo contados casos.

Las sociedades pueden ser de tres tipos:

- A). De responsabilidad ilimitada (que es el caso común de las sociedades cooperativas de crédito en otras partes).
- B). De responsabilidad limitada (la responsabilidad individual de cada miembro hasta el monto de su aportación al capital social de la sociedad); y
- C). De responsabilidad suplementada (individual hasta cierta suma que se estipula en el contrato; pero mayor que la participación en capital social).

En el primer tipo no se requiere aportación inicial; en el segundo, se requiere un capital mínimo de 50 mil pesos para toda la sociedad, y en el tercer caso, 25 mil pesos. Un tres por ciento del valor de los préstamos hechos deberá incorporarse al capital social hasta que éste sea suficiente para permitir las operaciones normales de trabajo, sin que sean necesaria la ayuda financiera de otras fuentes. En la práctica, sin embargo, esto se ha logrado sólo en muy raras ocasiones. Estos fondos los retenía en depósito el Banco Ejidal o el Banco Agrícola según fuera el caso.

La constitución de un sociedad requería un mínimo de 10 miembros lo que admite la existencia de varias sociedades en el mismo ejido. Antes de 1965 la Ley requería que la sociedad estuviera integrada por más de 50 por ciento de los Ejidatarios, es decir, no más de una sociedad por ejido. Pero en realidad, desde hacía ya varios años, muchas sociedades se habían segregado en sectores, o sea grupos separados dentro de la misma sociedad y los funcionarios del banco lo habían aceptado de hecho, operando el crédito directamente con ellas mucho antes de la Ley de Crédito en 1955 que les brindó reconocimiento legal y jurídico.

La autoridad suprema de la sociedad es la Asamblea General, en la cual cada miembro o socio tiene un voto. La asamblea elige la Comisión de Administración de tres o cinco miembros, para dirigir los trabajos de la sociedad, representándola legalmente, así como una Junta de Vigilancia de tres miembros para vigilar las transacciones, controlar el movimiento de rondas, revisar los libros y comprobar las operaciones de la Comisión, de la Junta y de todos los miembros. La Junta se selecciona por el grupo o grupos minoritarios en la Asamblea General. Ambos cuerpos son electos por un período de tres años. En todas las reuniones de la Asamblea debe estar presente un representante del Banco Ejidal, quien tiene voz pero carece de voto, pero generalmente esto no se cumple.

Los préstamos son de cuatro tipos:

- A). Comercial (directo y prestatario) hasta por seis meses.
- B). De avío, que tiene el propósito de servir para la compra de materias primas y para pastos directos de la producción, y que

se garantiza con las cosechas; el plazo, dependiendo de la duración del cultivo, no puede ser mayor de 18 meses.

- C). Refaccionario, para la adquisición de herramientas, maquinaria a plazo medio y equipo, de 5 a 12 años, de acuerdo con la amortización de los artículos financiados; y
- D). Inmobiliario a largo plazo, para la construcción de caminos, proyectos de riego, e intervenciones de gran envergadura, hasta por 20 años como máximo.

En el caso de los propietarios privados con los que opera el Banco Agrícola, los préstamos quedan garantizados por la hipoteca sobre la tierra. Los ejidos, en cambio, no pueden comprometerse sus tierras y sus garantías las constituyen sus cosechas y el equipo agrícola. Sin embargo, existen disposiciones para diferir los pagos en caso de pérdidas totales o parciales en las cosechas, o por cualquier otra causa "no imputable al deudor".

La secuela de operación, tal como lo estipula la Ley, es la siguiente: la sociedad recibe del banco los fondos necesarios en calidad de préstamos, y a su vez otorga préstamos a sus miembros. De esta manera el crédito le llegará al agricultor a través de una sociedad, y las operaciones se moverán con bastante independencia en estos dos canales. En teoría, la base del sistema, que está inspirado en las cooperativas rurales de Europa, descansa en el precepto de que los préstamos deben solamente canalizarse a través de las sociedades y operarse por conducto de ellas.

En la práctica, sin embargo, la sociedad no es más que un mero requisito legal que no satisface una función importante económica o de organización, ya que muchas veces el banco opera directamente con los miembros, pasando por alto a las sociedades de las cuales forman parte.

Tal parece que el marco legal de las sociedades es más bien una meta que se persigue, y no la estructura real que se encuentra en la práctica. Son los ejidos colectivos los que se acercan más a dicha meta, no sólo en lo que concierne a las otras funciones atribuidas a la sociedad de crédito,

tales como el cultivo en común de la tierra y el uso común de maquinaria, sino también en la Administración cooperativa de crédito.

B. LAS MODALIDADES DEL CRÉDITO

Como administra en la práctica el crédito el Banco Ejidal. El procedimiento para aproximadamente el siguiente: Con base en las informaciones proporcionadas por las Jefaturas de zona, la Agencia Sucursal o Banco Agrario en su caso, ubicados en determinada región, elabora un plan de operaciones que se somete a la consideración de la oficina matriz del Banco de la capital, la cual evalúa este conjunto de planes según los fondos disponibles y de acuerdo con la política que siga el Gobierno. Esta puede ser en el sentido de estimular la producción de ciertas cosechas, o en ciertas regiones, así como desalentar la producción de otras. Es así como se consolida y se aprueba el plan final, asignándosele a cada Agencia, Sucursal o Banco Agrario el préstamo que le corresponde, el cual por regla general es un poco menor que la solicitud original.

El plan de operaciones incluye un calendario muy detallado de los desembolsos que se harían en cada zona, y de acuerdo con la cual, cada operación por hectáreas es cuidadosamente cuantificada, evaluada y sincronizada. En la medida en que el Banco controla la distribución de los insumos (fertilizantes, semillas y últimamente servicios de tractor), cuando llega la época oportuna proporciona al Ejidatario o sociedades, vales o requisiciones por las cantidades requeridas del insumo en cuestión, de acuerdo con la superficie aprobada para determinado cultivo, y el Ejidatario o la sociedad las recoge del almacén o recibía los servicios de la central de tractores. Por los insumos que no operaba el banco en forma directa, se le entregaban vales que aceptaban las casas comerciales locales. El banco cubría el valor de estos servicios o mercancía, cargando la cuenta al Ejidatario o sociedad.

El dinero en efectivo se anticipaba solamente por el trabajo que el propio Ejidatario realizaba en su parcela, o por los servicios que no proporcionaba el banco, de acuerdo con el valor establecido para cada concepto o trabajo en particular y después de que un representante del

banco había comprobado el trabajo y firmado la correspondiente tarjeta. Cuando se recoja la cosecha, se entregaba al almacén al cual podía ser, propiedad del banco, o de otra institución descentralizada, o bien de compañías particulares. Una vez conocido el valor de la cosecha, el banco reducía lo correspondiente a los préstamos, ya sean en efectivo o en especie, a los intereses, y se le hacía la liquidación final a cada Ejidatario o sociedad. Generalmente se descontaba también un porcentaje determinado de la utilidad a repartir para cubrir deudas acumuladas de años anteriores.

