

LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LA REFORMA AGRARIA EN IBEROAMERICA

Por
MARCELINO GAVILAN ESTELAT
Secretario General de la Asociación Española de Derecho Agrario

S U M A R I O

INTRODUCCION.—I. LAS REFORMAS AGRARIAS ANTERIORES A LA DECADA DEL SESENTA.—II. LAS REFORMAS AGRARIAS DE LA DECADA DEL SESENTA.—III. LA CRISIS Y LAS NUEVAS TENDENCIAS.—IV. CONCLUSION

INTRODUCCION

EL propósito de las Asociaciones e Instituciones que patrocinan esta Reunión es el de ponernos al día respecto a la reforma y el desarrollo agrarios en Iberoamérica.

El último intento global se hizo por el Instituto de Estudios Agro-Sociales con los tres volúmenes que publicó en 1965 sobre *Reforma agraria y desarrollo en Iberoamérica*. En ese año todavía se esperaba mucho de la gran oleada de reformas agrarias integrales que se iniciaron en 1960 con la de Venezuela y se consagraron en Punta del Este. En la II Asamblea del *Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato*, celebrada en octubre de 1963, se advirtió en los asistentes iberoamericanos una gran confianza en el futuro de la nueva dirección emprendida. Hoy han cambiado muchas cosas y al optimismo ha sucedido la desconfianza y el intento de caminar por nuevos senderos.

Señalar las nuevas tendencias de las reformas agrarias que han ido surgiendo dentro de un marco evolutivo, es el objeto de este trabajo (1).

(1) En algunas ocasiones seguiré los puntos de vista que expuse en la conferencia que di en la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Valencia en junio de este año, sobre «Cooperativas y colectivismo en las reformas agrarias sudamericanas».

I. LAS REFORMAS AGRARIAS ANTERIORES A LA DECADA DEL SESENTA

No parece oportuno, en esta ocasión, referirse a los orígenes y formación del latifundio, en la América descubierta y conquistada por la Corona de Castilla, durante el desarrollo de los Estados indios. Bástenos aquí indicar que su consolidación tiene lugar durante el siglo XIX por el mimetismo de los nuevos gobernantes americanos, que copian, literalmente en muchas ocasiones, la legislación liberal individualista derivada de la Revolución francesa para aplicarla a países en donde no se había dado el trasvase gigantesco de los derechos sobre la tierra que constituyó la base del «modelo» francés.

Las consecuencias fueron evidentes: aumento del latifundio, mayores derechos de los latifundistas sobre la tierra (derechos absolutos, sagrados e inviolables), despojo de derechos tradicionales de los campesinos, de las comunidades y del Estado (heredero de la Corona).

Las oligarquías criollas, sin los límites impuestos en años anteriores por los funcionarios peninsulares, concentran el poder económico sobre la tierra hasta extremos increíbles, así como el poder político y el prestigio social.

La primera fractura del sistema tiene lugar en el país en el que el nacimiento del movimiento de independencia tuvo un arraigo más popular y campesino, en México.

En México surge la primera reforma agraria americana, entre los años 1915-1917, que a la vez constituye la primera reforma agraria de la época moderna.

Las características más acusadas de esta reforma agraria son para mí, apartándome de los cauces habituales, las siguientes:

1.^a Se consagra constitucionalmente. El artículo 27 de la Constitución de 1917 no es una mera declaración general, sino una breve Ley de reforma agraria.

2.^a Se *inicia* revolucionariamente y se *desarrolla* evolutivamente. Recordemos que todavía no está terminada y que su momento masivo tiene lugar en la época de Cárdenas, en los años treinta.

3.^a Es radical, en el sentido de que no se indemniza prácticamente y que las decisiones de la Administración no se controlan judicialmente.

4.^a Es nacionalista, afecta a las propiedades extranjeras, espe-

cialmente a las estadounidenses, que caen rápidamente en la reforma agraria.

5.^a No es rígida en cuanto a los límites máximos y mínimos de propiedad.

