

**Evolución de las políticas públicas y la legislación agraria en Costa Rica:
impacto en la tenencia de la tierra y el desarrollo rural
(A 200 años de independencia)**

Carlos Alberto Bolaños Céspedes¹

María Fernanda Corrales Solís²

(Recibido: 06/09/21 • Aceptado: 30/11/21)

¹ Profesor del Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental Universidad de Costa Rica, ex Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Salle, docente Universitario Cátedras Derecho Agrario y Derechos Reales Universidad de Costa Rica y Universidad De La Salle. Juez Agrario jubilado.

² Ms.C en gestión Ambiental, Especialista en Derecho Agrario y Ambiental de la Universidad de Costa Rica, Docente Universitaria Cátedra Derecho Ambiental Universidad De la Salle, Estudiante Posgrado en Derecho y Economía del Cambio Climático, FLACSO, Argentina.

Correo electrónico: agroambientalcr@gmail.com

Resumen: En el presente artículo de investigación las personas autoras realizan un estudio histórico- jurídico de las principales políticas públicas agrarias promulgadas por el Estado costarricense desde el año 1821 hasta la actualidad. El análisis se realiza a través del estudio de las principales normas jurídicas de distinto rango emitidas por el Estado, buscando determinar fines y objetivos e intereses de los diferentes sectores de la sociedad de cada época. Adicionalmente se evalúan los efectos e impacto de esas políticas en la realidad agraria y rural del país. En las conclusiones se sintetizan algunas de las principales lecciones que el país ha aprendido o debe atender del camino recorrido y algunas tendencias a futuro.

Palabras claves: políticas, públicas, agrarias, historia, desarrollo, rural.

Abstract: In this research article, the authors carry out a historical-legal study of the main agrarian public policies enacted by the Costa Rican State from 1821 to the present. The analysis is carried out through the study of the main legal norms of different rank issued by the State, seeking to determine ends and objectives and interests of the different sectors of society of each era. Additionally, the effects and impact of these policies on the agrarian and rural reality of the country are evaluated. The conclusions summarize some of main lessons that the country has learned or should attend to from the road traveled 200 years after independence and some future trends.

Keywords: policies, publics, agrarian, history, rural, development.

Índice:

Introducción

1. Política Agraria: Legislación en el periodo que comprende entre 1821 a 1871
2. Política y Legislación Agraria de 1871 a 1949
3. 1949 -1961: De la visión Liberal del Estado, al Estado Social de Derecho en la Constitución del 49; Impacto en el Derecho y la política agraria

4. Políticas públicas agrarias de 1961 a 1982. Reforma agraria marginal y concreción de los Institutos modernos del Derecho Agrario a través de la Ley de Tierras y Colonización
5. Período 1982 a 2012. El Desarrollo Agrario y los tribunales Agrarios. Crisis del Estado Social de Derecho y emergencia ambiental
6. 2012 en adelante. El Desarrollo Rural: Sostenible y con enfoque territorial

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En el presente ensayo se hace un recuento de las principales políticas agrarias impulsadas desde el Estado costarricense, expresadas generalmente a través de disposiciones jurídicas de distinto rango, desde el inicio de nuestra vida republicana hasta la actualidad. Se busca, desde la Ciencia del Derecho y los datos normativos, analizar sus fines y alcances y ofrecer elementos de carácter general sobre el impacto de su implementación en la realidad agraria y rural del país y como van a contribuir a modelar la tenencia de la tierra agraria y el paisaje rural del país.

Se observa también a través de este recorrido el efecto de esas políticas en el desarrollo rural desigual de los diferentes territorios, en especial los dramáticos resultados de la política bananera del siglo XIX y parte del XX en nuestras provincias de Limón y Puntarenas y las consecuencias de los procesos de colonización del país. En la evolución de esas políticas se va a constatar como la política pública agraria y la legislación transitan desde visiones puramente colonizadoras, pasando por el fomento a la producción, los intentos de reforma agraria, hasta las nuevas perspectivas de desarrollo rural territorial. En las conclusiones se resumen las enseñanzas que a juicio de los autores dejan estos instrumentos jurídicos en la realidad socio económica del país y en la construcción de un Derecho Agrario costarricense.

1. Política Agraria: Legislación en el periodo que comprende entre 1821 a 1871

Los primeros tiempos de la vida republicana estuvieron caracterizados por la necesidad de afirmarse como Estado, dispuesto a regir su propio destino. Los sectores dominantes asumen esta tarea impulsando políticas en dos sentidos, por una parte asegurando su soberanía sobre el territorio y por otro tratando de sacar adelante económicamente al país a través de su vinculación al mercado internacional mediante la exportación de productos nativos; estaba también de por medio la definición de fronteras por el sur con Colombia, que amenazaba con arrebatar al país parte de Talamanca, por otro lado, en el norte del país se encontraban los Zambos Mosquitos y detrás de ellos los ingleses interesados en la Costa Atlántica Centroamericana. (siempre hubo interés del Imperio británico por crear una colonia que aglutinara las regiones del Caribe de América Central, incluyendo Belice, la costa atlántica hondureña y nicaraguense) Ejemplo de las políticas estatales es que, desde el principio de vuestra vida independiente se buscó poblar la región Caribe y Norte Así que en 1826, el 31 de marzo, se estableció la Municipalidad de Matina. En 1828 se concede por 8 años terrenos para cultivar en las suertes de Matina (suertes era una forma de tenencia de la tierra de origen colonial) por los caminos conocidos desde el río Turrialba y terrenos de Tucurrique para adentro y por la frontera de Colombia hasta la boca de la montaña Santa Clara.³

La otra línea que sigue el Estado para consolidar el país, fue el impulso de la actividad económica que nos sacara del aislamiento. Se consideraba que las formas de propiedad anteriores, como la comunal y la propiedad eclesiástica eran expresión de atraso y por ello se impulsó la privatización de la propiedad y su entrega a particulares. El resultado va a ser la generación de un vigoroso mercado de tierras; por ejemplo, en 1824 el Gobierno obliga a los dueños de Haciendas de 50 caballerías o más y que las tengan baldías a comprar lo que

³ Colección Leyes y Decretos, Ley # 170 del 29 de octubre de 1828.

necesiten (Colección Leyes y Decretos , (2) Ley No. 24 del 30 de noviembre de 1824⁴ (Caballería era una medida agraria que corresponde a 45.2 hectáreas en nuestro país.⁵

En los primeros tiempos de la vida independiente, el único producto que nos ligaba a la economía mundial era el añil (un colorante natural para telas). Una de las limitaciones con las que se encontraron los exportadores fueron los costos del envío del producto a Inglaterra por los fletes y las dificultades de exportación, por ello desde tempranas épocas se vio la necesidad de contar con un puerto funcional que redujera los costos. La comunicación con el Atlántico (se utiliza mucho la denominación de “Atlántico”, aún en la actualidad y en realidad nosotros no tenemos límite directamente con el Atlántico, sino con el Mar Caribe) era muy mala y peligrosa, se utilizaba un camino de mulas, por ello el interés, demostrado por la legislación de esos años, fue la construcción de un camino adecuado para Matina y Moín. En 1839 el Presidente, Braulio Carrillo ordena abrir un camino en dirección al puerto de Moín. Para nuestros fines, tal vez lo más importante es que en el mismo Decreto se habla de que se establecerían aldeas y familias cada una en Pacuar, Reventazón y Pascua se les daría 25 pesos en dinero, en el primero año y no podían enajenar sus posesiones sino después de 5 años de cultivarlas. En el mismo sentido una Ley de 1840 concede a los agricultores de Matina, Térraba y Sarapiquí la propiedad de territorios baldíos que desde esa fecha en 5 años cultivaren sobre los caminos de Térraba, Matina y Sarapiquí, para ello se les autorizaba dos áreas de terreno (área es una medida de superficie que corresponde a cien metros cuadrados.⁶ Si más de 6 familias se reunían para vivir en forma de poblado gozaran de unas 25 manzanas de terreno. En 1844 una nueva ley establece como límite para los denuncios en toda la República, 10 caballerías, que equivalen a 452 hectáreas de acuerdo con el Diccionario de Santos de Moráis, Clodomir ya citado. Esta cantidad de tierra comprende a un mediano pequeño productor en una zona no explotada. En 1850 un Decreto da a la propiedad del terreno que cultiven y otro tanto y 20 pesos por manzana a los agricultores que formen haciendas de cacao en el Monte del palmar y Valle de Matina, (Soley Guell, Historia económica y hacendaria de Costa Rica, 1947)⁷ . Acá se introduce un

⁴ Colección Leyes y Decretos, Ley No. 24 del 30 de noviembre de 1824

⁵ Santos De Morais, Diccionario Reforma Agraria, 1973.