XXV.- ESTRUCTURA DE LOS EJIDOS COLECTIVOS

A). FUNCIONAMIENTO DE LA SOCIEDAD COLECTIVA

El hecho de que en determinados ejidos se trabaje colectivamente, es independiente desde el punto de vista legal de sus relaciones con el Banco de Crédito Rural; sin embargo, en la práctica, y por regla general, el mismo decreto que estableció el ejido colectivo, lo puso también bajo los auspicios del banco.

Este paso fue un paso natural, ya que los ejidos debían "disponer de todos los elementos técnicos y económicos necesarios", y era función del Banco Ejidal el proporcionarlos. Así encontramos que en la mayoría de los casos lo que en realidad llamamos "ejidos colectivos", no son sino sociedades de crédito controladas por el banco, y que tienen las particularidades de trabajar sus tierras colectivamente.

De ahí se deriva su nombre técnico, de "Sociedad Local de Crédito Colectivo Ejidal".

Hay que señalar dos excepciones importantes:

- A). El ejido libre, o sean ejidos, algunos de ellos colectivos, que en determinada etapa suspendieron (o les fueron suspendidas) sus relaciones con el Banco Ejidal.

B). La existencia de varias "sectores" dentro de ellos colectivos, y algunos individuales, dentro de una misma sociedad de crédito, aunque la tendencia ha sido la de formar sociedades, independientes de los sectores.

Es importante tener esto presente en virtud de que es más frecuente en la actualidad encontrar diversas combinaciones que cuando se forman las sociedades, por ejemplo sólo parte de los miembros del ejido están organizados en sociedad, pueden encontrarse varias sociedades en un mismo ejido, así como un sector colectivo y uno o más sectores individuales en la misma sociedad de crédito, etc. Por supuesto que esto no fue lo que se tenía en mente cuando se impuso por primera vez la colectivización de (todo) un ejido, o de un grupo de ejidos, con el fin de evitar la destrucción de las unidades productivas constituidas por las Compañías expropiadas. Sin embargo, en la práctica la subdivisión en grupos y sectores ha sido la tendencia observada con mayor amplitud en el estudio correspondiente.

Por lo que se refiere a su estructura legal e interna, como ejidos las sociedades colectivas están reglamentadas por la Ley Federal de la Reforma Agraria, y como Sociedades de Crédito, por la Ley correspondiente. Ninguna de las dos cesa de operar cuando la sociedad colectiva la rigen las mismas autoridades que existen en cualquier ejido; la Asamblea General, el Comisariado y el Consejo de Vigilancia, pero por lo general éstas asumen más funciones y mayores responsabilidades que en el ejido individual.

No existe una Ley que reglamente la estructura y el funcionamiento de las sociedades colectivas como tales, y aquellos incisos que se ocupan de la materia en las leyes existentes, son vagos y de carácter muy general. El único denominador común a todas esas sociedades en el pasado, fue el Acta Constitutiva, que se redactó en 1936, y se firmaba en la Asamblea General al constituirse la Sociedad Colectiva.

Los siguientes puntos son los de mayor relieve en dicho documento:

"En el ejido de...Municipio de...Estado de... se reunieron los Señores... quienes dijeron ser mexicanos, usufructuarios del propio ejido, con

domicilio en el mismo, y manifestaron que: de conformidad con lo dispuesto por la Ley Reformativa de la de Crédito Agrícola, de 2 de diciembre de 1935, en su artículo 60, según el cual el crédito se aprovechará en forma colectiva, han convenido en realizar sus actividades de producción colectivamente para el mejor uso del crédito ejidal".

Debe llamarse la atención sobre los puntos:

- A). Que el documento está basado en una cláusula de la Ley de Crédito Agrícola, que fue abolida en las revisiones más recientes;
- B). Que la explotación agrícola colectiva está supeditada a la función del crédito, punto que ha sido criticado con frecuencia.

La sociedad debe ser responsabilidad limitada (cláusula 2). De esta manera, de las tres alternativas disponibles (responsabilidad limitada, ilimitada y suplementada), la sociedad colectiva adapta lo que está más de acuerdo con las reglas establecidas por las cooperativas de crédito en otros países.

Los objetivos y las funciones de la sociedad están definidos en los siguientes términos (reproduzco esta cláusula íntegramente porque refleja el espíritu que animó a los fundadores del movimiento colectivo en México).

La sociedad tendrá por objeto:

- A). Obtener crédito para el desarrollo de las actividades, efectuando las operaciones previstas en la Ley de la materia; vigilar que dichos créditos se apliquen efectivamente en el desarrollo de las finalidades para las cuales se hayan concedido.

- B). Organizar las actividades de sus miembros para el aprovechamiento cooperativo del crédito de los recursos propios de la entidad, implementando al efecto el sistema de producción colectiva, bajo los principios de la técnica agrícola y económica; establecer, además, tiendas de consumo y todos los servicios que los mismos asociados necesiten .
- C). Seleccionar, clasificar, industrializar, empaquetar y vender sus productos, con tendencia a lograr que de estas actividades obtengan los asociados una compensación racional por sus trabajos mediante la eliminación de intermediarios, beneficiando igualmente a los consumidores de dichos productos, al mejorar la calidad y establecer el justo precio de los mismos.
- D). Establecer centros de experimentación agrícola y producción de semillas mejoradas, con el objeto de adoptar las variedades y cultivos que garanticen el aumento de los rendimientos y la calidad de los productos obtenidos.
- E). Adquirir maquinaria, animales de explotación o de trabajo, aperos, abonos, semillas, construir o adquirir ahorracos, presas, canales y obtener en general, todo aquello que sea necesario para que la explotación del ejido se realice en las condiciones más económicas.
- F). Representar a sus socios ante los Gobiernos de la Federación y de los Estados ante los Ayuntamientos, e intervenir en los conflictos que se suscitan entre los miembros de esta propia sociedad, para resolverlos en forma amistosa.
- G). Realizar, en general, todas las operaciones, celebrar los contratos y ejecutar todos los actos necesarios para la mejor consecución de los fines que se persiguen, buscando siempre el perfeccionamiento de la organización económica y social, así como el progreso económico, intelectual y moral de sus miembros. (Cláusula 5a.)

la organización de la sociedad colectiva tal como se estipula en el acta constitutiva es similar a la que cualquier sociedad de crédito ejidal. La Asamblea General, que es la autoridad máxima, deberá convocarse cada dos meses en sociedades de menos de 30 miembros, y cuatro veces al año en sociedades más numerosas. Entre las asambleas deberán decidirse por simple mayoría, excepto cuando se mencione lo contrario, la constitución o la disolución de la sociedad, en cuyos casos se requiere un 80 por ciento de los votos de todos los miembros. Además de las funciones capitales de elegir a la Comisión de Administración y a la Junta de Vigilancia, inspeccionar y discutir sus informes, admitir y expulsar miembros, etc., también considerará y revisará o aprobará todas las solicitudes de crédito, los planes de operaciones y proyectos de la Comisión, y aprobará todas las operaciones que excedan de determinada suma (Cláusula 30). Todas estas funciones no vienen al caso en las sociedades individuales, en la que los planes de operaciones se formulan sobre bases individuales. La opinión del banco es solicitada en todos los asuntos importantes.

