

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LATIFUNDIOS OCUPADOS. LOS SIN TIERRA EN BRASIL

Ana SALADO OSUNA

El estudio de Mario G. LOSANO, “Función social de la propiedad y latifundios ocupados. Los Sin Tierra en Brasil”, está dividido en cinco Capítulos, precedidos de una Introducción. El autor describe, de forma detallada y ciertamente apasionada, los problemas que presenta la “tierra” en Brasil. Pero este libro tiene la virtualidad de reflejar no sólo el problema de la “tierra”, sino que de forma más general deja entrever la estructura social, política, judicial del país latinoamericano de habla portuguesa en el que las desigualdades son una realidad insoslayable, y un ejemplo lo encontramos en el título de la Introducción: “Muchas tierras para pocos, poca tierra para muchos”, y lo confirma el propio autor cuando sostiene que el problema agrario de los sin tierra, “es el más grave, pero no el único” refiriéndose, a título de ejemplo, a los “sin techo” (pp. 128). El estudio está realizado más desde el punto de vista histórico, sociológico, político, ius-filosófico que jurídico en sentido estricto, lo que no significa que carezca de importantes planteamientos jurídicos.

En el Capítulo I, bajo el título "Diario selectivo de dos meses normales", Mario G. LOSANO nos sitúa “entre la esperanza y la desilusión” en 2003, para referirse a continuación a las esperanzas puestas por las clases más desfavorecidas en el Presidente Lula da Silva, señalando que en el primer año del Gobierno de izquierda “termina la Lula de miel”. En definitiva, que las esperanzas puestas se transformaron en desilusión, lo que parece pretender confirmar cuando en el apartado 5, año 2005, cuestiona ¿también el partido de los trabajadores cae víctima de la “erótica del poder”? Y en este contexto sostiene que la corrupción y las corruptelas políticas tienen como consecuencia que el problema agrario quede al margen de la atención de los políticos (pp. 29-33).

Otros apartados en este Capítulo I también tienen títulos sugerentes: “La ocupación de tierras: goteo de esperanza y violencias” (apartado sexto), “La aplicación de la ley entre la violencia privada y pública” (apartado séptimo), “No fragmentos de actualidad, sino engranajes de un sistema” (apartado octavo). En ellos el autor realiza una crítica a la lentitud para atribución de tierras que ya han sido expropiadas y que pertenecen al Estado (p. 43). Además, contiene una serie de afirmaciones, algunas de las cuales considero oportuno reproducir: “Dos males afligen al Brasil actual: la violencia y la corrupción. A menudo una es la cara de la otra, y siempre la consecuencia de ambas es la impunidad de los delincuentes” (p. 46); “la violencia y la corrupción parecen golpear de forma ineluctable y cotidiana a quienes están en lo más bajo de la escala social brasileña” (p. 47); “Los Grupos de exterminio pueden actuar casi en la certeza de impunidad, porque son financiados por personas acomodadas que a menudo ostentan también cargos judiciales o políticos, y porque intimidan y eliminan a los testigos” (p. 49).

En relación con la impunidad se refiere a las ejecuciones extrajudiciales, haciendo notar que ello es tan frecuente que se interesó por el tema la [Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas](#). En efecto, la [Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias](#) (de la mencionada y hoy desaparecida Comisión) por invitación del Gobierno, realizó una misión en Brasil del 16 de septiembre al 8 de octubre de 2003. La visita tenía por objeto que la Relatora Especial investigara *in situ* las denuncias que había recibido en el curso de los últimos años sobre violaciones del derecho a la vida, en particular ejecuciones extrajudiciales.

Finalizada la visita la Relatora Especial recomienda que “a fin de acabar con la impunidad, el Brasil simplifique los procedimientos jurídicos sin poner en peligro las garantías del debido proceso. Es necesaria una reforma drástica del poder judicial para hacer frente a los atrasos y el trabajo acumulado. Deben fortalecerse las fiscalías. Las instituciones forenses deben ser autónomas y estar a cargo de profesionales ajenos a la policía. Las fuerzas del orden deben recibir más formación sobre los derechos humanos y debe mejorarse la selección de los agentes. Se debe suspender provisionalmente a los policías acusados de asesinatos extrajudiciales hasta tanto haya concluido el proceso. El Gobierno debería crear una base de datos de violaciones de los derechos humanos atribuidas a las fuerzas del orden. También debe garantizar la protección de toda persona que pudiera ser objeto de una ejecución extrajudicial, en particular las que reciben amenazas de muerte. Se deben asignar más recursos a los programas de protección de los testigos y debe investigarse a fondo al personal policial vinculado con esos casos. Se recomienda firmemente que el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados realice una misión en el Brasil”¹.