⁶ Ibid.

⁷ Soley Guell, Historia económica y hacendaria de Costa Rica, 1947.

nuevo elemento en la legislación para Limón y es el incentivo para el cultivo de un producto en este caso el cacao.

Como podemos observar, la legislación agraria que se iba promulgando oscilaba entre conceder pequeñas y medianas propiedades en los baldíos, hasta un gran latifundio. Era evidente que se utiliza, el recurso tierra como instrumento para colonizar y también como pago por obras de infraestructura. A partir de 1850 la legislación agraria va a expresar otro fenómeno que se venía produciendo en el Valle Central y que va a repercutir en las áreas periféricas como en la provincia de Limón o el norte del país. Es el estímulo a la colonización de áreas periféricas a fin de evitar la presión sobre las tierras cafetaleras del Valle Central. En efecto en 1851 se firma un Decreto que concede la propiedad a los labradores jefes de familia -que no tengan otro terreno- en relación con las manzanas que cultiven de 1 a 10 que comprueben una posesión de 5 años, se trata del Decreto 23 de 1851 (Soley Güell, 1947).⁸ Este decreto pone de manifiesto un hecho y es la existencia en ese momento de personas labradoras sin tierra en el Valle Central. Los sociólogos explican, este fenómeno a partir de varios factores; el primer término el desarrollo del café genera un proceso de concentración de las mejores tierras del centro del país, en manos de una oligarquía cafetalera, lo que expulsó a muchos campesinos y campesinas. Además, señala que la explotación demográfica, afectó la finca familiar En un periodo de 20 años 1844-1864 el aumento demográfico fue de un 34% (Selligson, Michell, El campesino y el Capitalismo Agrario de Costa Rica, 1980)⁹. La finca familiar se subdividió por la herencia hasta un punto tal que ya no podía ser rentable a los nuevos agricultores, cuya única salida era vender y emigrar, pues la tierra en el Valle Central era muy cara. Esto nos lleva a un tercer factor que es la especulación con la tierra, que creció en su precio, haciendo imposible o difícil su adquisición a nuevos y nuevas agricultores; pues bien, lo que más nos interesa señalar es que durante toda la segunda mitad del siglo XIX el Valle Central estuvo expulsando la población hacia la periferia, la legislación agraria estimuló este proceso de emigración, y prueba de ello son los innumerables Decretos y Leyes entre otros, decretos de 1852-1853-1862.

⁸ Ibid.

⁹ Selligson, Michell, El campesino y el Capitalismo Agrario de Costa Rica, 1980.

Valdría la pena comentar en cuanto a esa legislación, como actuó modificando, el paisaje agrario y el tipo de tenencia de la tierra que promovía. Veamos un ejemplo: resulta esclarecedora la discusión que se dio por varios años en cuanto a la adquisición de tierras en las llanuras de Santa Clara y al Norte, que correspondería a la zona de San Carlos y parte de la provincia de Limón. En la legislación que hemos revisado, nos hemos encontrado con varios Decretos, que hacen referencia a cesión de lotes en esas llanuras. En 1869 encontramos un Decreto que explica, que se estaban haciendo denuncios en el paisaje de Santa Clara (el denuncia era el trámite que se realizaba para reclamar un terreno baldío en un juzgado de Hacienda), en puntos que son casi desconocidos por los mismos denunciantes y como no se puede hacer la medición por solo haber terrenos baldíos (no había parámetros de ubicación) se decidió mediante ese Decreto prohibir la admisión de denuncios de todos aquellos terrenos que se encontraran rodeados por tierras baldías. Eso fue mediante una disposición No. 240 del 12 de octubre de 1869, visible en la Colección de Leyes y Decretos. En marzo de 1862 se emite un Acuerdo que declara, insubsistentes e inamisibles los denuncios en lotes de Santa Clara que no fueran hechos por los agrimensores del Estado. En abril de ese año, el Presidente, General Tomas Guardia se extraña mucho de que en el juzgado de Hacienda Nacional se hayan admitido denuncios de tierra por caballerías en Santa Clara, pues las disposiciones comprenden la división en lotes de todos los terrenos del trayecto y por ello emite un Acuerdo recordando que no se deben admitir denuncios de terrenos por caballerías en Santa Clara, si no por lotes y que todos los lotes se saquen a Licitación Pública, ese fue el acuerdo No. 30 del 11 de abril de 1882 de la Colección de Leyes y Decretos.

Del estudio de esta legislación sacamos en claro que se pretendía denunciar las tierras de Santa Clara, sin cumplir con los tramites ni respetar los límites fijados. Hablando de los límites legales, la fijación de cuál debía de ser la extensión de los denuncios fue muy variado y contradictorio en la legislación de esos años. Por ejemplo, en el año 1884 se dictó un Reglamento sobre terrenos baldíos y bosques, que permitían denuncios de hasta 600 manzanas y aún más en caso de excepción (Decreto No. 5 , Colección de Leyes y Decretos Decreto, 1884)¹⁰ y en 1867 se emite un Decreto en el sentido de que para el caso de la

¹⁰ Colección de Leyes y Decretos Decreto No. 5, 1884.

Comarca de Limón los y las agricultoras que hasta esa fecha hubieran cerrado y cultivado porciones de terreno, tenían derecho de 5 hacierlas propias con tal de que no se extendiera de 5 manzanas, (Colección, Leyes y Decreto, Decreto No.11 del 26 de abril de 1877). En el Código Fiscal de 1885 debió haberse unificado muchos de esos criterios, pero no fue así, el científico Gerald Sanders ha anotado una importante contradicción en esa normativa; en el artículo 534 del Código Fiscal se estableció en 50 hectáreas el límite para un denuncia y en el 537 dice que en caso de pretensiones una persona no tiene derecho a adquirir más de 500 hectáreas, a no ser que tenga un permiso especial (Sanders, Gerald, *La Colonización Agrícola de Costa Rica*, 1965)¹¹. Podemos concluir este periodo señalando, que el hilo conductor de esta profusa gama de Decretos, Leyes y Acuerdos, fue el de estimular la colonización de las zonas periféricas para aflojar las tensiones que existían sobre el Valle Central. Legislación en el caso específico de la materia agraria que tendía a generar pequeña y mediana propiedad. Indudablemente el instrumento fue la titulación en tierras del Estado a través del mecanismo legal de la época que era el denuncia de terrenos baldíos ante un Juzgado Civil de Hacienda. Es interesante apreciar que los requisitos de la usucapión sobre estas tierras, podían variar en cuanto a la posesión, que se planteaba debía de ser de 5 a 7 años, con el cultivo como otro requisito y la habitación en el lugar; lo que es sin lugar a dudas precursor de la legislación agraria especial y del Derecho Agrario costarricense que justamente va a poner énfasis en los actos posesorios agrarios, en contraposición con la visión del Código Civil de 1887, que establece requisitos clásicos del derecho civil europeo, como el título traslativo de dominio, la buena y la posesión de diez años (853,854 del Código Civil)

2. Política y Legislación Agraria de 1871 a 1949

La Política Agraria y la Legislación de estos años va a estar muy marcada por el tema de la política bananera y todo lo que se refiere a la construcción del Ferrocarril al Atlántico. En los años 1860-1870 el Estado seguía interesado en mejorar el acceso al Puerto de Limón como incentivo al café. El camino existente a Limón no llenaba las aspiraciones de los

¹¹ Sanders, Gerald, *La Colonización Agrícola de Costa Rica*, 1965.

gobernantes por lo que se pensó en un ferrocarril. Hubo varios intentos fallidos de iniciarlo, como por ejemplo a través de la contratación con Eduardo Reilly en 1869 y no fue sino con Enrique Meiggs que se firmó el primer contrato en serio, ratificado por Decreto 18 de agosto de 1871. (Colección de Leyes y Decretos). Este lo cedió a su sobrino Minor Cooper Keith quien se encargó de llevar adelante las obras. Hay que señalar que de uno a otro contrato se iban haciendo más y más concesiones, obsesionado como estaba el Gobierno por este ferrocarril. En 1884, faltando algunos trechos del tren por completar entre Alajuela y Limón, el Gobierno firmó un nuevo contrato con Keith. Mediante éste, Keith se hacía cargo de la deuda de Costa Rica con los bancos europeos y a cambio recibía en concesión por 99 años el ferrocarril; además recibía 304 mil hectáreas de terrenos baldíos a orillas del ferrocarril o en cualquier otra parte del territorio, si esos terrenos no eran cultivados en 25 años volverían a manos del Estado.