Con la aprobación del banco, la sociedad puede contratar los servicios técnicos y administrativos del personal necesario para desarrollar mejor las actividades de la sociedad. En este caso, además del anticipo regular y de "conformidad con el espíritu de las leyes respectivas y la ideología que sustenta la clase ejidal", también ellos tendrán derecho a una participación del beneficio final que resulte de la actividad en la que ellos participaron, pero sin que distingan de ninguno de los demás derechos y obligaciones de los miembros (Cláusula 51).

Esta es la estructura de la sociedad colectiva, tal como lo prevía el Acta Constitutiva que sirvió de base común a las sociedades colectivas cuando éstas se fundaron, en el período 1936-38. Se esperaba que cada sociedad elaborara su propio reglamento interno, para gobernar hasta el último detalle y con claridad el buen funcionamiento del sistema. En la mayoría de los casos, tales reglamentos no han sido elaborados de manera sistemática, habiéndose adoptado ciertas medidas para resolver problemas específicos a medida que surgieron en la práctica, aprobada en las discusiones de los cuerpos directivos y en las reuniones de la Asamblea General y autorizadas -unas veces explícitamente, y otras veces

tácitamente- por los representantes del Banco Ejidal. En ocasiones el proceso se invertía y el banco era el que fijaba las normas y las sociedades quienes las seguían.

B.- DISTRIBUCION DE INGRESOS:

Los beneficios que los miembros obtienen de una sociedad, son de dos clases: servicios prestados por la sociedad, tales como desayunos escolares, servicios médicos, o agua potable, y los ingresos que los Ejidatarios reciben en efectivo.

Estos últimos se pagan en dos partes: la primera forma de "anticipos", pagar semanalmente por el trabajo hecho por cada miembro, según porcentaje del pago de trabajo, y la segunda parte al distribuirse los excedentes una vez que el banco haya hecho la liquidación de la sociedad al terminar el ciclo agrícola. El saldo se obtiene al sumar el valor de las cosechas entregadas por la sociedad al almacén del banco o de alguna casa autorizada por el banco, y cargando los préstamos hechos en efectivo y en especie, y los intereses devengados.

Los anticipos son pagados de acuerdo con diferentes métodos. Durante las primeras etapas se elaboraba un cuadro de las cuotas diarias pagadas por diferentes labores, y se comprobaba la cantidad de días trabajados en cada una de ellas, pagando la suma correspondiente. Sin embargo, debido a falta de empleo constante en el campo, los miembros crearon el hábito de "estirar el trabajo" con el fin de que los trabajos más largos la tarea, y así obtener una remuneración semanal más cuantificada.

Abrigaban la creencia que con tal procedimiento estaban defraudando al banco y no a la sociedad; realmente lo hacían en caso de que el año hubiera terminado con una pérdida (y las viejas deudas se consideraran casi olvidadas). Pero si no había pérdidas, los anticipos así aumentados solamente reducían el beneficio final en cantidad igual, siempre que el "trabajo estirado" no significara gastos adicionales, como combustibles, por ejemplo.

En el Valle de Río Yaquí primero, y posteriormente en la Comarca Lagunera, el sistema cambió por el de pago "a destajo". Se han fijado cuotas con ciertas tareas, o se ha determinado cuántos días se requieren para cada trabajo, y se les acreditan los miembros una vez que el jefe de trabajo ha comprobado que lo han terminado, independientemente del tiempo que se hayan tomado para hacerlo. Se cree que este sistema es generalmente mejor, debido a que puede controlarse efectivamente la calidad del trabajo desarrollado, y constituye un incentivo adicional para los trabajadores activos, que pueden pagar más dinero que sus colegas perezosos, aun si ambos hacen el mismo tipo de trabajo.

En la Laguna se experimentó también otro método muy interesante, y por un tiempo se tuvieron muchas esperanzas en sus resultados, pero aparentemente no tuvo éxito. Se calculó el total del ingreso neto probable (incluyendo los anticipos), después de deducir todos los gastos futuros, y esa cantidad se dividió, semanalmente entre todos los miembros; a cambio, cada socio se comprometía a contribuir con un cierto número de días-trabajo en el campo, cuando fuera necesario, o en cualquiera otra actividad que emprendiera la sociedad. Cuando no hubiera trabajo, el exceso de mano de obra se ocuparía en proyectos de utilidad pública.

Tal vez tenga interés observar éste sistema, que es el empleado en muchas de las aldeas tipo "moshav shitufi" de Israel, que también en muchos otros aspectos se asemeja mucho al ejido colectivo de México.

Para la distribución de las utilidades se han seguido varios criterios. Algunas sociedades reparten las utilidades por partes iguales. Esto se justifica cuando todos los miembros participan aproximadamente en forma igual en las labores, o cuando no se quiere castigar a quien no lo hace por invalidez o por su avanzada edad.

Más comúnmente, los Ejidatarios aportan diferentes montos de trabajo, y se hace necesario compensar a los que trabajan más. Esto se logra repartiendo las utilidades en proporción ya sea del número de días-trabajo registrados, o del valor de los anticipos percibidos. Aquellos que abogan por el primer método apuntan que es más equitativo, debido a que los miembros que hacen labores calificadas ya han sido remunerados con cuotas

diarias más elevadas, mientras que aquellos que se inclinan por el segundo criterio, consideran que es una compensación justa y un incentivo conveniente para que haya mayor eficiencia en los trabajos. Ambos sistemas han estado en uso, de acuerdo con el principio de "recompensar la fuerza de trabajo en función rigurosa de sus resultados".

En la semicolectiva (donde después de ciertos trabajos previos que se hacen en común, barbecho, etc., a cada quien se le adjudica una parcela para que la cultive), las utilidades finales se distribuyen en proporción a las cosechas levantadas en cada parcela; en unos casos aplicando la responsabilidad solidaria y en otros por liquidación hecha en forma individual a cada Ejidatario.

C.- ORGANISMOS AUXILIARES DE LA SOCIEDAD COLECTIVA

La Laguna sirvió de campo de experimentación al nuevo sistema. Desde los primeros años después de haber sido aplicada la Reforma Agraria, en esta región, se vio que el ejido aislado, aún el colectivo, no constituía una unidad óptima desde varios puntos de vista, y se hizo evidente la necesidad de un marco de operación más amplio, o sea teniendo en cuenta toda la región. Posteriormente, cuando se fundaron las colectivas de Michoacán y los Mochis, Sinaloa, se hizo frente a este problema estableciendo una mejor cooperación interejidal desde el comienzo.

Dos organizaciones de tipo regional surgieron para este fin; la SICA y la UNION.