De las palabras de la mencionada Relatora Especial se puede extraer una importante conclusión: las ejecuciones de las que son víctimas los Sin Tierras es un problema de derechos humanos, que trasciende de la reforma agraria y de la función social de la propiedad, como también lo es la cuestión relacionada con el “debido proceso legal” (por utilizar la expresión de la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#)) o del “proceso justo o equitativo” (por utilizar en este caso la expresión del [Tribunal Europeo de Derechos Humanos](#)) al que tienen derecho los propietarios de las tierras cuya expropiación se determina para dedicarlas a la reforma agraria, como también lo tienen los Sin Tierra en los expedientes de adjudicación de tierras previamente expropiadas.

Señala Mario G. LOSANO que tras la visita de la citada Relatora Especial se abrió un profundo debate entre el ejecutivo y el judicial en relación con la recomendación de que Brasil fuese visitado por el [Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados](#). El Presidente Lula “se declaró favorable a la eventual inspección de la ONU”, y el judicial (Presidente del [Supremo Tribunal Federal](#)) “declaró que los inspectores de la ONU 'ni siquiera atravesarían el umbral' de un tribunal” (p. 53).

¹ [Doc. E/CN.4/2004/7/Add.3](#), de 28 de enero de 2004 (resumen traducido al español).

A pesar del debate interno lo cierto es que el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados realizó una visita a Brasil entre el 13 y el 25 de octubre de 2004 en respuesta a una invitación del Gobierno. La visita abarcó Brasilia, Sao Paulo, Porto Alegre, Recife y Belém. Según consta en el Informe, el Relator Especial “encontró un clima de gran apertura por parte de las autoridades y pudo establecer un diálogo constructivo con todos los sectores del ámbito judicial y representantes de la sociedad civil”².

El informe señala las principales deficiencias constatadas, a saber: “dificultades de acceso a la justicia, lentitud y notoria morosidad, escasa representación de mujeres, afrodescendientes e indígenas en los altos cargos de la magistratura, cierta tendencia al nepotismo y a no recurrir al concurso en la designación del personal judicial, entre otras. De todas, la más grave es sin duda la primera, en la medida que, gran parte de la población brasileña, por razones de orden social, económico, cultural o de exclusión, se ve impedida de acceder a la prestación judicial o la recibe de manera discriminatoria. Esta situación se agrava cuando se trata de grupos particularmente vulnerables (...) La dificultad se verifica también cuando se trata de movimientos sociales, como los trabajadores sin tierra y los ambientalistas, revictimizados por el sistema judicial que reproduce en la administración de la justicia, la discriminación presente en la sociedad”³.

Lo cierto es que la visita de este Relator Especial se lleva a cabo en el contexto de un gran debate nacional sobre las reformas de la justicia que fueron en gran parte aprobadas poco tiempo después (noviembre 2004) y entró en vigor el 31 de diciembre de 2004. De ahí que en su Informe (2005) el Relator Especial haga constar que se trata de un avance positivo cuyo impacto sobre los problemas estructurales que presenta la justicia, tendrá que ser monitoreado en los próximos años. En sus conclusiones puso de manifiesto que si bien había constatado “un consenso general acerca de los problemas que presenta la justicia, no fue así con respecto a los remedios y/o soluciones propuestos, que en muchos casos, representaban más los intereses inmediatos del sector que una visión integral sobre las necesidades del cambio”. En todo caso aclara que la aprobación de la reforma es un paso importante en la transformación de la justicia, “en la medida en que representa el inicio de un proceso de cambios destinados a resolver problemas estructurales: la morosidad, la falta de acceso, la impunidad en algunas áreas, pero deberá ser complementada con otras medidas y, sobre todo, su implementación deberá ser monitoreada”. Además de los problemas estructurales mencionados, el Informe señala las consecuencias que entrañan “ciertas conductas discriminatorias, que implican muchas veces la revictimización de esos grupos, como una marcada tendencia a la criminalización de los movimientos sociales”⁴.

También señala en sus conclusiones que además “de la sobrecarga de trabajo, en casi todos los lugares visitados, los testimonios y la información recibida acreditan que el sistema judicial se ve afectado por una notoria escasez de medios para desempeñar eficazmente sus funciones. Si bien la falta de personal y recursos tecnológicos es generalizada, la institución más afectada y la que dispone de menos recursos es la [Defensoría Pública](#)”⁵. Y dado que a la fecha en la que el

² Doc. E/CN.4/2005/60/Add.3, de 22 de febrero de 2005 (resumen).

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*, pp. 95-97.

⁵ *Ibidem.*, p. 100.

Relator Especial procede a redactar su Informe la reforma judicial aludida ya está en vigor, en sus recomendaciones se centra en uno de los problemas detectados, la Defensoría Pública. Además, en relación con la justicia militar, el Relator Especial recomienda “limitar su competencia sólo a los delitos de naturaleza militar y atribuir todos los delitos cometidos por policías militares contra civiles a la competencia de la justicia común”⁶. También recomienda que dos órganos de Naciones Unidas visiten Brasil: el [Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos](#)⁷ y el [Relator Especial sobre racismo y discriminación racial](#), justificando esta última en la discriminación de la que son objeto algunos sectores manifiestamente vulnerables⁸.