6.^a Es profundamente original, porque se inspira en el propio contexto mexicano y en sus raíces históricas:

- en su fundamentación (derecho del Estado mexicano sobre la tierra como continuador de la Corona española);
- en los derechos de los campesinos: derecho, prácticamente incondicionado, del grupo de población a la restitución de las tierras que por los acontecimientos históricos les fueron arrebatadas; derecho de los grupos de población a una acción dotatoria o ampliatoria de tierras, que sólo se detiene ante la pequeña propiedad;
- en el destino de las tierras y formas de adjudicación y explotación. Las tierras se adjudican al grupo de población, el ejido, formando la propiedad ejidal que pertenece al grupo y es indisponible (es una forma de propiedad colectiva, no estatal) y que se reparte entre los ejidatarios para la explotación individual o se explota en común por los ejidatarios.

7.^a Falta de preocupaciones técnicas durante las primeras etapas. La reforma agraria se reduce a su línea central: dar tierra a los campesinos. Es una reforma esencialmente jurídica: transferencia de los derechos sobre la tierra.

Es curioso advertir la poca influencia que la reforma agraria mexicana tuvo, y podría añadirse que tampoco la ha tenido posteriormente, a pesar de ser una neta expresión de lo que ahora se llama un camino propio para Iberoamérica.

Antes o después habrá que reflexionar sobre la experiencia para conseguir en la realidad lo que está empezando a convertirse en un lugar común: «la vía propia de Latinoamérica», que muchas veces no es sino la traducción, más disimulada que antes, de modelos foráneos (2).

La reacción liberal e individualista más aguda se dió en la Constitución de Costa Rica de 1917, cuyo artículo 17 es la réplica al artículo 27 de la mexicana: «La propiedad es inviolable y nadie podrá

(2) Me parece necesario indicar que me refiero estrictamente a las estructuras agrarias. Como más adelante indicaré, las nuevas tendencias de la reforma agraria apuntan hacia un cambio radical en toda la sociedad. En este sentido, es lógico que Méjico no sirva de modelo a los nuevos reformadores.

ser privado de ella sino en virtud de sentencia judicial y por causa de utilidad pública... previo pago del precio actual (para que no haya dudas) y de los daños y perjuicios (lo que excede, en favor del propietario, de todas las medidas al uso en las Constituciones vigentes)». Y agrega el artículo: «Ninguna Ley podrá disponer que la propiedad particular pase a ser del Estado en caso de que se le atribuya por su dueño un valor inexacto para efectos de tributación y de que el Estado, por sí o por medio de tercero, ofrezca tomarla por el avalúo y una bonificación cualquiera».

Las Constituciones, después de este último grito decimonónico, van evolucionando, incluyendo las llamadas «garantías sociales» por inspiración de las Constituciones europeas, pero prácticamente no hay ninguna aplicación en cuanto a reforma agraria hasta la década de 1950.

En los años 1952 y 1953 surgen dos reformas agrarias: una de ellas llevada a cabo revolucionariamente, con ocupaciones masivas por los campesinos, la de Bolivia, y otra, la de Guatemala, pronto truncada por una contrarrevolución fomentada por los norteamericanos.

Sin entrar en una caracterización precisa de ambas, podría destacarse que las dos se justifican con el fin de abolir la propiedad feudal e iniciar el desarrollo capitalista. En resumidas cuentas hay conciencia de que se está en una situación precapitalista y que no se ha hecho todavía la Revolución francesa en el campo.

También conviene destacar otro fenómeno, la frustración de una reforma agraria, la de Guatemala, por intervención casi directa de Estados Unidos en defensa de las compañías fruteras, grandes latifundistas de la zona.

En este contexto de frustración surge la reforma agraria cubana, que pronto adquiere un carácter muy radical, y, previa ruptura con Estados Unidos, se encaja dentro de un marco de transformación total económico-social declaradamente marxista y autoritaria. El arquetipo de las nuevas explotaciones, después de un breve ensayo cooperativista, es la granja estatal.

II. LAS REFORMAS AGRARIAS DE LA DÉCADA DEL SESENTA

La reforma agraria cubana es el catalizador que va a provocar el planteamiento general de la reforma agraria en toda Iberoamérica.

Las reformas agrarias mexicana y boliviana son, sobre todo, revoluciones campesinas que no han alterado el sistema dentro del cual viven los Gobiernos americanos y, además, no son internacionalistas. La revolución cubana es una revolución total del sistema económico-social imperante y conscientemente se intenta expandir hacia unas poblaciones empobrecidas que pueden iniciar una revolución campesina, o una revolución total, en plena guerra fría.