A). SICA (Sociedad Regional de Interés Colectivo Agrícola); sus objetivos fueron enumerados en el Artículo 5o. del Acta Constitutiva de dichas Sociedades en los siguientes términos:

I.- Recibir las cosechas de las sociedades locales para su beneficio, industrialización, almacenamiento y ventas.

II.- En particular recibir algodón en huso para su depósito, cargando una cuota para cubrir todos los gastos, más la depreciación y amortización del depósito.

III.- Recibir algodón en huso de otra procedencia para su despepitación, siempre que lo permitiera el exceso de la capacidad de las despepitadoras y después de satisfacer primero las necesidades de todos los miembros.

IV.- Comprar las plantas despepitadoras existentes y de ser necesario, construir otras nuevas.

V.- Realizar cualquier proyecto necesario para la electrificación o la mecanización del campo.

VI.- Constituir junto con otras sociedades regionales, una Sociedad General, y delegar en ellas todos los funcionarios que se consideran necesarias en el futuro.

VII.- Obtener préstamos para la ejecución de sus planes.

VIII.- Emitir bonos y obtener fondos, con la autorización y bajo la vigilancia del banco Ejidal.

IX.- Llevar a cabo todas las demás operaciones conexas en todos los casos, el beneficio colectivo de la población ejidal.

La Ley de Crédito Agrícola entonces vigente, enumeraba los siguientes objetivos adicionales de la SICA; Construir silos, presas, canales, ferrocarriles, obras de riego o restros, fabricar maquinaria agrícola, producir fertilizantes, etc.; conservación de suelos; introducción de agua potable a los poblados y construcción de viviendas rurales adecuadas, "ocuparse de las obras de servicios públicos, destinados a mejorar las condiciones de vida del campo"

La SICA se constituyó como una sociedad de responsabilidad limitada; por todos los miembros de las sociedades locales afiliadas, representadas en la Asamblea General que era la autoridad suprema de la SICA, se tomaba proporcionalmente a la importancia numérica de las sociedades locales. Sus asuntos eran manejados por una Comisión de Administración de tres personas, controlada por una Junta de Vigilancia, también compuesta por tres personas. La Comisión de Administración estaba autorizada para llevar a cabo operaciones hasta por \$ 200,000 (en 1940), sin tener que recurrir a la Asamblea, así como para nombrar Gerente General de la Sociedad. En todos los demás aspectos, la estructura de la SICA era similar a las de las sociedades locales.

En 1939, de las sociedades organizadas en la Laguna, 217 estaban afiliadas a 19 sociedades de este tipo (SICA); de las cuales 14 operaban plantas despepitadoras, 3 plantas termoeléctricas, y 2, vías decauville para el transporte de las cosechas.

B). Uniones Centrales de Sociedades Locales.

Mientras por regla general la SICA se constituía para desarrollarse una actividad específica, las Uniones se contemplaban dentro de un marco de operación mucho más amplio, para la comercialización de las cosechas, obtención de crédito, investigación agrícola, contabilidad, compraventa y otros servicios.

Su organización se propuso y aprobó en las Convenciones Regionales de Sociedades de Crédito Colectivo, celebradas en la Laguna en 1938 y 1939.

C). Fondo Social.

Se recordará que el Acta Constitutiva de las sociedades locales estipulaba que el 5 por ciento del valor de las cosechas se iba a aplicar al Fondo

Social, hasta que éste alcance un monto que permita el autofinanciamiento de las propias sociedades.

Se calculaba que aún sin imputar el valor de los intereses que se acumulen como medida de precaución, el 5 por ciento anual resultaría al cabo de 20 años en un fondo igual al promedio de la cantidad recibida en préstamo. Las sociedades quedarían así en una posición de financiarse así mismas. Si parte de ese fondo hubiera canalizado hacia inversiones, se tomaría más tiempo en acumular esa cantidad, pero tarde o temprano lograría la independencia económica. El estudio sobre La Laguna, preparado en 1940, establecía que esa meta podría ser alcanzada para 1963.

Se esperaba así liberar al Ejido del tutelaje del Banco Ejidal, institución que se consideraba en aquel entonces de naturaleza solamente transitoria. Al llegarse a esta etapa avanzada, las funciones del Banco se reducirían considerablemente.

Con la formación de estos organismos, la Agencia del Banco Ejidal y las Jefaturas de Zona, tendrían un carácter de oficinas asesoras y fiscalizadoras, y dejarían de ser, en gran parte, organismos administrativos de las sociedades ejidales.

Como hoy acontece, por consecuencia, los técnicos que prestan sus servicios en el Banco Ejidal podrían dedicarse exclusivamente a labores de promoción agrícola.

Este objetivo fundamental no se ha logrado. La tendencia ha sido, por lo contrario, de continua expansión de las actividades del Banco de su jurisdicción, invadiendo más y más las facetas que la economía ejidal, la suerte de los tres organismos que acaban de describirse lo comprueba. Las tres iniciaron sus operaciones con un éxito considerable, pero su decadencia comenzó pronto.

A las STCS, se acusó de mal manejo y de desviaciones de fondos, gradualmente se les reemplazó. Ya en 1940 la Unión Central de las

Sociedades de la Laguna, absorbió todas las propiedades y se encargó de las Centrales de maquinaria más importantes. Para 1953 solo 15 sociedades de la Laguna (contra 217 en 1939) y 128 en todo el país quedaban afiliadas aún a alguna SICA. La Ley de Crédito Agrícola de 1965 (98), ordenó la liquidación de todas las Sociedades Regionales, aparentemente por las irregularidades reportadas en su manejo.

Las Uniones empezaron a declinar tan pronto como el favor político y oficial se volvió contra ellas. A algunas de las Uniones se les acusó de tener tendencias comunistas. Como resultado de la competencia entre diversas organizaciones políticas para adueñarse de su control, aparecieron uniones antagónicas que alegaban cada vez ser "los verdaderos" representantes de los Ejidatarios "auténticos". La importancia de todas ellas declinó rápidamente; y se les despojó de todo contenido económico.

La Unión Central de Sociedades de la Laguna se había encargado en 1940 de las centrales de maquinaria de las SICA. En 1941, la Unión debía al Banco 2 Millones de Pesos, y finalmente el Departamento de Fideicomiso del Banco se hizo cargo de las Centrales, así como de otras plantas industriales y después de la Unión. Esta medida levantó una ola de protestas vehementes y de oposición de parte de la Unión, a las cuales el banco replicaba que la Administración por parte de los Ejidatarios había principios estrictamente comerciales.

En 1953, de un total de 6,732 sociedades de crédito, y de 685 sociedades colectivas, sólo 178 reportaban estar afiliadas a alguna Unión, y 128 a alguna SICA. Resulta que ambas instituciones han perdido mucho de su importancia y significado, aún entre los ejidos colectivos, de los cuales se consideraron en un tiempo como constituyentes esenciales de su estructura.

(98). Es interesante mencionar que la Ley de 1965 suprimió las Uniones de Sociedades y las Uniones de Interés Colectivo Agrícola, alegando que la multiplicidad de sociedades resultaba inconveniente por la operación del crédito agrícola.