En el Capítulo II, titulado “Política agraria y reforma agraria”, Mario G. LOSANO centra el primer apartado en un recorrido histórico desde la época colonial y hasta el inicio de los problemas actuales, ocupándose en el apartado segundo del [Estatuto de la Tierra](#) (1964) aprobado por la Dictadura Militar y que aún continúa vigente. En el apartado tercero, dedicado a la [Constitución de 1988](#) se centra específicamente en la “función social de la propiedad”, aunque también realiza una mención a las constituciones precedentes (1946, 1967 y 1969). El autor alude a las disposiciones constitucionales vigentes relacionadas con el tema objeto de su estudio. Y en este contexto pone de manifiesto que si bien el [artículo 5.XXIII](#) se refiere con carácter general a la función social de la propiedad, tratándose de la urbana queda precisado en el [artículo 182](#) y de la rural en el [artículo 184](#). Para que la propiedad cumpla la función social reconocida constitucionalmente, como no podía ser de otro modo, se prevé el instituto de la “expropiación” ([artículo 5.XXIV](#)) y los requisitos a tales efectos ([artículo 186](#)), aunque en materia expropiatoria hay una protección especial para la pequeña propiedad rural ([artículo 5.XXVI](#)), que considero que en términos cuantitativos dista mucho de lo que para los españoles es una “pequeña propiedad rural”⁹.

La reforma agraria durante los Gobiernos de centro-izquierda (Presidente Cardoso), centra el apartado cuarto, lo que el autor califica de “bastante positivo” (p. 85), pues “en ocho años su reforma agraria benefició a más familias que durante los treinta años anteriores”¹⁰. Precisa que la reforma agraria en este periodo iba también acompañada de “medidas de créditos apropiadas, a cuyos efectos se creó el Banco da Terra (1998)”. Y con el acuerdo del [Banco Mundial](#) y la Confederación de Cooperativas (CONTAG) se constituyó el [Programa de Crédito Fiduciario e de Combate à Pobreza Rural](#) a fin de beneficiar a grupos vulnerables, esto es aquellos que no tienen tierras, poseedores precarios y minifundistas (pp. 86-89).

⁶ *Ibidem.*, pp. 103-105.

⁷ Recomienda tal visita ante las amenazas y actos de violencia sufridos por magistrados, abogados y defensores, sobre todo aquellos que se ocupan de procesos sobre cuestiones sociales (como son, por ejemplo, la de la tierra, los indígenas o la defensa del medio ambiente). *Ibidem.*, p. 106.

⁸ *Ibidem.*, p. 107.

⁹ La [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#) (CADH) reconoce el derecho a la propiedad y permite subordinar el uso y goce de la misma al interés social. Además, permite la expropiación (prevista en la ley) en los casos de utilidad pública o interés social exigiendo “el pago de indemnización justa” ([artículo 21](#)).

¹⁰ Si entre 1964 a 1994 se alojaron “cerca de 218.000 familias”, entre 1995 a 2000 se alojó “a cerca de 635.000 familias”, fruto de la expropiación de “más de 20 millones de hectáreas”. Además, se recuperaron “más de 90 millones de hectáreas” cuyos títulos de propiedad eran falsificados, lo que en Brasil se califica de *grilagem* y que según deduzco parece ser que ha sido algo bastante frecuente, al menos hasta la [Ley N° 10.267](#), de 28 de agosto de 2001, que instituyó el “Sistema Público de Registro de Terras” (catastro unificado).

El derecho a registrarse para una posible adjudicación de un lote de las tierras expropiadas, hace notar el autor, se reconoció a aquellos que tuviesen cinco años de experiencia agrícola, no fuesen funcionarios públicos y no ganasen más de tres veces el salario mínimo, siendo el [Instituto de Colonización Agrícola y Reforma Agraria](#) (INCRA) el órgano competente para realizar la correspondiente adjudicación. Además se dispuso formas de financiación (para los asentados, es decir, los que recibían un lote): en la primera etapa, para adquirir aperos y alimentos¹¹, después para la construcción de casas y la puesta a punto de las infraestructuras, finalmente, para la instrucción de los adultos y niños (p. 89).

La adjudicación de tierras y las formas de financiación considero que tienden a hacer efectivo el derecho a “un nivel de vida adecuado” reconocido en la [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) (artículo 25)¹², que incluye el derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda (a cuyos efectos parece ser que se prevé la financiación), pero también incluye el derecho “a la asistencia médica¹³ y los servicios sociales necesarios”. Llama la atención que la “instrucción”¹⁴ para adultos y niños se constituya como la última etapa del proceso por lo que cabría cuestionarse ¿el Gobierno Cardoso desconocía el principio del interés superior del niño¹⁵ que está obligado a respetar y aplicar en virtud de la vinculación jurídica de Brasil con la [Convención sobre Derechos del Niño](#)¹⁶? En mi opinión, los derechos económicos, sociales y culturales en Brasil son bastante desconocidos, a pesar de que está vinculado jurídicamente con tratados internacionales en la materia¹⁷ y que estos compromisos los ha asumido en el ejercicio de su soberanía.