Una vez visto el sesgo que va tomando Cuba, la reacción es muy rápida: la Carta de Bogotá, en 1960, y la de Punta del Este, en 1961, sobre todo, con la intervención directa de Estados Unidos, impulsada por Kennedy.

En el fondo se vuelve a repetir, en cuanto a las intenciones al menos, el fenómeno europeo de la postguerra de 1914-1918. Frente a la revolución roja de Rusia se levantó la revolución verde, por medio de las reformas agrarias de todo el Este europeo; como se ha dicho, el cordón sanitario que evitara la contaminación roja.

La táctica de la Carta de Punta del Este, de 1961, es la misma. Para evitar la extensión de la epidemia cubana hagamos la reforma agraria, prediquémosla a escala continental para evitar que los hambrientos del campo sirvan de caldo de cultivo para la revolución.

Ahora bien, es interesante advertir que mientras en Europa fué un movimiento individual de cada Estado, en América va precedido de reuniones y declaraciones solemnes. Parece ser obra más de dirigentes que, como se dice ahora, de las bases. En Europa había una fuerte masa de campesinos excombatientes que presionaban de una manera real a los Gobiernos populistas muchos de ellos estrenando los nuevos Estados creados en Versalles; son Gobiernos que necesitaban medidas espectaculares para crearse un apoyo popular.

A esta era de las reformas agrarias americanas del sesenta se le ha llamado de reforma agraria integral, denominación empleada en Venezuela en la primera Ley de esta época, que precedió a la reunión de Punta del Este y que fué recogida por los Cancilleres reunidos a la orilla del Atlántico. Que fuese Venezuela el país que inició el movimiento reformista es fácilmente explicable, pues tenía en aquel momento la situación más conflictiva con Cuba, con graves problemas internos atizados desde aquella isla antillana.

Durante esta época, desde Guatemala al Cabo de Hornos, todos los países, excepto Uruguay y Argentina (los países mejor alimen-

tados del subcontinente), dictan sus leyes agrarias, casi todas sustantivizadas como de reforma agraria.

Quizá es Giménez LANDÍNEZ el que de una manera más clara marcó la dirección de la reforma agraria integral al afirmar que los derechos esenciales del hombre que trabaja la tierra son:

1. *El derecho a la tierra.*
2. *El derecho a un tipo de crédito especial.*
3. *El derecho a la asistencia técnica.*
4. *El derecho al justo precio y a la seguridad de los mercados.*

El derecho a la tierra constituye el contenido de la reforma agraria clásica, la que también se puede llamar jurídica o de transferencia de propiedad. Pero a esta reforma se le agrega el crédito, la asistencia técnica y el sostenimiento de precios. Con todo esto se pretende dar una rigurosidad técnica y económica al trasvase de la propiedad.

A estas características se unen la de la planificación, en la que también se insiste, y las de democrática y humanista; afirmación entre real y retórica que parece ser un contrapunto de aquella a la que no se considera, *a priori*, dotada de tales valores: la cubana.

Las Leyes siguen sistemáticamente en sus declaraciones esta dirección así esbozada.

La peruana, de 1964, se adentra en una definición de la nueva reforma agraria: «La reforma agraria es un proceso integral, pacífico y democrático destinado a transformar la estructura agraria del país y a facilitar el desarrollo económico y social de la Nación, mediante la sustitución del régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que eleve la producción y productividad de ella, completado con el crédito adecuado y oportuno, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad».

Los fines que las Leyes establecen (me refiero a cuatro de ellas, arquetípicas del período: venezolana, colombiana, peruana de 1964 y ecuatoriana) son los siguientes:

- a) El fin primordial de la reforma agraria es elevar el nivel de
-

vida del campesino. De esta forma sencilla se establece en la Ley colombiana —artículo 1.º, apartado 5.º— y en la ecuatoriana —artículo 1.º—: población campesina, dice la primera; trabajador agrícola, dice la segunda.

Este mismo fin se contiene en el artículo 1.º de las Leyes venezolana y peruana, pero con una mayor expresividad en la que coinciden literalmente, relacionando el nivel de vida —«que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica»— con valores no económicos, de forma que los valores económicos vienen a ser, en la redacción legal, un medio para conseguir otros valores: «Fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad». Aquí está la expresión normativa del humanismo, del que antes hablábamos.