El Fondo Social sufrió una suerte semejante; las tasas de ahorro logradas durante los primeros años por medio de estos fondos eran muy apreciables, y muchas sociedades acumulaban capitales considerables. Pero al igual que con la SICA, pronto hubo quejas de irregularidades cometidas y de abusos de confianza. En varios casos las autoridades tuvieron que intervenir, liquidando los Fondos a petición de los mismos Ejidatarios. En 1949, se abandonó la regla de asignarles el 5 por ciento del valor de las cosechas, aunque varias sociedades siguieron haciéndolo. En una encuesta realizada en 1953, muchas sociedades colectivas aún informaron tener ahorros considerables por este concepto. En 1960 un alto funcionario se refería a la liquidación del Fondo Social en los siguientes términos:

"Por desgracia, este principio de organización económica del ejido desapareció muy pronto, porque se creía que éste era el único medio de evitar el abuso ocasional de los fondos por los Comités administrativos del ejido o por empleados corruptos de la Comisión Nacional Agraria. Nos preguntamos que tanto podría haberse logrado ahora si tal programa se hubiese mantenido, lo cual requería sólo un impulso educativo persistente y sanciones fuertes contra la corrupción". (99)

El fracaso de estas tres instituciones reforzó todavía más la posición del Banco Ejidal, como controlar la mayor parte de las actividades económicas del ejido. Ahora no era la SICA sino el Banco quien administraba la mayor parte de las despepitadoras y de los centros de maquinaria; tiene a su cargo, o supervisa muy de cerca, el abastecimiento de insumos y la venta de sus productos -función que originalmente estaba reservada a las Uniones- y son muy pocas las sociedades que ha podido atender su propio financiamiento.

¿Por qué fracasaron estas instituciones?

Fueron la mala Administración y la inevitable corrupción, por consiguiente, razón suficiente para suspender las cooperativas regionales

(99). Rodríguez Adams Julian.- "Antecedentes y Realizaciones de la Reforma Agraria de México". México, 1960.

y el Fondo Social. No era posible guiar la acción y a sus actividades económicas y evitar los errores cometidos, mejor que simplemente hacer todo a un lado. La respuesta a esta cuestión y a otras similares es decisiva respecto del problema de si la cooperación rural, local y regional, es social y políticamente viable en el medio mexicano.

D). UNA SOCIEDAD EJIDAL

Formada inicialmente con 42 miembros, la Sociedad Manantial, Municipio de Torreón Crahuila, tuvo numerosos problemas al iniciar sus labores en 1936, ya que cerca de la tercera parte de sus miembros no se identificaba con los usos y costumbres de los campesinos que desde tiempo atrás residían en la región, dedicados al cultivo del algodón, como peones permanentes. Esto dio por resultado que unos años después de fundada la sociedad, se retiraran 17 miembros, que en su mayoría regresaron a sus lugares de origen en busca de tierras; se trataba de jornaleros temporales que en el momento del reparto se encontraban en Torreón siendo incluidos en la lista de campesinos que solicitaban tierras; pero se habían especializado fundamentalmente en la recolección del algodón, ignorando las demás etapas del cultivo. Los 25 socios restantes iniciaron la explotación de la tierra con el agua proveniente de dos norias, ya que en la zona donde se ubica el ejido (a 25 kms. al noroeste de Torreón) no es posible el riego con agua de gravedad de la misma presa Lázaro Cárdenas. En 1946, adquirieron una tercera noria y cuatro años después otra más, con las que regaron en 1972 un total de 177 hectáreas, de las cuales 100 con vid, 40 de alfalfa, 13 de nogal, 20 de maíz y 4 de higuera.

Otra noria antigua fue habilitada para proporcionar agua potable al poblado. Inicialmente los Ejidatarios de Manantial sembraban algodón, pero desde 1964 dejaron de cultivarlo por su baja rentabilidad y por obtener mejores resultados con la explotación de la vid. Son ellos, precisamente los pioneros de este cultivo en el sector ejidal de la Laguna. En un principio, fueron numerosos los obstáculos que tuvieron que vencer para

obtener créditos para viñedos, pues existía la creencia de que no era conveniente para los Ejidatarios, por comenzar a producir cinco años después de sembrado y por los altos costos que ocasionaba su mantenimiento durante dicho lapso. Las peticiones del grupo para obtener financiamiento fueron apoyadas por la central campesina 40-73, cuyo dirigente, Arturo Orono, desde principios de los años 40, sostenía la posibilidad de sembrar vid en algunos ejidos, con mayor éxito que el algodón. A Manantial ésto sólo le dejaba pérdidas por el costo tan elevado del riego por bombeo y porque los campesinos sostenían que esas tierras no eran buenas para estas plantas. En 1959, iniciaron la siembra de algunas hectáreas de vid, financiadas por parte de los créditos que el Banco otorgaba para algodón y aportando los socios gratuitamente el trabajo requerido en la superficie sembrada. Cada año plantaban de cuatro a cinco hectáreas, a pesar de la amenaza de las autoridades del Banco de cancelarles el crédito si seguían dedicando parte de él a la vid.

En las primeras etapas de este cultivo, buscaron asesoría de un propietario vecino al ejido que cultivaba sus viñedos con las técnicas y métodos de cultivo más modernos; por él tuvieron conocimiento de las variedades más adecuadas para la zona, así como de las prácticas agrícolas más importantes que debían llevarse a cabo para lograr éxito en el desarrollo de las vides. Cuando empezaron a obtener producto optaron, entonces, por sembrar cada vez menos algodón, ocupando paulatinamente con vid el área que iba quedando desocupada. Posteriormente, ante el éxito reciente que se ha tenido en la región con el nogal, decidieron plantarlo en 13 hectáreas, que comenzó a producir en el año de 1965; en 1969 dedicaron 4 hectáreas a la higuera con el propósito de una mayor diversificación en la actividad agrícola.

Como determinados viñedos (los pertenecientes a la variedad Emperador y Málaga Roja y que ocupaban unas 15 hectáreas), no tuvieron un rendimiento satisfactorio, los Ejidatarios decidieron intercalar en el terreno plantas de nogal. La idea de continuar obteniendo alguna producción de las dos clases de viñedos antes citados, en tanto transcurren los siete años que tarda en producir el nogal. Conservarán en producción, en cambio, las

otras dos clases de uñados Rosa del Valle y Tockay, con los mejores resultados en las tierras de dicha zona.

Manantial vende directamente toda su producción de uva a compradores de la Ciudad de México y de Torreón y sin que medie intervención alguna del Banco en este proceso. Son los únicos Ejidatarios en la Laguna que lo llevan a cabo, obteniendo un precio mucho más favorable para sus productos y que en realidad es el más alto en la nación. Dada la gran extensión de la superficie sembrada con vid y la calidad del producto, los compradores prefieren tratar directamente con los campesinos, reduciendo sus costos de empaque y manejo. Además ahorran gastos por concepto de intermediación y Administración bancaria. En el último contrato de venta lograron un aumento de 25 centavos en cada kilo de uva.