Y tras cuestionar el autor en el apartado quinto si puede considerarse que ha habido una nueva política agraria con el Gobierno de izquierda, se centra en el apartado sexto en “Los eternos problemas del campo brasileño” prestando atención a los falsos títulos de propiedad (*grilagem*) y a una dramática realidad, el trabajo en esclavitud. Respecto de éste pone de manifiesto que el [Ministerio de Trabajo](#) en el año 2004 liberó “a más de 2.500 personas mantenidas en condiciones similares a la esclavitud” (p. 96)¹⁸. El Gobierno propuso una enmienda constitucional (Ley n° 438/2001) que prevé la confiscación de la tierra de quien tenga a trabajadores en régimen de esclavitud (p. 97).

¹¹ El derecho a la alimentación está reconocido en el [artículo 12](#) del Protocolo a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([Protocolo de San Salvador](#)).

¹² También reconocido en el artículo 11 del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) (PIDESC).

¹³ Reconocido este derecho en el [artículo 12](#) del PIDESC y en el [artículo 10](#) del Protocolo de San Salvador.

¹⁴ Reconocido en el [artículo 13](#) del PIDESC, en el [artículo 13](#) del Protocolo de San Salvador, y en el [artículo 29](#) de la Convención sobre Derechos del Niño.

¹⁵ [Artículo 3](#) de la Convención sobre Derechos del Niño.

¹⁶ Fue ratificada por Brasil el 26 de enero de 1990.

¹⁷ Brasil el 24 de enero de 1992 se adhirió al PIDESC y el 8 de agosto de 1996 ratificó el Protocolo de San Salvador.

¹⁸ Por citar ejemplos reciente, según [ADITAL](#), el 26 de febrero de 2007, fueron liberados 78 trabajadores que se encontraban en situaciones análogas a la esclavitud, entre los que existían 2 niños menores de 16 años en las haciendas Canaã (municipio Bonn Jesús) y Mirabela II (municipio de Santa Luzia); el 27 de marzo de 2007, fueron liberados 288 trabajadores en el extremo oeste del Estado, límite con Paraná; el 3 de abril de 2007, 59 trabajadores en haciendas en Maranhão, región noroeste del país. En el grupo había menores y mujeres embarazadas. ADITAL también publica el 30 de marzo de 2007 que la Delegación Regional del Trabajo en Mato Grosso do Sul ha liberado a 409 trabajadores en situaciones degradantes, entre ellos, 150 indios.

Ante tal iniciativa considero oportuno hacer referencia a un Informe divulgado por la [Organización Internacional del Trabajo](#) (OIT) en 2005 titulado [Una Alianza Global contra el Trabajo Forzado](#), en el que reconoció la lucha emprendida en Brasil contra el trabajo esclavo¹⁹. Además, la OIT y el gobierno Federal han firmado un Protocolo de intenciones para el lanzamiento de cartillas destinadas a prevenir casos de trabajos esclavos en Brasil²⁰. En 2006 la OIT ha publicado otro Informe titulado “Trabajo Esclavo en Brasil del Siglo XXI” en el que pone de manifiesto que el trabajo esclavo en dicho país está articulado en dos vertientes: impunidad de actos contra los derechos humanos²¹ y ganancia de los empleadores. La erradicación depende de un esfuerzo integrado que involucre la represión simultánea de esas dos causas. Y al referirse al [Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo](#) establecido en Brasil el Informe señala que para que la lucha emprendida contra el trabajo esclavo tenga éxito, resulta necesario, “la reinserción de los trabajadores rescatados (liberados) en el mercado de trabajo, la prevención del delito, así como planes estatales de combate”²².

En mi opinión resulta descorazonador que el trabajo esclavo que constituye la violación de varios derechos humanos “se da en todos los sectores económicos” en Brasil, como señala el autor (p. 99), y como puede constatarse en los Informes de la OIT que me he permitido citar.

Por otro lado el apartado séptimo del Capítulo II, lo dedica a analizar “otras exclusiones, otras ocupaciones: indios y quilombolas”, centrándose en el apartado octavo y último en las tierras indígenas que las presenta como “una cuestión intrincada”. Refiriéndose a los indios y a los quilombolas (antiguos esclavos negros, libertos), pone de manifiesto que los conflictos agrarios de éstos tienen “una naturaleza distinta de las ocupaciones organizadas por los movimientos sociales. Estos dos grupos étnicos se encuentran hoy –predominantemente- no reivindicando la asignación de tierras expropiadas sino defendiendo sus territorios de ocupación ajenas” (p. 101).