Esta política del Estado costarricense de ceder tierra no era absolutamente nueva, pues anteriormente ya la había implementado en otros contratos. La explicación podría ser que los grupos cafetaleros instalados sobre todo en el Valle Central y a los alrededores al no sentirse afectados por la medida - al contrario expresamente beneficiados con el ferrocarril, no les preocupaba ceder una parte del territorio nacional aún menos si se trataba de una zona parcialmente despoblada. Con lo que no contaba el grupo en el poder era con la coyuntura internacional, la cual había cambiado. Ahora, nos encontramos con una nueva forma de organización económica denominada de capitalismo monopolista que, a diferencia del sistema económico impulsado por el Imperio Británico, de control financiero y que solo lucra con el crédito otorgado y las importaciones, pretendía explotar y controlar nuestros recursos naturales, en este caso el recurso tierra. Keith representaba esta nueva corriente y siendo hombre de empresa, con conocimientos del mercado norteamericano se lanza a la exportación de banano, que por otra parte ya se estaba haciendo en otras partes del Caribe y aun en Costa Rica. Con ello da inicio la era Bananera en nuestro país. En 1888 se firma un nuevo contrato para la construcción el ferrocarril del norte, que comprendía el ramal de Río Jiménez de Pococí a Río Frio, el que posteriormente es discontinuado por el contratista. Para ese contrato se le ceden 208 mil hectáreas de baldíos. Es interesante sin embargo notar que en esta contratación ya el Estado fue más previsor, pues los lotes que se dejaba el concesionario en ambos lados de la vía del ferrocarril no podrían ser cedidos, sino

que le correspondería al Estado, además, al igual que en el contrato Soto-Keith, los terrenos que no estuviesen cultivados antes de 25 años volverán al dominio del Estado. Keith para burlar estas disposiciones traspasa los terrenos cedidos a compañías suyas como la Tropical Trail and Transport of Costa Rica Company. Para colmo de males un contrato que el Estado firma en 1892 con Ricardo Shutt (Ciudadano Alemán) para construir un ferrocarril entre Limón y boca de Rio Banano mediante el cual se le daba por 99 años la concesión y se le otorgaba 5 mil hectáreas en usufructo fue traspasado por este a Keith (citado en el Acuerdo No. CCXX de 12 de julio de 1892, Colección Leyes y Decretos) quien pidió luego que no fueran dadas en usufructo si no entregadas en propiedad lo que el Gobierno aceptó. (Decreto XXX 19 de agosto de 1893), Colección Leyes y Decretos). Acumuló Keith, inmensas extensiones de terreno en toda la provincia de Limón desde Rio Frío hasta Sixaola. En el año 1900, la Tropical se refundía con la United Fruit Company, la cual se transformó en tenedora de las concesiones y contratos. Posteriormente, la United adquirió una subsidiaria, la Northern Rail Company a quien le traspasó las concesiones ferrocarrileras. Se cerraba así el círculo y el poder de la United sobre Limón y su control fue total, pues controlaba la tierra, los ferrocarriles, el Puerto y la importación de bienes, en fin, la vida entera de esa provincia. Esto es lo ha de llamarse un enclave o economía de plantación.

Las relaciones del Gobierno serian a partir de entonces con la United. En los primeros años, las administraciones dieron toda clase de garantías y facilidades para el banano¹², la filosofía libre cambista imperante y posteriores amenazas de parte de la United Fruit impidieron todo proyecto de intervención estatal declarada hasta 1930. La actividad bananera generó su propia dinámica, sus propias relaciones de producción y hasta una política agraria específica para Limón. En primer lugar, tenemos la organización social que se generó en las fincas explotadas directamente por la Compañía, aquí las relaciones fueron específicamente de tipo laboral. La compañía bananera y antes el empresario Keith, contrataron mano de obra de origen jamaiquino que fue mayoritario en los trabajos de la bananera. Por ejemplo, en 1927 el 65% de los habitantes de Limón eran extranjeros y de los once mil sesenta habitantes el 55% eran negros, el 33% indígenas de Talamanca y el otro

¹² Casey Gaspar, Jeffrey. Limón 1880-1940, un estudio de la Industria bananera de Costa Rica, 1965.

3.3% asiáticos, solo el 37.6% blancos y mestizos¹³. Además de los trabajadores tenemos los productores privados que se dividían en varios grupos, desde compañías privadas hasta productores independientes, cuyas relaciones con la Compañía se daban mediante contratos de compraventa utilizados a partir de 1896. Este contrato se firmaba con quien tenía título de propiedad o contrato de arrendamiento. Tenían una validez de dos a cinco años y no fue si no, hasta 1934 que el Estado costarricense intervino en su regulación. El problema de los contratos se fue agudizando a medida en que caía la producción bananera; después de 1913 hasta 1934, pues eran utilizados como forma de mantener un nivel de producción a través del mecanismo de rechazo de fruta. El tercer tipo de persona productora que generó la actividad bananera fue el precarista, según Casey ya citado, en 1907 existían gran cantidad de precaristas en la región bananera. De acuerdo con estudios, para 1903 y 1914 los precaristas ocupaban el 10% de la superficie total de las fincas. Era difícil, en realidad, no ser un colono precarista cuando la mayoría de la tierra era propiedad de la Compañía. Los precaristas ocupaban las partes malas de las fincas, los bosques, los pantanos y las colinas empinadas. Pero también ocuparon las tierras públicas del Estado a un lado y otro del ferrocarril. Según Decreto del 20 de julio de 1880 (Colección de Leyes y Decretos), el Estado poseía a uno y otro lado de la línea férrea una faja de terreno de 30 mts y 8 cm que eran indenunciabiles. Esta situación es lo que dio la característica de la forma de la ubicación de la población de la provincia camino al Puerto de Limón, ordenada a lo largo de la línea férrea sobre todo entre Limón y Siquirres y la llamada línea vieja. (que era entre Siquirres y Río Frío, pasando por Guápiles) . Los poseedores de estas tierras no debían pagar nada a la Compañía, pero ya para 1923 el Estado empezó a cobrar también un arrendamiento por ello. La compañía bananera fue iniciando su traslado hacia la zona sur del país a partir 8 del año 1934. La justificación era que se debía a las enfermedades que atacaban el banano. Sin negar tal hecho valdría la pena señalar acá que algunos autores se cuestionan hasta qué punto el abandono en que tenía la Compañía a sus plantaciones y su pasividad relativa ante el avance del mal de Panamá fue más bien el factor clave que permitió la generalización de esta enfermedad, la cual afectó de manera importante las plantaciones a partir de 1917. Fue solo en la década de los 30 que se generalizó a tal grado que según algunos fue el factor decisivo. Un experto designado en 1913 por una Comisión

¹³ Sandner, op.cit., 1965.

del Gobierno señalaba en su informe: “Que las actividades bananeras en la región están en completa decadencia, no por el avance del mal de Panamá si no por las prácticas de United.¹⁴ Y es que la Compañía mantenía como sistema, la utilización de la tierra en forma extensiva, de manera que tierra que iba agotando la iban abandonando sin introducir ningún tipo de tratamiento químico que la rehabilitara -ello no era necesario con tanta tierra disponible-, además aumentaba los costos. Ya para el año 1934 la mayor parte de la tierra de primera calidad de la provincia de Limón había sido utilizada para el cultivo de banano. El Pacífico le ofrecía a la Compañía gran disponibilidad de tierras vírgenes y salarios más bajos. En cuanto al aspecto social Limón fue una típica población de Compañía. La industria bananera necesitaba trabajadores no niños ni mujeres. Esto llevó a una incapacidad de la población para llegar si quiera a un nivel moderado de crecimiento vegetativo. Al concluir el flujo de emigración para los trabajos de la compañía la población de Limón empezó a envejecer, al no ser realimentados los llamados cohortes productivos, por nuevos elementos de edad laboral y más jóvenes. Esta estructura de población fomentó las condiciones sociales peculiares como la prostitución y la delincuencia llamada menor. Señalaba Casey¹⁵, que la natalidad solo comenzó a aumentar a partir de la segunda mitad de la década de 1930 con la entrada de trabajadores y agricultores, generalmente acompañados por su familia que llegaron buscando una parcela; aún en 1950 se mantenían distorsiones en la proporción de los sexos. Mientras esto sucedía en la provincia, a partir de 1929 la crisis mundial había golpeado fuertemente la economía costarricense creando mayor pobreza. Por otra parte, el Estado seguía sintiendo la presión creciente de labradores sin tierra y continuó estimulando el proceso de colonización de baldíos, esto lo realizó fundamentalmente con dos políticas públicas: Por una parte, creando colonias agrícolas en lugares alejados del país, donde instalaban los colonos que deseaban tierra y por otro lado facilitando la adquisición de la tierra a través de una variada legislación. Estas políticas agrarias, van a repercutir en todo el país. En cuanto a la creación de colonias tenemos varios ejemplos; En 1931 aparece publicada la Ley que funda la colonia agrícola de Guápiles¹⁶. La regulación que se le daba a estas colonias de carácter agrario es muy interesante. Se establecía que se entregarían

¹⁴ Carcañolo, Reinaldo, citado por Cassey, 1965.