La alfalfa se cultiva desde hace mucho tiempo en Manantial, pues la sembraban sin muchos cuidados en pequeñas áreas desde finales de los treinta para alimentar a las mulas, pero en 1958 fracasaron en la siembra de 30 hectáreas, por desconocer todas las técnicas de corte y riego. En la superficie que actualmente tienen sembrada con dicho cultivo ya no tienen esos problemas. Algunos socios que siembran alfalfa y no utilizan toda la producción o no tienen ganado, la venden a los que sí la necesitan en la comunidad. Los miembros de la sociedad se reúnen cada quince días para resolver todos los problemas que se dan en el proceso productivo y ocuparse de los asuntos de la sociedad así como de sus relaciones con las instituciones que les otorgan crédito o se interesan en sus cultivos.

A pesar de que en diversas oportunidades, algunos miembros han tratado de separarse de la sociedad, no ha sido posible debido a los fuertes lazos de unión existentes y a la decisión de la mayoría en impedir cualquier intento de división, sea ésta fomentada dentro o fuera de la sociedad, ocurrió cuando era más violento el enfrentamiento de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la 40-73. En la actualidad cada socio recibe una cantidad adecuada según el costo de vida cada año como pago en la labor que desempeña; el socio delegado es el único que recibe un salario semanal, pero se hace esta distinción porque tiene diversos gastos

y mas responsabilidades en lo que se refiere al manejo de la sociedad en sus relaciones internas y externas. En el campo no labora ya ninguno de los 25 socios. En 1966 todavía lo hicieron cuatro pero como iniciaron la explotación lechera y el cultivo de otros productos, se ocuparon en los trabajos de Administración del negocio y de vigilancia de la siembra. Era costumbre de los hijos de los Ejidatarios que habian contraído matrimonio, contruyeran su casa al lado de la de sus padres; su tiempo lo invertirían generalmente trabajando en las tierras sembradas por la sociedad. También lo harían ayudando al cuidado de los animales que cada socio había logrado reunir. Los que viajaban diariamente a Torreón, donde se ocupaban principalmente en el Sector de Servicios. Y si bien hay empleo la mayor parte del año para sus hijos, así como para dar ocupación durante ciertos meses a jornaleros de ejidos vecinos o provenientes de otras partes del país, los socios deseaban tierra en otra zona para sus hijos, con este fin, como primer paso estudiaron la posibilidad de adquirir una propiedad privada en 100 hectáreas, situada a 15 Kms. del ejido y que podrían servir para acomodar a 25 campesinos sin tierra (una por socio).

Un hecho muy importante es que los hijos de los socios no salían en busca de empleos agrícolas a otros predios cercanos, pues el ejido los ocupa con buen salario. Pero si salen las familias de los jornaleros que allí viven, especialmente en la época de pizca, ya que el Manantial pagaba \$30.00 diarios por las labores de corte en los viñedos, en tanto un buen jornalero lograba pagar más de \$50.00 diarios en la pizca.

Como la recolección de la vid y el algodón se efectúan casi en los mismos meses, determinadas semanas el Manantial requería de la mano de obra proveniente de otras partes. Hay que señalar que hay socios que tienen hasta 35 unidades de ganado vacuno, gracias a las ganancias obtenidas anualmente y al empeño que ponen en su cuidado. En general, casi todos los miembros de la sociedad cuentan con alguna cabeza de ganado; quienes menos poseen son aquellos que no invierten parte de su dinero en la compra de ganado sino que lo gastan sin capitalizarse. Es, sin embargo, una minoría la que está en esta situación que en muy poco influye en el buen desenvolvimiento del resto de la sociedad. Pero todos, sin excepción

cuentan ya en su casa con aparato de T.V. y radio, con energía eléctrica y tomas de agua interna. Algunos disponen de ventilador y refrigerador. Mientras la sociedad cuenta apenas con dos vehículos para el transporte de sus productos, hay 13 miembros que tienen automóvil o camioneta propios. La construcción del actual poblado se inició en 1937, ya que en esta zona del antiguo latifundio no existía sino una bodega.

Los socios que se trasladaron al lugar que hoy ocupa Manantial a finales de 1936 vivieron en cuevas ("como topos", según expresión de uno de los socios) enramadas durante algunos meses.

En la actualidad el poblado es uno de los más bien trazados de la región, con un área especial para servicios escolares y otra para bodega y centro de maquinaria; las calles son anchas y limpias y las casas bien presentadas, con dos o más cuartos.

Los servicios públicos de Manantial son buenos; cuentan con un tanque de almacenamiento de agua potable con capacidad para 30 mil litros, que es suficiente para el poblado; la mayoría de las casas tienen conexión interna de agua a la cocina y el lavadero.

En 1948 instalaron la corriente eléctrica y electrificaron dos norias. Ahora todas están electrificadas y cada casa cuenta con un medidor de energía y las calles tienen alumbrado. Un socio dispone de un equipo de cine y exhibe en su bodega dos películas cada sábado a un precio de \$2.50 por persona. Las demás noches llevan su equipo a otros ejidos, donde ofrece funciones regularmente. Hay tres tiendas bien surtidas y una cuarta recientemente instalada por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), organismo gubernamental que vende a un precio más bajo que el comercio privado.

La citada tienda se administraba por un Ejidatario. En el poblado no había cantinas y estaba prohibido el expendio de todo tipo de bebidas embriagantes, Manantial es la única sociedad que tiene servicio médico particular en La Laguna y no recurre a los servicios médicos gubernamentales.

Pagaban a un hospital \$600.00 anuales por socio; con esta finalidad el Banco aportaba \$100.00 por cada hectárea sembrada. El servicio de hospital incluía todo tipo de operación de cirugía y medicinas necesarias, debiendo cubrir la sociedad sólo el costo del cuarto. Cuentan con este servicio desde el año de 1963.

Llama la atención el número de hijos de Ejidatarios que han logrado realizar estudios profesionales. Uno de los socios, por ejemplo, cuenta con un hijo egresado en la Escuela de Agricultura y tiene otros dos que están por concluir también carrera profesional, la mayoría de los hijos, al contrario de lo que ocurre con los padres, ha logrado terminar como mínimo los estudios primarios y ya hay un gran número que están siguiendo los estudios profesionales.

La actitud de extrema honradez de los socios determina un gran control sobre las actividades que a cada uno se les encomienda y que si alguno no es eficiente en su cargo se le haga saber sin mayores problemas y pueda ser reemplazado por otro elemento después de discutir su situación. Ya en ocasiones han llamado la atención al jefe de trabajo por no llevar a cabo eficientemente su cometido, sin que ésto perjudique la buena armonía que priva entre los socios. De esta manera el hijo del socio o jornalero que trabaje en las plantaciones de vid o de nogal, en el establo o la alfalfa, es consciente de que ningún trabajo será aprobado si no ha sido realizado con eficiencia conforme a las normas establecidas, pero lo más importante, quizá, es que el separar de su cargo administrativo a un socio, no se ocasiona mayor problema pues se incorpora a otro trabajo que la sociedad le asigna.