En relación con los quilombolas señala que son “poco numerosos (cerca de un millar de comunidades, es decir, pocas decenas de miles de personas) y, por tanto, sus conflictos agrarios tienen menor visibilidad” (p. 101). Los datos cuantitativos facilitados por el autor contrastan con los del [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo](#) (PNUD) que cifra en la actualidad en cerca de 2 millones de quilombolas²³.

En todo caso la Constitución de 1988 en su [artículo 216.5](#) establece: “A los descendientes de las comunidades de los quilombolos que estén ocupando sus propias tierras se les reconoce la propiedad definitiva y el Estado debe entregarle los títulos correspondientes”, sin perjuicio de que el derecho a la titularidad de la tierra también está reconocido en el [artículo 68](#) de las

¹⁹ ADITAL, 13 de julio de 2006.

²⁰ ADITAL, 10 de julio de 2006.

²¹ Pero junto con la impunidad por los actos contrarios a los derechos humanos de los trabajadores esclavos, a la que se refiere la OIT, considero oportuno poner de manifiesto otra forma de impunidad que está referida a que cuarenta meses después del asesinato de auditores fiscales de la Delegación Regional del Trabajo de Minas Gerais (cuando fiscalizaban haciendas que eran blanco de denuncias de trabajo esclavo), el crimen permanece impune: ADITAL, 29 de mayo de 2007.

²² ADITAL, 21 de septiembre de 2006.

²³ ADITAL, 13 de septiembre de 2007.

disposiciones constitucionales transitorias. Según datos que obran en mi poder, el [Ministerio de Desarrollo Agrario](#) ha facilitado información que indica una creciente celeridad en los procesos de titulación de la tierra en beneficio de los quilombolas²⁴. No obstante, el Centro de Geografía y Cartografía Aplicada de la [Universidad de Brasilia](#) en 2005 hizo un “mapeo” de 2.228 comunidades remanentes de quilombolos de todo el país y constató que “la gran mayoría de ellas vive sin protección del gobierno. De éstas, sólo 70 poseían registro en el (...) INCRA y otras 100 estaban en proceso de regularización”²⁵.

En cuanto a los indios, precisa el autor, existe un órgano encargado de la política indigenista del Gobierno, la [Fundação Nacional do Indio](#) (FUNAI), instituido durante la Dictadura Militar y dependiente del Ministerio del Interior. Según la FUNAI “...hoy están reconocidas como áreas indígenas 587 áreas, por un total de más de 100.000.000 hectáreas, es decir, un millón de kilómetros cuadrados. Sólo la mitad de ellas han sido suficientemente demarcadas”. La Constitución de 1988 establece que las tierras demarcadas son propiedad de la Unión, mientras que los indígenas gozan ya sea de su “posesión permanente” (por lo tanto, no sólo de la simple posesión de derecho civil, sino de un derecho originario, una *possessio ab origine*), ya sea del “usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas” (pp. 104-105).

Si ello es así, esto es, si la Unión conserva la propiedad de la tierra y los indígenas tienen sólo una posesión permanente, cabría cuestionarse ¿por qué en Brasil las reservas indígenas no pasan a ser propiedad de las comunidades a las que les son otorgadas la posesión permanente? ¿Resulta compatible con las normas internacionales de derechos humanos?²⁶ ¿Y con la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

Sin perjuicio de lo anterior considero oportuno aclarar que si bien el tema tal como es tratado por el autor respecto del problema indígena resulta del mayor interés, el espacio no me permite mayores consideraciones. No obstante, considero oportuno señalar que la reclamación de territorios ancestrales, no es un problema exclusivo de Brasil, sino también de otros Estados latinoamericanos, por ejemplo, Nicaragua y Paraguay, por citar dos países sobre los que existe jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre esta materia.

En todo caso considero oportuno hacer notar que en la actualidad ha sido nombrado un nuevo Presidente de la FUNAI, y aunque en el mismo parece ser que se han puesto grandes esperanzas, sin embargo, el [Consejo Indigenista Misionero](#) (CIMI) ha expresado que la buena voluntad del nuevo Presidente “no será suficiente para solucionar los graves problemas de los territorios

²⁴ Hasta noviembre del año pasado, 21 comunidades quilombolas recibieron la titulación de sus tierras, mientras que durante todo el año 2005, sólo cuatro habían sido tituladas y en 2004, dos. La posición de la tierra dada a los quilombolas en 2006 sumó 25,8 mil hectáreas, con 1.528 familias beneficiadas. En 2004 ese número había sido de sólo 3,6 mil hectáreas, con 54 familias beneficiadas”.

²⁵ ADITAL, 13 de septiembre de 2007.

²⁶ El [artículo 17](#) de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho a la propiedad individual y colectiva. Y el [Convenio \(169\) de la OIT](#) de 1989 en su [artículo 14](#) reconoce a las comunidades indígenas y tribales el derecho a la propiedad y a la posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan. Este tratado fue ratificado por Brasil el 25 de julio de 2002.

indígenas, cuando el Gobierno Lula somete todavía más la demarcación de las tierras a los intereses del agronegocio y de su Programa de Aceleración del Crecimiento”²⁷. También ha sido creado otro órgano cuya constitución formal se produjo en un acto solemne con el Presidente Lula, me estoy refiriendo a la Comisión Nacional de Política Indigenista (CNPI) dependiente del Ministerio de Justicia²⁸.