¹⁵ Casey, op. cit., 1979

¹⁶ Citado por Villareal, Beatriz, “Precarismo Rural en Costa Rica orígenes y evolución,” 1983.

parcelas de diez hectáreas; para poder ser colono se requería ser pobre, costarricense de origen, cabeza de familia, de preferencia agricultor de menos de 60 años, sano y que acredite su moralidad. En cuanto al tipo de posesión de la tierra se establecía que, a los 3 años si había cultivado establemente los cultivos, en la mitad de la parcela, se le daría un título provisional; Si a los 5 años tenía cultivos estables se le daba el título definitivo de la propiedad, antes no podía vender. Interesantes requisitos, que son antecedente de los actuales modelos de dotación de tierras del Instituto de Desarrollo Rural. Como vemos, el interés manifestado por el Estado con las colonias, era para reproducir la propiedad de tipo familiar en la zona. Es interesante la cláusula 28 de esta normativa, la cual buscaba evitar el latifundio, dice así: " Todo exceso sobre la extensión de tierra fijada en esta ley para cada colono, así como la adquisición por cualquier medio de uno o más lotes constituye el latifundio por cuanto viene a desnaturalizar los propósitos de esta ley y por consecuencia a quien al que se le comprobare, perdería sus derechos en los bienes adquiridos los cuales se adjudicaran a nuevos colonos." (Villareal, 1983). El espíritu de esta norma es bastante amplio y revela la preocupación de las personas legisladoras por el fenómeno del latifundio en estos años.

Conocemos por el estudio de la legislación realizado por Villareal de la existencia de otras colonias como en el Valle de Moravia, en la zona Norte, en Parismina y en el Hogar en Guácimo, todas del año 1934. En el caso de Limón lo contradictorio de estas colonias agrícolas es que tuvieron que asentarse comprando la tierra a la compañía bananera. En cuanto a la legislación agraria que se promulgo para esta fecha tenemos: La Ley de Cabezas de familia de 1934 y en 1935 el reglamento a esta ley, también la Ley de denuncios en los terrenos baldíos, mediante ratificación por Decreto No. 29 del 30 de noviembre de 1935. En dicha ley, se establecía el derecho de denunciar 20 hectáreas de terreno. En 1939 se decreta la Ley General sobre terrenos baldíos (No. 13 de 10 de enero de 1939, Colección de Leyes y Decretos) que permitía el denuncia de 30 hectáreas. En 1941 se dicta la ley sobre Informaciones posesorias (Ley No. 139 de 14 de Julio) en esta Ley se aumenta las hectáreas denunciabiles para agricultura y hasta 300 hectáreas para ganadería. En 1942 se aprueba La ley de Ocupantes en precario que pagaba con baldíos nacionales la invasión por precaristas de terrenos inscritos. Coincidimos con los autores Barahona Israel

y Salas Marrero)¹⁷ con que esas leyes solo vinieron a crear grandes latifundios en las zonas periféricas del país y frentes de colonización entre ellos Limón, la Zona Sur del país y el norte del país.

En resumen, para el año 1949 el mapa de la tenencia de la tierra nos presenta, por un lado, la existencia de un núcleo de pequeños y medianos productores de café en el Valle Central muy ligados a la Oligarquía Cafetalera dependiente de la exportación de los grandes Beneficios. Por otro lado, en las zonas periféricas el asentamiento de grandes latifundios hacia Guanacaste, muy estimulados por las políticas de intercambio de tierras que generó la Ley de Ocupantes en precario y por otro, terrenos de pequeña y mediana propiedad en los frentes de colonización de las zonas hacia el norte del país y hacia el sur cruzando el Cerro de la muerte en dirección a Pérez Zeledón y el Valle del General. En el caso del Atlántico tenemos una nueva colonización muy empobrecida con los núcleos de pequeños productores, fundamentalmente de raza negra, dedicados a cultivos de exportación como cacao, establecidos cerca de la línea del ferrocarril, en los ramales y también en antiguas tierras de la Compañía Bananera devueltas al Estado; también en la zona de Guácimo y Guápiles un grupo de medianos y grandes productores -sobre todo dedicados a la ganadería- estimulados por la legislación y los precios de la carne, posiblemente con títulos claros de propiedad y finalmente en la Zona Sur-Sur, una producción bananera constituida por las tierras compradas por la United y la Standard Fruit Company en esa región. Resulta de nuevo observar como la legislación especial agraria, continuó perfilándose a través de leyes y decretos, con normas que establecen modalidades de usucapión agraria distintas de la civil; también se observa el nacimiento de la posesión precaria de tierras, tanto en terrenos de la Compañía Bananera, como en otras partes del país, en virtud de la inadecuada distribución de la tierra en el país y que fue reconocida desde los tiempos de la Bananera en Limón hasta la Ley de Ocupantes en precario de 1942.

3. 1949 -1961: De la visión Liberal del Estado, al Estado Social de Derecho en la Constitución del 49; Impacto en el Derecho y la política agraria

¹⁷ Salas Marrero, Oscar y Barahona Israel, Rodrigo. Derecho Agrario, Editorial UCR, 1980.

La Constitución Política promulgada el 7 de noviembre de 1949 marca el tránsito definitivo del Estado liberal de Derecho hacia el Estado Social de Derecho en el que actualmente vivimos. Se trata de un cambio fundamental toda vez que la visión del Estado social de Derecho es la visión de un Estado interventor que participa activamente en la economía. El autor Rubén Hernández Valle señala como elementos centrales de este nuevo modelo de constitución las siguientes: a) Se fijan las bases constitucionales para la creación y organización de instituciones descentralizadas que a partir de entonces han venido a compartir el ejercicio de la función administrativa con el Poder Ejecutivo. b) Se definen libertades y garantías necesarias para un sistema social y económico más justo, con potestades de organización y dirección del Estado dentro del respeto a la propiedad privada y a la libre empresa, concebidas como fundamentales, pero claramente relativas. c) Se crearon mecanismos jurídicos de defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales de los administrados (Recurso de Hábeas corpus, Amparo, Inconstitucionalidad y contencioso administrativo). d) Se introdujeron varias normas programáticas en materia económica y social que tienden a la mayor distribución de la riqueza (artículo 50); Obligación del Estado de procurar trabajo honrado y bien remunerado (artículo 56); Fomento para la creación de cooperativas como medio indispensable para facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores (artículo 64) ; Promoción de la construcción de viviendas populares y creación de Patrimonio Familiar (artículo 65) ; Deber de velar por la preparación técnica y cultural del trabajador (artículo 67) ; Creación del seguro de desempleo (artículo 72) (Hernández, Rubén “ El derecho a la Constitución tomo 1 pagina 57”, Hernandez,1994)¹⁸. Este Estado Social de Derecho va a ser fundamental para el desarrollo de la agricultura en nuestro país y para la consolidación del Derecho Agrario; toda vez que a partir de la Constitución de 1949 podemos encontrar una serie de principios constitucionales en materia agraria que van a inspirar esta actividad y nuestra disciplina. En primer lugar, tenemos la reforma al artículo 45 de la Constitución Política que es el artículo que contempla el derecho de la propiedad privada.

La propiedad privada en la Constitución de 1871 estaba regulada como un derecho absoluto de quien la ostentaba, Ahora, producto de toda la evolución histórica, de las luchas

¹⁸ Hernández Valle, Rubén. El derecho a la Constitución. Tomo I, 1994, pag 57.

por el acceso a la tierra, se contempla la necesidad de que el derecho a la propiedad se compatibilice con los principios de la función social que debe cumplir esta propiedad. Nuestra Constitución política no llegó a establecer en esta norma la función social de la propiedad, pero si estableció que por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social. La reforma al artículo 45, a pesar de que no contempla el concepto de función social de la propiedad va a permitir el desarrollo de legislación ordinaria, eso si, aprobada por dos tercios de los diputados, que si normativiza ese concepto a través de una serie de normas de limitación a la propiedad y de creación de regímenes especiales. Las más importantes que se señalan son todas las que tienen que ver con las diferentes formas de propiedad en el país. En primer lugar la propiedad agraria, que va a ser desarrollada a través de la Ley de Tierras y Colonización de octubre de 1961; posteriormente, la Ley Forestal 4565 de 1969 va a regular lo referente a la propiedad forestal; también se van a aprobar en este periodo leyes como la de Patrimonio Arqueológico, posteriormente la ley de Urbanismo, que va a establecer la propiedad urbana. A partir de esta legislación especial vamos a tener en adelante diferentes regímenes para las diferentes formas de propiedad, lo cual va a ser un gran avance para el Derecho Agrario toda vez que en estas normas se va a precisar las características de la propiedad agraria relacionadas con su función subjetiva entendida como el uso productivo de este tipo de propiedad y la función objetiva que es el deber del Estado de propiciar el acceso de los grupos que pueden generar esa actividad productiva y que la requieren como medio de subsistencia a saber, los campesinos y los empresarios agrarios.