En Manantial, la actitud de los socios se distingue por la confianza en el futuro y por la seguridad en todos los actos que emprenden, el grado de que discuten la acción del grupo de los años venideros tanto por lo que hace a los socios como a sus hijos. Dicha actitud resalta todavía más si se tiene en cuenta que 22 socios tienen más de 50 años. Pero aún el más anciano, que es el actual Presidente del Comisariado Ejidal, tienen una

misión concreta que cumplir, ya que es el encargado del funcionamiento de las norias. Los planes futuros se ilustran no sólo con el hecho del proyecto de adquirir una propiedad para dar tierra a sus hijos, sino también con otros más.

¿ A qué atribuyen los miembros de Manantial el éxito que han logrado en su trabajo ? Principalmente a los siguientes factores que ellos consideran inherentes a la marcha del grupo:

- a). La unión de todos los miembros y la eliminación de "compadrazgo y amiguismo" cuando se exige calidad y responsabilidad en el trabajo:
- b). Una correcta Administración de los asuntos de la sociedad, con base en los elementos de más experiencia:
- c). Control estricto de los recursos de la sociedad y para ello cuentan con un contador que lleva todos esos asuntos:
- d). Dedicación al trabajo y a las labores que la sociedad impone a cada quien:
- e). Presión directa a través de su organización de lucha, para que los créditos sean conocidos y concedidos correctamente y les permitan un poder decisonal que busque mejorar compradores y además obtener el apoyo gubernamental a los planes de diversificación proyectados.

Cabe finalmente, anotar el orgullo que los socios de Manantial muestran cuando hablan de sus hijos y que se resume en una sola frase "a pesar de estar jóvenes, son tan responsables como nosotros". Quizá esto implique plenamente la confianza con que miran el futuro.

CONCLUSIONES

- I.- Las actividades de la FAO, son altruistas a nivel mundial y los países beneficiarios reciben los alimentos en el sitio de llegadas y a partir de entonces, se hacen cargo de los mismos y asumen las responsabilidades de la ejecución del proyecto en todas sus fases.

- II.- La FAO es un organismo especializado de la ONU, consagrado a la alimentación, empeñado en ayudar a los gobiernos de los Estados miembros e incrementar la producción de alimentos procedentes de los campos, de los ríos y de los mares de todo el mundo.

- III.- La FAO mediante un programa de cooperación técnica presta ayuda inmediata a los países que se encuentran ante necesidades de alimentación imprevistas, por causas de emergencias.

- IV.- La FAO recopila la información actualizada sobre alimentos, agricultura, silvicultura y pesca en todo el mundo y los comunica a los Estados miembros para su planificador oficial, así como para los investigadores, hombres de negocios, estudiantes y público en general.

- V.- La FAO, tiene entre muchas funciones las de prevenir las posibles crisis mundiales, motivadas por la reducción de reservas alimenticias, así como por los descensos de la producción en varias regiones, incluso en los principales países productores de alimentos, por ejemplo en el caso de la ayuda a África, donde una escasez generalizada amenazaba a muchos países de ese Continente y como resultado de ello se enviaron considerables cantidades de alimentos para su subsistencia.
- VI.- Los estudios de la FAO sobre Derecho Agrario, son importantes para la economía mundial, ya que durante varios siglos de la historia moderna, la tierra ha constituido el único elemento sólido de riqueza y la única parte efectiva del patrimonio alimenticio del mundo y dicha función económica se ha visto duplicada con una función socio-política, que desempeña con eficiencia dicho organismo especializado.
- VII.- El Derecho Agrario tiende indudablemente a constituir un conjunto doctrinal y normativo particular con características específicas.

De modo paralelo, los organismos encargados de aplicar las normas jurídicas que rigen las actividades y el desarrollo agrícola; han tenido por lo general, que elaborar reglas de procedimientos particulares y especializarse hasta formar un verdadero conjunto jurisdiccional encargado exclusivamente de la Administración de la Justicia Agraria, tomando este término en su acepción más amplia.

VIII.- Los poderes judiciales se encuentran generalmente descentralizados geográficamente imposibilitados en forma insuficiente, por lo cual quedan materialmente fuera del alcance de los justiciables y se ven en desventaja por la insuficiencia cuantitativa del personal para prestar un mejor servicio en la aplicación del Derecho Agrario.

IX.- Es común que las clases campesinas estén formadas por gentes explotadas en su mayoría, y utilizadas por largos años en una condición de quasi servidumbre, geográficamente aislados y moralmente influenciados, razones por las cuales pueden estar en condiciones de requerir asesoría y apoyo para que puedan participar eficazmente en la aplicación de medidas dictadas en su favor.

X.- En nuestro país el carácter específico de los problemas jurídicos relativos a la aplicación de la Reforma Agraria y de manera especial los referentes a la determinación de los bienes expropiados, a las indemnizaciones, a las transferencias de tierras, los derechos de reserva de los propietarios, la aplicación de medidas fiscales, etc., justifica la creación de instrumentos jurisdiccionales más acordes con la satisfacción de esos graves problemas.

XI.- Las actividades de la FAO tienden a proporcionar mayores abastecimientos de alimentos así como de diversos productos agrícolas, por lo que gran parte de su trabajo es de carácter duradero o a largo plazo.

XII.- México, al mismo tiempo que cumple con los postulados de la Reforma Agraria, realiza actualmente una profunda Reforma Administrativa, orientando a mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos marginados, así como las zonas agrícolas tradicionalmente desprotegidas, para lo cual ha realizado las reformas constitucionales al Artículo 27, con el propósito de complementar el reparto de tierras con las inversiones necesarias en infraestructuras e insumos a fin de obtener una efectiva distribución del desarrollo de nuestros campesinos.

XIII.- Con base en la ayuda y presencia de la FAO en México, así como en las políticas Agrarias del Gobierno Nacional, proponemos que se realicen las siguientes consideraciones para un mejoramiento del campesinado mexicano:

- A). Realizar reformas estructurales o acciones que indican sobre las causas primarias y reales de nuestros problemas rurales.

- B). Generar y adoptar tecnología Agrícola en función de los efectos económicos y sociales que conlleva cada innovación tecnológica.

- C). Revalorizar el papel de la agricultura en el desarrollo rural y global señalando las funciones que cumple el sector en la economía, con miras a reorientar los programas de inversiones públicas y privadas.

- D). El Gobierno de México, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), debe tener una coordinación destinada a realizar recursos técnicos y financieros para programas de desarrollo rural en beneficio de campesinos marginados que ejecuten los gobiernos de la región.