En el Capítulo III, titulado “La ocupación de las tierras improductivas y el Movimiento sem Terra”, Mario G. LOSANO se centra en los orígenes, relaciones, naturaleza jurídica, funcionamiento y financiación del [Movimiento dos Trabalhadores Rurais sem Terra](#) (MST) y en la “desobediencia civil” en el contexto de la ocupación de tierras improductivas en donde plantea si es legítima o no. Pero en relación con la ocupación no se limita a cuestionar la legitimidad, sino también la legalidad y, al respecto, sostiene que en las ocupaciones de tierras, “las normas de los códigos que tutelan la propiedad privada son violadas para aplicar la norma constitucional sobre la función social de la propiedad privada”(p. 144) y que cuando se produce dilaciones en la tramitación del expediente de expropiación, “es el Estado mismo, entonces, el que provoca los comportamientos ilícitos” (p. 150).

El problema en este contexto es complejo dado que el Estado tiene la obligación de tramitar un expediente de expropiación “sin dilaciones indebidas” (como cualquier otro procedimiento administrativo o judicial). Por lo que, cuando la dilación indebida es atribuible al Estado, ¿legítima al ocupante para perpetuar su comportamiento ilícito o al latifundista para no ser expropiado por incumplimiento de las normas procesales? El requisito de “plazo razonable” (sin dilaciones indebidas) en todo proceso judicial interno es exigido en el [artículo 8.1](#) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, habiendo extendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos dicha exigencia a los procesos administrativos. Sería oportuno que un asunto de esta naturaleza fuese presentado en el marco del [Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos](#) a fin de que la Corte Interamericana tuviera la oportunidad de proceder a realizar una ponderación de los derechos e intereses en presencia habida cuenta de que el Estado con su conducta dilatoria está provocando la perpetuación de ocupaciones (ilícitas) e impidiendo de este modo, por un lado, que el latifundista reciba una “indemnización justa” y que la “función social de la propiedad” sea real y efectiva, en aquellos supuesto en los que esté justificada la expropiación, por ejemplo falta de productividad, a lo que cabría añadir, haber tenido trabajando personas en condiciones de esclavitud o similares a ella.

Pero la ocupación no siempre se produce en tierras de titularidad privada que se consideran improductivas por los ocupantes (a fin de que la Administración decida expropiarlas²⁹) o como formas de protesta ante decisiones judiciales³⁰. A veces la ocupación tiene lugar en tierras de

²⁷ ADITAL, 22 de marzo de 2007.

²⁸ ADITAL, 19 de abril de 2007.

²⁹ Sin perjuicio de las ocupaciones a las que se refiere el autor considero oportuno hacer referencia a otras más recientes, por ejemplo, según ADITAL (16 de abril de 2007), más de 600 familias del MST ocuparon tres haciendas improductivas en el Estado de Goigás, a la espera de ser asentados por el INCRA.

³⁰ Laudos judiciales declaran productivas haciendas en Ceará, que según el MST están abandonadas. Informa ADITAL (24 de enero de 2007), que en una de ellas (hacienda "Campestre") han acampado delante de la misma

titularidad pública para presionar a la Administración que tales tierras se transformen en asentamiento de la reforma agraria³¹; para que se proceda al asentamiento de familias en el área de un Proyecto³²; para denunciar corruptelas políticas³³; o para que la sociedad tome conciencia de la corrupción del agronegocio³⁴. Y ello sin perjuicio de que en ocasiones también existen ocupaciones por parte de indígenas como medio de presión para recuperar territorios ancestrales que reclaman³⁵.

En el Capítulo IV, titulado “Banderas rojas, banderas verdes, lonas negras: un viaje por los campamentos”, Mario G. LOSANO, en el apartado primero se refiere a “la reforma agraria y a las trampas de la legalidad” que le sirven de prólogo para el desarrollo del apartado segundo titulado “Recife: la saga del Engenho Prado” en el que una de las cuestiones fundamentales son los desalojos de los ocupantes de los Sin Tierra del Engenho Prado en el que plantea cuestiones como: “Desalojo después de seis años de ocupación: ¿Regreso a dónde?”; “El segundo desalojo: El poder judicial funciona sólo para los ricos”; “El decreto de expropiación del Engenho Prado”; “De nuevo entre campamento y tribunal, durante la tormenta política de 2005”; “El impacto del desalojo del Engenho Prado”.