El otro principio constitucional que se establece en el artículo 50 de la Constitución Política es que el Estado debe procurar el fomento de la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Esta norma, va a ser de gran importancia para el Derecho Agrario toda vez que va a posibilitar el desarrollo de la institucionalidad agropecuaria que va a gestarse en los años posteriores, en el tema de producción y fomento y también la legislación agraria para promover una mejor distribución de la tierra. En el primer aspecto, después de la Constitución de 1949 se va a crear el Ministerio de Agricultura y Ganadería como un Ministerio de Gobierno, luego de pasar por un largo proceso, desde el año 1914,

en que nació como Departamento de Agricultura, dentro de la Secretaría de Fomento. Con él nacieron los Centros Agrícolas Cantonales y los Clubes 4-S. También se van a aprobar: la creación de Instituciones Agropecuarias como el Consejo Nacional de la Producción en 1956, se aprueba la Ley de Tierras y Colonización 2825 en octubre de 1961 y se crea el Instituto de Tierras y Colonización en el año 1962, mediante Ley 3042. De allí en adelante, otra gran cantidad de Instituciones como las que hoy son el ICAFE, LAICA, CONARROZ, CORBANA. Toda esta institucionalidad se alinea con la idea de aumentar la participación del Estado en el fomento de la producción y va a evolucionar a instituciones de carácter agroambiental como lo son el servicio Fitosanitario del Estado (SFE), el Servicio de Salud Animal (SENASA) y el Instituto de Transferencia de Tecnología agropecuaria (INTA) Otra norma muy importante es el artículo 69 de la Constitución Política que va a contemplar que en los contratos de aparcería rural se respeten la equidad y el uso racional de la tierra. Esta norma fue impulsada por los constituyentes del 49, ante la preocupación por la existencia de relaciones inequitativas en el campo, al amparo de este tipo de contratos entre personas propietarios no productores y productores no propietarios. Los constituyentes estaban interesados en que se garantizara la equidad en esa contratación, pero también que se diera un uso racional del suelo. En uno y otro caso es una norma muy innovadora, toda vez que busca la equidad en la contratación agraria, pero por otra parte quiere garantizar en forma novedosa la protección ambiental de nuestros suelos. La siguiente norma es el artículo 74 de la Constitución Política que es contempla, que todos los derechos incluidos en el Capítulo de Garantías Sociales son irrenunciables y deberá procurarse una política de solidaridad nacional en el marco de los principios de justicia social en materia de la producción y de todos los factores que intervienen en la producción. Aunque esa norma estaba también pensada en términos de las relaciones obrero- patronales, va a ser de gran significación para la agricultura, toda vez que inspira al Derecho Agrario con una visión de Justicia Social.

Los principios contemplados en la Constitución de 1949, fueron complementados posteriormente con reformas constitucionales que incorporaron lo que se da en llamar derechos humanos de tercera generación, a los cuales haremos referencia en la siguiente etapa de las políticas públicas agrarias.

4. Políticas públicas agrarias de 1961 a 1982. Reforma agraria marginal y concreción de los Institutos modernos del Derecho Agrario a través de la Ley de Tierras y Colonización

La Ley de Tierras y Colonización No. 2825 de octubre de 1961 se inscribe, dentro de la etapa histórica marcada por el surgimiento de la guerra fría y movimientos insurgentes en América Latina. La Revolución cubana encabezada por Fidel Castro había desembocado en un proceso de corte socialista, generando gran preocupación en el gobierno de los Estados Unidos. En este sentido analistas norteamericanos concluyen , que un factor que ha permitido la insurgencia es la inequidad y el atraso en las relaciones económicas y sociales en el campo de América Latina, observándose situaciones de latifundio improductivo, atraso, relaciones de servidumbre, incluso de naturaleza colonial. La preocupación se da sobre todo por la estructura de la tenencia de la tierra, caracterizada por la existencia de latifundistas por un lado y minifundistas por el otro. En ese marco político de guerra fría se va a desarrollar la VIII Reunión de Consulta de Ministro de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) conocida como Conferencia de Punta del Este, en enero de 1962. En esa reunión, los Estados Unidos va a impulsar el aislamiento de Cuba de la comunidad de naciones americanas, su exclusión de la Junta de Defensa Interamericana y se va a concretar el Plan denominado la Alianza para el Progreso, que era un programa de ayudas económicas del Gobierno de los Estados Unidos, acompañado de procesos de modernización, sobre todo en el campo latinoamericano. En ese contexto es que se impulsan las reformas agrarias latinoamericanas. En el caso costarricense, la dimensión social de la evolución constitucional propiciada por la Constitución del 49, estaba generando importantes cambios en la institucionalidad agraria. Además de las entidades de estímulo a la producción, la Ley de Fomento Económico de 31 de octubre de 1959 estableció dentro del Banco Nacional de Costa Rica el denominado Departamento de Crédito Rural, Tierras y Colonias con el fin de impulsar el crédito agrícola a través de Juntas Rurales y promover la distribución equitativa de la tierra, mejorando las condiciones de vida de los trabajadores del campo y los pequeños productores. En octubre de 1961 se aprobó la Ley de Tierras y Colonización No. 2825 y el 4 de octubre de 1962 se crea el

Instituto de Tierras y Colonización ITCO), con lo cual las funciones asignadas a la Sección de Tierras y Colonias del Banco Nacional fueron asignadas al nuevo Instituto. Como hemos visto a través de este trabajo, la Ley de Tierras y Colonización recoge el desarrollo normativo que traían leyes como la de Terrenos Baldíos de 1941, la Ley de Ocupantes en Precario de 1942, la Ley de Fomento Económico de 1959 y es indudablemente marcada por las tendencias de la política internacional social y agropecuaria de la época por la que se estaba transitando. En ese sentido, la Ley de Tierras recoge el impulso que se va a dar a partir de 1960 a las políticas de reforma agraria en América Latina.

El autor Antonio García Nossa¹⁹ distingue tres tipos procesos de reforma agraria en el continente:

La reforma agraria estructural que fue la que impulsó Cuba donde todos los derechos de tenencia de la tierra del país se cuestionan, se modifican, y en este caso pasan a manos del Estado (ello no excluye formas de propiedad personal, sobre algunos géneros de propiedad, mas bien se refiere a los bienes de carácter productivo). Un segundo proceso de Reforma Agraria denominado por García como reforma agraria convencional de la tenencia de la tierra, que implica la reforma de estructuras arcaicas sobre todo en el campo, sin tocar necesariamente, otras formas de tenencia de la tierra a nivel urbano e industrial. En tercer lugar, la llamada reforma agraria marginal que se caracterizó por no modificar ni atacar la estructura de la tenencia de la tierra sino fundamentalmente por modernizar el campo y darle un papel activo al Estado para la colonización de zonas vacías mediante compra de tierra, respetando cualquier derecho de tenencia de la tierra existente.

Las reformas agrarias convencionales fueron impulsadas en la región Andina en Perú y Bolivia y la reforma agraria marginal, se va impulsar en el área centroamericana y parte del Caribe de habla hispana en los años 50 y 60. La Ley de Tierras y Colonización costarricense corresponde más al modelo de la reforma agraria marginal, caracterizada por buscar la modernización del mundo agrícola, castigando las formas improductivas de tenencia de la tierra como el latifundio improductivo, el minifundio (artículos 141, 144) las

¹⁹ García Nossa, “Panorama general de la Reforma Agraria Latinoamericana”, En: 20 años de legislación y política agraria en Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica, 1983.