Asimismo, con la finalidad de que el Ejido y la Comunidad Agraria permanezcan "intactas", sin perder en su radio legal un solo metro de sus terrenos y que estos pasen a ser propiedad de terceros, se propone que en su explotación, se adopte el sistema "colectivo" y se promueva su producción con Instituciones de tenencia altruista que operan sin ventaja y sin interés comercial, y si se opera con particulares ya sean Nacionales o extranjeros, se estudie bien los contratos o convenios que se celebren con estos, a fin de no comprometer el único patrimonio con que cuentan, que es su pedazo de terreno.

BIBLIOGRAFIA

ABENSOUR Y P.MORAL - LOPEZ.- Los arrendamientos rústicos. Principios de la Legislación. FAO. Serie Legislativa, No. 6.- 1966

ABRERO.- Riforma Agraria Italiana. INEA, Feltrinelli.- Milán, 1980.

ACCIOLY HILDEBRANDO.- Tratado de Derecho Internacional Público.- Madrid, 1958.

ACOSTA - CAZAUBON.- Manual de Derecho Agrario.- Universidad Central de Venezuela. Maracay, 1989.

AKERHURST, MICHE.- Introducción al Derecho Internacional.- Alianza Editorial.- Madrid, 1972.

ALCALA - ZAMORA Y CASTILLO.- Delimitación del proceso agrario, litigio jurisdicción, procedimiento. (Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Seconda Assamblea). Florencia.

ARELLANO GARCIA, CARLOS DR.- Derecho Internacional Público.- Editorial Porrúa, México, 1a. Edición, 1983.

ANTOKOLETZ DANIEL, DR.- Tratado de Derecho Internacional Público.- Librería y Editorial La facultad.- Buenos Aires, 1951.

BALLAKIN MARCIAL.- Derecho Agrario.- Editorial Revista de Derecho Privado.- Madrid, 1985.

BAFRACLOGH.- Reforma Agraria Historia y Perspectivas.- Universidad Católica de Chile.- Santiago de Chile, 1987.

BARROS JARPA, ERNESTO.- Derecho Internacional Público.- Editorial Jurídica de Chile, 1959.

BARCIA TELLES, CAMILO.- Estudio de Política Internacional y Derecho de Gentes.- Madrid, 1948.

BELLO ANDRES.- Principios de Derecho Internacional.- Editorial Jurídica Atalaya, Buenos Aires, 1946.

BRIARLY J.L.- La Ley de las Naciones.- Editorial Nacional.- México, 1950.

CAHIER, PHILIPPE.- Derecho Diplomático Contemporáneo.- Ediciones Rialp, Madrid, 1965.

CASANOVA VIVENTE, R.- Derecho Agrario.- Universidad de los Andes.- Mérida Venezuela, 1989.

CEPAL.- Decésavo Período de Sesiones. Evolución y Situación Actual y Fuera de la Agricultura Latino-Americana.- Caracas, Venezuela, 1989.

DÍEZ DE VEJASCO VALLEJO, MANUEL.- Curso de Derecho Internacional Público. Editorial Técnos, S.A.- Madrid, 1963.

D'STEFANO, MIGUEL A. DR.- Esquemas del Derecho Internacional Público.- Editorial Pueblo y Educación.- La Habana, 1977.

FAO.- Quinto Informe Sobre los Progresos en Materia de Reforma Agraria. Sistema de arreglo de controversias.- Capítulo preparado por la Subdirección de Legislación, Oficina Jurídica, FAO (Anexo IV B) y Solución de litigios sobre los derechos a la tierra (Capítulo III H).

FENWICK CHARLES G.- Derecho Internacional.- Editorial Bibliográfica Omeba.- Buenos Aires, 1963.

FOIGNET RENE.- Derecho Internacional Público.- Nueva Librería de Derecho y Jurisprudencia.- Arthur Rousseau.- París, 1908.

FRANCO GARCIA J.M.- La Importancia de las Instituciones Legales en el Desarrollo Agrario, en Revista de Estudios Agro-Sociales No. 72. Madrid.

GUNDES FERNANDEZ A. - Tribunales Agrarios.- Revista de Estudios Agro-Sociales, No. 11.- Madrid, 1955.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA).- Desarrollo de las Estructuras Agrarias de la América Latina.- Estudio de Casos: Argentina, Brasil, Honduras, México, Venezuela.- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

KELSEN, HANS.- Principios de Derecho Internacional Público.- Librería el Ateneo.- Editorial Buenos Aires, 1965.

KOPOVIN Y. A. y OTROS.- Derecho Internacional Público.- Editorial Grijalvo, S.A.- México, D.F., 1963.

LEMUS GARCIA, RAUL.- Derecho Agrario Mexicano (SINOPSIS HISTORICA).- Segunda Edición.- Editorial LIMSA.- México, D. F. 1978.

MIAJA DE LA MUELA, ADOLFO.- Introducción al Derecho Internacional Público.- Ediciones Atlas.- 3a. Edición.- Madrid, 1960.

MOVANI.- Necesidad de una Jurisdicción Agraria en Venezuela.- Ed. Giuffrè.- Venezuela, 1989.

NUSSBAUM, ARTHUR.- Historia de Derecho Internacional.- Editorial Revista de Derecho Privado.- Madrid, 1949.

OFICINA DE INFORMACION PUBLICA DE LAS NACIONES UNIDAS.- Las Naciones Unidas al Alcance de Todos.- Nueva York, 1960.

OPPENHEIM L.- Tratado de Derecho Internacional.- Editorial Longmans.- Londres, 8va. Edición, 1967.

PODESIA COSTA, L.A.- Derecho Internacional Público.- Editorial Tipográfica Argentina.- Buenos Aires, 1955.

REUNION LATINOAMERICANA DE DERECHO AGRARIO.- Jurisdicción Agraria y Sistema Procesal Agrario 1989.

REUTER PAUL.- Instituciones Internacionales.- Bosch, Casa Editorial.- Barcelona, 1959.

ROUSSEAU, CHARLES.- Derecho Internacional Público.- Editorial Ariel.- Barcelona, 3a. Edición, 1966.

SEARA VAZQUEZ, MODESTO.- Derecho Internacional Público.- 11va. Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, 1986.

SEFULVEDA CESAR.- Derecho Internacional.- Editorial Porrúa, S.A.- Décima Quinta Edición.- México, 1986.

SIERRA MANUEL J.- Derecho Internacional Público.- 3a. Edición.- México, 1959.

SORENSEN MAX.- Manual de Derecho Internacional Público.- Editorial Fondo de Cultura Económica,S.A. de C.V.- México, Primera Edición en Español, tercera Reimpresión, 1985.

VENDROSS, ALFRED.- Derecho Internacional Público.- Editorial Aguilar.- Madrid, 6a. Edición, 1976.

VILLALBA JUAN.- Derecho Internacional Público.- Editorial Grijalvo, S.A.-México, 1967.

VIVANCO A.- Teoría del Derecho Agrario.- Ediciones Librería Jurídica. La Plata, 1987.

YEPEZ DEL POZO J.- Derecho Agrario y Reforma Agraria.- Instituto di Diritto Intenazionale e Comparato. Soconda Assemlea.- Florencia, 1983.