El problema es que los desalojos descritos no han sido los únicos ni los últimos, sino que desgraciadamente se siguen sucediendo (como también las ocupaciones) en el segundo mandato del Presidente Lula³⁶. Pero la sociedad civil no pierde la esperanza y así lo confirma que en el Seminario Nacional de Derechos Humanos y Prevención de Desalojos Forzados, realizado en Recife, Estado de Pernambuco, del 12 al 14 de julio de 2006, las organizaciones y movimientos sociales que participaron mostraron su solidaridad con los trabajadores Sin Tierra y el repudio a

unas 130 familias como medida de protesta. El INCRA se comprometió, según se informa, a realizar una nueva inspección de dicho lugar y a divulgar su posición.

³¹ Según ADITAL (27 de octubre de 2006), el MST movilizó 300 campesinos para llevar a acabo la ocupación de tres haciendas en tierras *devolutas* (recuperadas del *grilagem*) en la región de Pontal do Paranapanema, extremo oeste del Estado de Sao Paulo. Parece ser que el MST considera que las tierras son de titularidad pública y están siendo usadas ilegalmente para fines particulares. La finalidad de la ocupación es que las tierras sean recuperadas para que se transformen en asentamientos de la Reforma Agraria.

³² Según ADITAL (8 de mayo de 2007), 1.500 trabajadores ligados al MSY ocuparon la Sede de la Compañía de Desarrollo del Valle del Sao Francisco (Codevasf) de Juazeiro y Barreiras, en Bahía. Exigen infraestructuras para el asentamiento y campamentos, además del cumplimiento de asentar a 800 familias en el Área del Proyecto Salitre.

³³ Cerca de 700 miembros del MST, publica DIGITAL (18 de septiembre de 2006), ocuparon una hacienda en Guarvera, distrito de Londrina, región del Norte de Paraná. Fundamentan la ocupación para denunciar que determinados políticos usan el dinero público para acumular patrimonio, fundamentalmente en haciendas. Para el MST, la corrupción política “impide la realización de la reforma agraria”.

³⁴ ADITAL (20 de septiembre de 2006) informa que cerca de 300 integrantes de “Vía Campesina” ocupan frente a una hacienda en el Municipio de Santo Antônio de Patina, Estado de Paraná, “para llamar la atención de la sociedad sobre la corrupción del agronegocio”.

³⁵ A título de ejemplo cabe mencionar que según ADITAL (15 de septiembre de 2006), 200 indígenas procedieron a la ocupación del 6 al 12 de septiembre de 2006, de un territorio que está siendo explotado por la empresa Aracruz Celuloso (Estado Espírito Santo) y que los pueblos “tupinikim” y “guaranés” lo reclaman como ancestrales. Para presionar a fin de que se adoptara el decreto declaratorio de demarcación de las tierras reivindicadas, ambas comunidades no se limitaron a proceder a la ocupación sino que utilizaron cierta violencia, como el derribo de árboles y la quema de los troncos.

³⁶ La Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) del Estado de Paraná informa de los desalojos forzados de los Sin Tierra ocurridos el 26 de julio de 2006 en el que fueron desalojadas 250 familias de la hacienda Casa de Piedra y del 1 de agosto en el que fueron desalojadas aproximadamente 100 familias de la hacienda Santo Antônio.

la campaña de criminalización realizada por la Asociación de Oficinas de Subtenientes y Sargentos de la Policía y Bombero Militar de Pernambuco³⁷.

El apartado tercero del Capítulo IV titulado “Un Seminario de Fiscales: No somos juristas, aunque usemos palabras de juristas”, el autor se centra en: “El impacto del Engenho Prado”; “Las organizaciones judiciales que se enfrentan a los conflictos agrarios”; “Propuestas para afrontar los conflictos agrarios presente y futuros”; y “Las ideas de fondo de los fiscales”. Y finaliza en el apartado quinto describiendo la situación de un asentamiento fruto de la reforma agraria en Aracajú, capital del Estado de Sergipe, asentamiento carente de infraestructuras básicas y que no es apto para el cultivo.

Finalmente en el Capítulo V, titulado “Tierras ocupadas y Tribunales”, Mario G. LOSANO se ocupa de “La estructura de los Tribunales y el Derecho Procesal en Brasil” (apartado primero), “Los jueces brasileños frente a las tierras ocupadas” (apartado segundo), “La morfología del juicio-tipo de una ocupación” (apartado tercero), “El uso alternativo del Derecho en Brasil” (apartado cuarto) y “Las sentencias alternativas sobre las ocupaciones de tierra” (apartado quinto).

Aunque resulta del mayor interés como plantea las distintas cuestiones, sin embargo, considero oportuno destacar sus apreciaciones sobre “el uso alternativo del derecho en Brasil” en donde se refiere también al “derecho alternativo”, en tanto que derecho distinto al vigente. En este contexto considero que estaríamos ante propuestas de *lege ferendae* por lo que no es posible su aplicación en tanto que sería *contra legem*. El autor considera apropiado, incluso conveniente, la aplicación del “uso alternativo del derecho” consistente en una práctica judicial que interpretar la norma vigente *praeter legem*.