formas indirectas de tenencia de la tierras como la aparcería y el arrendamiento (artículo 153). La Ley no define lo que debe ser la función social de la propiedad, más bien apunta las formas de tenencia que no cumplen esa función social, entre ellas los terrenos incultos, no cultivados cinco años antes de la expropiación, las tierras explotadas indirectamente o las de agricultura dedicadas a ganadería. (144). No es entonces una reforma que busque la transformación de la tenencia de la tierra per se, sino el aprovechamiento de la tierra como recurso productivo del país. Tan es así, que el artículo 154 establece que no pueden ser objeto de expropiación las tierras donde existan explotaciones que por su importancia técnica o económica, o la magnitud de las mejoras hechas puedan considerarse ejemplares o se estime de conveniencia para el país conservarlas. En materia de política agraria utiliza los instrumentos de colonización y parcelación para ubicar a los campesinos sin tierra. Para no afectar de nuevo a los dueños de la tierra opta por aprovechar las reservas nacionales, o acudir a la compra de fincas y eventualmente la expropiación en aquellos lugares donde ya se ha presentado un conflicto de posesión de tierras. El Instituto de Tierras y Colonización, dirige el proceso en forma vertical, controlando las colonias y parcelamientos creados, que luego serán llamados asentamientos campesinos. Con ello se busca asegurar que no se presenten formas de organización independiente a nivel campesino. Para los casos más graves, se reconoce la posesión precaria de tierras, venida de la Ley de Ocupantes en Precario y se establece un procedimiento de resolución alterna de conflictos, donde la Institución actúa como conciliador en el proceso, con atribuciones para comprar o expropiar la finca en disputa entre propietario y campesinos. Es con la Ley de Tierras que encontramos plasmados los modernos institutos del Derecho Agrario costarricense. Por una parte el Instituto de la propiedad agraria, con toda la visión de función social de este tipo de propiedad; la posesión precaria de tierras, como una modalidad de la posesión agraria, la empresa agraria sobre todo a través de la protección a la hacienda agraria de la propiedad dotacional del ITCO, con el régimen de fiscalización y limitaciones establecidas en la Ley (artículos 68 y 69) y el impulso a las empresas agrarias campesinas (en una etapa posterior); los contratos agrarios de adjudicación de tierras, el crédito agrario, el instituto de la sucesión administrativa de los contratos, como una forma de sucesión agraria, la usucapión especial agraria, entre otros; que han sido después consolidados por el desarrollo jurisprudencial derivado del funcionamiento de los Tribunales Agrarios. Aun así, la reforma

agraria marginal que se impulsó en Costa Rica a través de la Ley de Tierras y Colonización va ser un instrumento muy importante para el desarrollo del Derecho Agrario, para la solución de conflictos en el país y para lograr la paz social. El ITCO como se conoce, logró ir enfrentado diferentes conflictos de ocupación precaria de tierras resolviéndolos y evitando así que se convirtieran en caldo de cultivo para eventuales focos de sublevación campesina. También impactó con ello, el régimen en general de la distribución de la tierra.

5. Período de 1982 a 2012. El Desarrollo Agrario y los tribunales Agrarios. Crisis del Estado Social de Derecho y emergencia ambiental

En 1982, existía ya la claridad de que no era factible desarrollar la actividad de la pequeña empresa familiar si no se contaba con una visión más amplia, pues además de la entrega de la tierra se requería el apoyo para el desarrollo de empresas agrarias modernas, con empresarios agrarios más capacitados. Por eso se habla, ya no solamente de un tema de tierras y colonización si no un tema de Desarrollo Agrario. Por esa razón se impulsa la transformación del Instituto de Tierras y Colonización en el Instituto de Desarrollo Agrario, mediante Ley No 6735 de marzo de 1982. Esta reforma va a procurar que el Instituto no solo se aboque apoyar la compra de tierras si no la creación de habilidades y destrezas de nuestros campesinos de la empresa familiar para afrontar los desafíos de la producción. El Instituto de Desarrollo Agrario va a nacer dotado de nuevos instrumentos y nuevos impuestos, para poder seguir comprando tierra, pero a la vez desarrollar mecanismos como la Caja Agraria que generen el crédito necesario para el pequeño parcelero del IDA. La nueva Ley también va a impulsar una visión diferente en los asentamientos campesinos, pues los va a dotar de nuevos instrumentos para el desarrollo agrario. Aún cuando el sector agropecuario históricamente dividió sus funciones, así el Ministerio de Agricultura y Ganadería, todo lo relacionado con la extensión agrícola, el Consejo Nacional de Producción, la comercialización de los productos agropecuarios y el ITCO la compra de tierras, lo cierto es, que al ahora IDA, le correspondía dotar de todos los servicios a los asentamientos campesinos, ofreciendo asesoría, apoyo crediticio, y comercialización, además de generar otros servicios de infraestructura para el asentamiento. Es importante

recaltar que, con la aprobación de la Ley del IDA, se mantiene vigente la Ley de Tierras y Colonización, con lo que el impulso para la reforma agraria continúa, ahora acompañada de la política pública de Desarrollo Agrario. Del mismo año, y tramitada en forma conjunta con la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario se aprueba la Ley de creación de los Tribunales Agrarios No. 6734, de marzo de 1982, como una jurisdicción especializada del Poder Judicial, para atender los conflictos surgidos con motivo del desarrollo de las actividades agrarias y la aplicación de la legislación agraria. La creación de los Tribunales Agrarios es la culminación de esfuerzos a nivel académico y de sectores sociales ligados al agro, con gran liderazgo de don Ricardo Zeledón Zeledón, maestro en esta materia. Los Tribunales agrarios van a tardar varios años en ponerse en funcionamiento. El primero de ellos se creó en Limón en 1989, pues la Ley dispuso que la instalación de juzgados agrarios se realizaría tomando en cuenta las zonas de mayor conflicto y necesidad agraria. Sin lugar a dudas la creación de la Jurisdicción Agraria ha sido un logro esencial para el Estado Social de Derecho y para los intereses de los sectores productivos agrarios, no solo de los pequeños y medianos productores, sino la gran producción agropecuaria, que va a tener un espacio propio, donde puedan ser comprendidas sus particularidades derivadas de ser un actividad que está sujeta al doble riesgo, (el de mercado y el biológico) sometida a hechos técnicos muy específicos, propios de ser una actividad vinculada a ciclos biológicos y de producción, con sus consecuencias en cuanto a ser productos perecederos y también una actividad central en la economía del país, a la cual históricamente se ha dedicado la mayor parte de la población y aunque ahora, tenemos una economía más diversificada y con fuerte presencia de servicios, lo cierto es que sigue siendo un bastión en la economía del país. La Ley de Jurisdicción Agraria, si bien es una ley procesal, dio impulso al Derecho Agrario en forma vertiginosa, a través de la jurisprudencia que emiten los jueces y las juezas agrarias, el Tribunal Agrario y la Sala Primera de la Corte, como Sala de Casación de lo Agrario. Gracias a los Tribunales Agrarios se han desarrollado jurisprudencialmente los institutos ius agrarios, como la propiedad agraria, la posesión agraria, los contratos, la empresa, la usucapión agraria, institutos agro-ambientales, como la posesión ecológica, la empresa forestal y han encontrado cobijo los nuevos institutos relacionados con el comercio internacional, el derecho comunitario, y la seguridad alimentaria, o el derecho indígena. Especialmente relevante para la política agraria del país, es la competencia que tiene el

Tribunal Agrario de segunda instancia, para conocer en grado de las resoluciones que dicta la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, hoy Instituto de Desarrollo Rural (INDER). En efecto, de conformidad con el artículo 2) inciso f) de la Ley de Jurisdicción Agraria, el Tribunal conoce de los recursos que se interpongan contra las resoluciones finales de la Junta Directiva del INDER.

La jurisprudencia de la Sala Primera y del Tribunal Agrario se habían encargado de precisar que el Tribunal Agrario conoce de las resoluciones finales del INDER relacionadas con revocatoria o nulidad de títulos, sin embargo vamos a ver cómo con la Ley INDER y ahora en el Código Procesal Agrario, la competencia de los tribunales agrarios se amplía al conocimiento de las resoluciones originadas en la actividad de desarrollo rural del INDER. Se trata de una función como jerárquico impropio de la Administración, que ha tenido como fin velar por la legalidad de los actos de la Junta Directiva, pero ahora también se ha convertido en un intérprete del cumplimiento de los objetivos del Desarrollo rural, lo que la hace una competencia muy compleja. Mientras esto sucedía, en el país y en el mundo, la década de los años 80, presenta cambios económicos profundos. La crisis derivada de los precios del petróleo de finales de la década de los setenta, el aumento de la deuda externa, la crisis del Estado del bienestar en Europa y el surgimiento de las políticas neoliberales en el mundo, tienen serias consecuencias en nuestro país, que impactan el Gobierno de Rodrigo Carazo y lo sumen en una crisis monetaria, que lleva el precio del dólar de 8,60 por colón a más de 500 colones por cada dólar. Los precios y la inflación se disparan y propician el empobrecimiento. La ruptura en ese Gobierno con el Fondo Monetario Internacional, que pretendía la imposición de medidas económicas de choque en el país, profundiza la crisis. A partir de 1982, con el ascenso de Luis Alberto Monge, el país se allana a las nuevas políticas de ajuste estructural, se renegocian préstamos de alivio de la deuda a cambio de adoptar ajustes estructurales en la economía -los llamados PAES – (Programas de Ajuste Estructural) donde el énfasis es puesto en la reducción del Estado, la privatización de servicios y actividades , la desregulación de precios y en general la reducción de los programas sociales de apoyo a pequeños y medianos productores. Esa tendencia se incrementa en la segunda mitad de la década de los 80 con una nueva visión de apertura de mercados dirigida al comercio internacional y la globalización, que se realiza en detrimento de la agricultura de consumo nacional. No obstante, la globalización económica