Como quiera los problemas relacionados con la tierra en Brasil tienen importantes implicaciones en derechos humanos, considero oportuno hacer notar que los órganos con competencias en esta materia, sobre todo, los jurisdiccionales, suelen interpretar las normas de forma evolutiva o finalista, lo que en Derecho internacional calificamos como “activismo judicial”. De hecho, no es infrecuente que para justificar una interpretación finalista, o lo que es lo mismo, para realizar una interpretación en virtud de la doctrina del uso alternativo del derecho, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos suelen afirmar que la norma tiene que ser interpretada a la luz de las circunstancias del momento actual. De este modo los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos en más de una ocasión interpretan *praeter legem* en virtud del principio *pro homine*.

Si bien el autor pone de manifiesto a lo largo de este libro que la mayoría de los jueces brasileños interpretan la norma en sentido estricto sobre la base de un positivismo jurídico a ultranza, también reconoce que algunos jueces dictan sentencias innovadoras, cuestión de la que se ocupa en el apartado quinto de ese Capítulo (reproduciendo extractos de las mismas).

³⁷ ADITAL, 19 de julio de 2006.

Califican a tales sentencias como alternativas, respecto de las cuales considera que puede ser consideradas como “el acto de caridad de una justicia de clase hacia las víctimas de una sociedad clasista” (p. 219). Lo cierto es que calificar a dichas sentencias como “acto de caridad”, esto es, como una limosna o dádiva, puede tener un efecto *boomerang* ya que se podría interpretar que la magnificencia del juez otorga una limosna a las víctimas de la sociedad clasista por lo que el juez no está aplicando derecho vigente, sino su propuesta de *lege ferendae*, por tanto, no estaría haciendo un “uso alternativo del derecho”, sino interpretando *contra legem*.

Estoy de acuerdo con la opinión disidente del juez del caso Marques, Mallmann y Cía Ltda. pues en la propia Constitución de Brasil de 1988 hay normas destinadas a la protección de los seres humanos que van más allá de la función social de la propiedad. Ésta constituye el fundamento de la *causa expropriandi* pero resulta inoperante cuando se producen ocupaciones y desalojos. El problema tiene que resolverse desde la perspectiva de los derechos humanos (reconocidos internacionalmente) o fundamentales (reconocidos constitucionalmente). De hecho, en toda ocupación nos encontramos con la perturbación del uso y goce de los bienes a su titular y con la reivindicación del derecho a un nivel de vida adecuado o el derecho a una vida digna de los ocupantes (que es la razón última de la reivindicación de tierras). En este caso normas del mismo rango entran en colisión, por lo que hay que realizar una ponderación o “justo equilibrio” (por utilizar las palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) entre las mismas. Del mismo modo entran en colisión normas del mismo rango cuando se producen desalojos pues estamos en este supuesto ante la reivindicación del uso y goce pacífico de los bienes por parte de su titular y el derecho a la integridad personal de los desalojados.

Para concluir, quisiera hacer notar que al libro de Mario G. LOSANO objeto de esta reseña, lo considero como un gran aporte ya que da a conocer los problemas sociales en Brasil, pues aunque se refiere a la tierra en particular, refleja la realidad social brasileña, en ocasiones de forma expresa y en otras implícitas. No considero que sea una obra acabada (de hecho el autor no finaliza con un Capítulo de conclusiones), sino como un excelente punto de partida para profundizar en diversos problemas sociales. Es un estudio que deberían tener presente los jóvenes investigadores (sobre todo los brasileños), pues les podría resultar de gran utilidad para elegir un tema para su investigación con independencia de que la misma se realice desde la perspectiva histórica, antropológica, sociológica, filosófica o jurídica y en este último contexto, incluido desde la perspectiva de los derechos humanos. Lo cierto es que en estos momentos tengo tres discípulas brasileñas (amén de otras nacionalidades, incluida española), dos han comenzado sus tesis doctorales (una de ellas sobre formas contemporáneas de esclavitud, con especial referencia a Brasil y la otra sobre el derecho a un nivel de vida adecuado, también con especial referencia a Brasil) y una está todavía realizando la tesina de doctorado. El libro de Mario G. LOSANO ya ha constituido lectura obligada para las mismas.

RESUMEN: El artículo es una reseña realizada al estudio de Mario G. LOSANO, “Función social de la propiedad y latifundios ocupados. Los Sin Tierra en Brasil”. Analiza cada uno de sus capítulos no sólo reflejando el problema de la tierra, sino también la estructura social, política y judicial de Brasil. La autora considera al estudio realizado por LOSANO como un gran aporte ya que da a conocer los problemas sociales en Brasil, pues aunque se refiere a la tierra en particular, refleja la realidad social brasileña, en ocasiones de forma expresa y en otras implícitas; cree que es un excelente punto de partida para profundizar en diversos problemas estructurales que debe afrontar Brasil, sobre todo desde la perspectiva de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: Los Sin Tierra en Brasil, Reforma agraria, Derechos Humanos, Función social de la propiedad, Constitución de 1988, Naciones Unidas.