va acompañada en los países desarrollados de proteccionismo agrícola para sus productores que genera excedentes de productos agrícolas en esos países, lo que va a propiciar políticas para promover su exportación a los países subdesarrollados. Estados Unidos y la Unión Europea, son los mayores exportadores agropecuarios a escala mundial. Uno de esos programas fue la llamada PL 480 (Public Law 480) de los Estados Unidos, que subvencionada maíz amarillo a sus productores y prácticamente lo regalaba a nuestro país; como consecuencia de ello, la producción nacional de maíz, sobre todo amarillo, decayó y con ello una de las actividades principales del Consejo Nacional de Producción (CNP) que era el secado de granos. Como consecuencia de esas políticas de ajuste estructural, las instituciones del sector agropecuario van a sufrir severas reducciones de presupuesto, recursos humanos y actividades. Así por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería va a ver reducida toda la actividad de extensión agropecuaria, el cierre de laboratorios y servicios a los productores. El CNP va a ver el fin de su cadena de comercialización solidaria, con fijación de precios a los productos agropecuarios, el cierre de los estancos y el subsidio a productores y consumidores. El IDA verá reducida su planilla a la mitad, pese al incremento de sus funciones con la nueva Ley. La Banca Estatal reduce los créditos a la agricultura y se transforma en una banca comercial al servicio de los nuevos sectores financieros y exportadores. El Instituto Nacional de Seguros restringe los seguros agropecuarios y de soporte de productos básicos, enfocándose en unas pocas líneas de cultivos de exportación. Se va a promover la agricultura de exportación de nuevos productos a los mercados de los países desarrollados tales como vegetales frescos, frutas, plantas ornamentales, etc. Esta exportación se hace en detrimento de los cultivos tradicionales de consumo, por ello, quienes se van a ver más afectados son los pequeños agricultores de la economía familiar. Las reglas del comercio exterior son difíciles para los productores nacionales, quienes se encuentran ante muchas vulnerabilidades en cuanto al pago y garantías de los mercados internacionales, que incluso manejan mafias en puertos como en el Estado de Florida.

Como consecuencia de este panorama, la agricultura en el país transita hacia el desarrollo de la agroindustria de exportación, se presenta la venta de muchas pequeñas y medianas propiedades y se afianzan algunos nuevos cultivos, como la caña, la piña, y

algunas frutas y flores.²⁰ . Desde los años 80, pero con énfasis en los años 90 se introduce una nueva variable que es la ambiental. La década de los 90 será la de la visibilización de la crisis ambiental y de acuerdos internacionales para enfrentarla. Ya hemos visto, cómo la evolución del concepto de desarrollo sostenible impacta la agricultura y es precursor del desarrollo rural sostenible como nuevo concepto aplicado a los territorios rurales.

6. - 2012 en adelante. El Desarrollo Rural: Sostenible y con enfoque territorial

Si bien la Ley del IDA significó un paso hacia adelante en la política pública agraria al comprender que la actividad agraria requiere de una articulación de procesos de carácter horizontal y vertical, (asociación y empresariedad en lo horizontal y transformación, industrialización y comercialización en lo vertical), procesos sociales y económicos aceleran el tránsito de las zonas rurales, desde las actividades agrarias a otras no agrarias, aunque siempre vinculadas. Se impulsan en las Agencias y la Academia conceptos como el de Desarrollo Rural Integral, donde el énfasis ya no es solo la agricultura sino otras actividades de servicios y de producción de otro tipo de bienes. El crecimiento demográfico y las oportunidades que ofrecen las zonas rurales, más extensas y dotadas de abundantes recursos naturales, transforman el paisaje rural y nos permite hablar de una nueva ruralidad. En nuestro país, se observa el crecimiento de ciudades intermedias y nuevos polos de desarrollo en zonas como San Carlos, Pérez Zeledón, San Ramón, Guanacaste, caracterizadas por el impulso de actividades de servicios y la agricultura industrial, las cuales son incentivadas en detrimento de la agricultura familiar. Mientras tanto, el Instituto de Desarrollo Agrario, venía quedándose muy rezagado en la atención de los asentamientos campesinos, que eran su objeto de atención. De acuerdo con informes de la Contraloría General de la República del año 2008 a 2010, solo el 15% de los asentamientos tenía un nivel de desarrollo aceptable. Las restricciones presupuestarias, la visión de institucionalidad, la limitación de recursos humanos y los cambios que se iban presentando en los territorios rurales, en cuanto a la presencia de nuevos actores y actividades, hacen que esta institución se quede atrás en cuanto al cumplimiento de fines. A ello se sumó un

²⁰ Fernández Arias, Mario E, La agricultura costarricense ante la globalización. Las nuevas reglas del comercio internacional y su impacto en el agro, 2004.

deterioro moral por el trasiego de tierras. En ese contexto es que se plantea el cierre de esa Institución o su transformación en el año 2008, que era lo que exigía la Contraloría General de la República. Afortunadamente el Gobierno de don Oscar Arias Sánchez optó por impulsar la transformación y fue cuando desde la Dirección Superior del Instituto de Desarrollo Agrario se lanza el proceso de transformación propia, contratando una consultoría para redactar un proyecto de Ley que renovara los principios y la institucionalidad. En esa consultoría participaría la Institución bajo la coordinación del Asesor de la Gerencia institucional don Hernán González Mejía y consultores externos, especialistas en Derecho Agrario, en Derecho Constitucional y en Desarrollo Rural específicamente Carlos Bolaños Céspedes, Fabián Volio Echeverría y Jorge Mora Alfaro respectivamente. Se pidió también apoyo a la FAO en su sede nacional (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) , representada por Alan Bojanic, quien envió un experto consultor desde Roma, el señor Paolo Groppo. Gracias al conocimiento nacional y la cooperación internacional se diseñó un primer proyecto de ley de transformación del Instituto de Desarrollo en un Instituto de Desarrollo Rural, (INDER), el cual fue presentado a la Asamblea Legislativa en el año 2009. Para mayo del 2010, el proyecto contaba con dictamen unánime de la Asamblea Legislativa, gracias al apoyo de la Comisión de Asuntos Agropecuarios de ese poder de la República. En ese Proyecto ya se encontraba perfilada la nueva institucionalidad y recoge los principales avances en la materia a nivel de la FAO y de las Ciencias Sociales.

Este proceso se da en paralelo con la formulación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), es importante aclarar, que el proceso nacional de construcción de la Ley INDER, no es consecuencia directa de la Estrategia. La ECADERT es coincidente en el enfoque de un desarrollo rural sostenible con enfoque territorial. El proceso de construcción de la Ley INDER y su aprobación continúa en la nueva Administración de doña Laura Chinchilla, bajo el liderazgo de la Dirección Superior del Instituto de Desarrollo Agrario y el apoyo de diputados y diputadas de la Comisión de Asuntos Agropecuarios , especialmente de doña Annie Saborío Mora y se concreta el 22 de marzo del 2012, mediante Ley Número 9036.

Para comprender el concepto de desarrollo rural que trae la nueva Ley, no basta con citar un artículo, pues se trata de un concepto complejo. A nuestro juicio se requiere de varias de las definiciones integradas en la Ley para comprender todo el alcance del concepto. En primer lugar, tenemos la definición de multifuncionalidad del medio rural que nos permite comprender el ámbito de las actividades que comprenderán las actividades ligadas al desarrollo rural. Se define así: Artículo 3: Definiciones. 1) Multifuncionalidad. Variado conjunto de funciones desempeñadas en el medio rural, en donde a sus contribuciones generadas con las actividades rurales agrarias y no agrarias (agroindustria, agronegocios, turismo y otros servicios) se suman hoy otras funciones esenciales para toda la sociedad, entre las que sobresalen la preservación de los recursos naturales, el suministro de servicios ambientales, el mejoramiento de los espacios y paisajes rurales y las diversas modalidades de gestión agroambiental. A nuestro juicio se trata de una definición rica en contenido y aclara las actividades que comprende el desarrollo rural, a saber: las actividades agrarias y no agrarias en sentido estricto pero las conexas a ellas como agroindustria, agronegocios, el turismo rural con un enfoque de mejoramiento de espacios y paisajes rurales y las actividades de carácter agroambiental incluidas los servicios ambientales. Como criterios complementarios tendríamos las definiciones de actividad agraria que se encuentra en el artículo 3 incisos a y b): a) Actividades agrarias: actividades productivas basadas en la utilización de recursos naturales: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca y maricultura. b) Actividades no agrarias: actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios existentes en el medio rural. A esta definición tenemos que sumar otros elementos que deben caracterizar el desarrollo rural, al menos en nuestro país, como son el enfoque territorial y participativo de ese desarrollo tal y como lo define el inciso i) del mismo artículo 3, dirigidos a lograr competitividad, equidad y cohesión social. Artículo 3: Definiciones... Inciso i): Desarrollo rural territorial: proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional, impulsado en un territorio rural, con la participación concertada y organizada de todos los actores sociales existentes en dicho territorio, orientado a la búsqueda de la competitividad, la equidad, el bienestar y la cohesión e identidad social de sus pobladores. “ No podemos olvidar la precisión que hace el artículo 3 sobre el tema de sostenibilidad , que recalca esa visión que es transversal al desarrollo rural, cuando define lo siguiente: Artículo 3: Definiciones... o)

Sostenibilidad: conjunto de procesos económicos sociales e institucionales, continuos, progresivos y autónomos, efectuados en armonía con el ambiente, de manera tal que garanticen la satisfacción de las necesidades de las actuales generaciones, así como la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades. Comprende las actividades humanas orientadas a la conservación, recuperación, protección y uso adecuado de los recursos naturales mediante formas económicas, sociales y organizacionales en correspondencia con la dinámica propia del medio natural de los territorios rurales. “ Finalmente, en cuanto a la dimensión más política e institucional tendríamos que sumar a esta definición el concepto de que el desarrollo rural con enfoque territorial es integral, lo que se entiende cómo: Artículo 3: Definiciones... k) Integralidad: Se concibe el desarrollo rural territorial como un proceso multidimensional y multisectorial que requiere la atención simultánea, a fin de evitar la ejecución de acciones aisladas o sin una misma orientación. “ De lo dicho hasta ahora podemos concluir que el concepto de desarrollo rural se plantea como: Un proceso de cambio integral en materia económica, social, cultural e institucional dirigido a la búsqueda de competitividad, equidad, bienestar, cohesión e identidad social, impulsado en un territorio rural, caracterizado por actividades productivas que se presentan en el medio rural, tanto de carácter agrario en sentido estricto y las conexas a ellas, como agroindustria, agronegocios, el turismo rural, con un enfoque de mejoramiento de espacios y servicios rurales y las actividades de carácter agroambiental, incluidas los servicios ambientales ejecutadas en forma sostenible, con una visión multidimensional, así como las actividades no agrarias de carácter industrial, comercial o de servicios. Con esta definición así planteada podremos en adelante tener más claridad acerca de lo que significa desarrollo rural, y su impacto en el objeto del Derecho Agrario, como una de sus nuevas dimensiones y en la competencia material de los tribunales agrarios, la cual le ha sido asignada por la propia Ley INDER y el Código Procesal Agrario.

Tanto el artículo 69 de la Ley 9036, como los artículos 1 y 2 del Código Procesal Agrario incluyen las actividades vinculadas al desarrollo rural, como parte de la competencia de los tribunales agrarios. Por ello es necesario precisar el alcance de esa competencia, la que a nuestro juicio incluiría las siguientes actividades, todas ellas derivadas de la propia Ley INDER: La actividad productiva agraria, las conexas a ella

como agroindustria, agronegocios, el turismo rural; las no agrarias también de carácter productivo, industrial, comercial, de servicios existentes en el medio rural, todo ello con un enfoque de mejoramiento de espacios y paisajes rurales, la preservación de recursos naturales y las actividades de carácter agroambiental, incluidas los servicios ambientales, ejecutadas en forma sostenible, con una visión multidimensional.

Conclusiones

Son muchas las conclusiones que se pueden extraer del recuento histórico que se ha hecho de las políticas públicas agrarias. El propósito del presente ensayo ha sido analizar su contenido y alcances y dar elementos de carácter general sobre el efecto de esas políticas en la realidad de la actividad agraria y rural del país. Es evidente que las políticas públicas agraria han modelado la realidad rural agraria y rural del país, para bien y para mal. Las primeras políticas agrarias iban dirigidas a la colonización de regiones vacías y periféricas del país, con fines de aseguramiento del territorio y producción. Es relevante, como la normativa especial para el registro e inscripción de las propiedades presenta requisitos que se apartan de la regulación del Código Civil, y que son precursores del instituto agrario de la usucapión agraria especial y ordinaria, como la reducción del plazo de usucapión a cinco años y la exigencia del cultivo del predio. El fomento del cultivo del café generó cambios fundamentales en el paisaje rural del país, con el desarrollo de pequeña y mediana propiedad en el Valle Central y allá donde se sembrara, con un impacto positivo en el desarrollo rural que acompaña a este cultivo, gracias a una mejor distribución del ingreso y a su efecto generador de comunidad y bienestar a su alrededor. Lo contrario podemos decir de la política bananera, sobre todo en el siglo XIX hasta mediados del siglo XX. El enclave bananero y su gestión inicial y posterior generó pobreza en la Región Caribe, pero también, el modelo de plantación, no propició la creación de comunidad, sino una masa de trabajadores asalariados, sin arraigo. A la salida de la Compañía de la provincia de Limón, dejó tierras devastadas ambientalmente y una población abandonada a su suerte. El modelo empleado también marcó para siempre a la provincia con su riqueza cultural por el ingreso de la población afrodescendiente, de origen chino y hasta de migrantes italianos. Los cambios surgidos a partir de la Constitución Política del 49, con el surgimiento del Estado Social de Derecho, potencia la actividad agropecuaria de la mano de una nueva

institucionalidad agropecuaria, y permiten el desarrollo de los institutos modernos del Derecho Agrario, incorporados en legislación agraria como la Ley de Tierras y Colonización, las leyes forestales, la Ley indígena y las leyes de fomento y organización de cultivos tradicionales, como el café, la caña, el banano, el arroz, que generan la contratación agroindustrial moderna. La expresión de ese Estado Social de Derecho en el campo de la Administración de Justicia se verá reflejada en la creación de los Tribunales Agrarios. La crisis del Estado Social de Derecho y la irrupción de un nuevo ciclo neoliberal en los años 80 va a tener repercusiones importantes en el sector agropecuario costarricense, que van a afectar sobre todo a personas pequeñas y medianas productoras, por la eliminación de controles de precios y compras y servicios de asistencia técnica, crédito y apoyo en el mercadeo. También vamos a atestiguar una mayor concentración de la tierra en manos de grandes empresarias agroindustriales. El sector agropecuario es hoy más desigual y heterogéneo. La emergencia del tema ambiental ha sido importante en la redefinición de una agricultura menos contaminante y contaminada. La última reforma al Instituto de Desarrollo Agrario para convertirlo en Instituto de Desarrollo Rural es un avance importante en la comprensión de la nueva ruralidad del país, más diversificada y compleja, que permite articular actividades agrarias y no agrarias en el entorno rural, siempre deficitario en la atención del Estado y con importantes asimetrías en relación con los conglomerados urbanos.

Referencias bibliográficas

Barahona Israel (Rodrigo) Derecho Agrario. San José, Editorial Universidad de Costa Rica. Tercera Edición. 1980.

Casey Gaspar (Jefrey) Limón. 1880, 1940 Un estudio de la industria bananera de Costa Rica. San José, Editorial Costa Rica, S.n.e.,1979.

Colección de Leyes y Decretos. Ley # 170 del 29 de octubre de 1.828. Colección Leyes y Decretos. Ley No. 24 del 30 de noviembre de 1824.

Fernández Arias (Mario E) La agricultura costarricense ante la globalización. Serie Instituto de Investigaciones Sociales Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2004.

García Nossa (Antonio) Panorama general de la Reforma Agraria Latinoamericana, 20 años de legislación y política agraria en Costa Rica, Perspectivas. Editado por la Asociación de Derecho Agrario costarricense y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Costa Rica, 1983.

Hernández (Rubén) “El derecho a la Constitución tomo 1 pagina 57”, Editorial Juricentro ,1993.

Santos de Morais (Clodomir) Diccionario de Reforma Agraria. Editorial EDUCA, Colección Seis, Serie Mayor,1973.

Sandner (Gerhard), La colonización agrícola de Costa Rica. San José, Instituto Geográfico de Costa Rica, Tomo I, 1965

Selligson Mitchell A.) El campesino y el Capitalismo Agrario de Costa Rica, San José, Editorial Costa Rica, 1980.

Soley Güell (Tomás), Historia económica y hacendaria de Costa Rica. San José, Editorial Universitaria, Sección Ciencias Jurídicas y Sociales No. 1, 1947.

Villareal (Beatriz) El precarismo rural en Costa Rica. Orígenes y evolución. San José, Editorial Papiro, Primera Edición. 1983.