El sujeto al que por razones de justicia se dirige la reforma es al campesino, que legalmente es el que trabaja la tierra, el que personalmente incorpora su trabajo a la tierra. Podríamos decir que el campesino, trabajador directo y personal, es el principal destinatario de la reforma.

b) Para cumplir aquel fin primario, se señala como objeto inmediato de la Ley, la transformación de la estructura agraria actual —artículo 1.º de las cuatro Leyes—. Esta transformación estructural en las Leyes venezolana y peruana se estima como medio del desarrollo económico y social de la nación, y para la venezolana, también para el desarrollo político. Esta misma idea se establece en el preámbulo de la Ley ecuatoriana y no es extraña al conjunto de la colombiana. También se establece la necesidad de relacionar la reforma con los planes de desarrollo.

Esta reforma estructural se concreta en la sustitución del régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra —Ley venezolana y Ley peruana—. La Ley colombiana, con otra expresión, habla de eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, y la Ley ecuatoriana, más genéricamente, se refiere a «una mejor distribución y utilización de la tierra».

Destaca el interés de todas estas Leyes por la concentración de minifundios. Expresivamente, la colombiana dice «reconstruir adecuadas unidades de explotación». Este es uno de los puntos más olvidados en las anteriores Leyes de reforma y en su aplicación práctica.

c) Las demás finalidades son conforme a las Leyes de reforma:

- 1.º Aumentar la producción y la productividad de la tierra.
- 2.º Organizar el crédito agrario.
- 3.º Fomentar la asistencia técnica.
- 4.º Organizar la comercialización de los productos agrarios y mercados.

La reforma agraria integral, en virtud de lo que llevamos dicho, está mucho más allá de la reforma agraria jurídica, en la que únicamente se piensa en la transferencia de derechos sobre la tierra. Esta transferencia es el centro de la reforma agraria, pero hay un contorno económico y técnico dentro del cual hay que actuar conforme a la misma Ley, e incluso se pretende actuar dentro de una planificación global, pues no basta el crédito, la ayuda técnica y el sostenimiento de precios sin englobar las acciones en un plan para el sector, que a la vez hay que relacionarlo con los demás sectores en una planificación general para el desarrollo.

Esta dirección de la reforma agraria complace, en principio, las exigencias de racionalidad en la acción, y de ahí las alabanzas que recibieron las reformas agrarias americanas de la década de 1960, tanto en América como fuera del área.

En este mismo intento de perfección quizá estaba el germen de su crisis interna, con independencia de los ataques externos que iban a recibir.

Para transferir millones de hectáreas a los campesinos, dentro de un marco legal que controla con mayor o menor extensión los actos de la Administración, y crear cientos de miles de unidades de producción «viables» económicamente, con su dotación de créditos y de asistencia técnica, dentro de una planificación general y sin olvidar aspectos tan importantes como los de la comercialización, se necesita, dejando a un lado otras muchas cosas:

- *Una organización administrativa de un nivel muy alto.*
- *Fondos importantísimos para su financiación.*

Desgraciadamente, en los países en vías de desarrollo no es fácil disponer de estos elementos. Ahí está el principio del lento caminar de las reformas agrarias y de la consiguiente desilusión. Un proceso lento, por otra parte, es muy fácil de entorpecer por los intereses contrarios.

También, como consecuencia de la tendencia hacia la racionalidad económica, en las reformas agrarias integrales son frecuentes las

declaraciones por las que se exceptúan de expropiación las propiedades sobre las que se asientan explotaciones óptimas. Al mismo tiempo, en la ejecución de las reformas se tiende a ir dejando para más adelante la expropiación de los latifundios bien o medianamente explotados, concentrando la acción sobre los mal explotados.

Pero con estas ideas no damos todavía un panorama total de la reforma agraria integral. En la reforma agraria hay dos fases: la adquisición de tierra y la adjudicación. La primera es en la que aparecen las reacciones más aparatosas porque se afectan intereses muy importantes, pero, al fin y al cabo, es una fase transitoria que una vez consolidada se va perdiendo memoria de ella. En la segunda fase —la adjudicación de las tierras adquiridas para la reforma agraria— es cuando se advierte todo el contenido valorativo de la reforma agraria y se refleja su filosofía. Se trata de configurar una nueva estructura de la propiedad y de la explotación de las tierras objeto de la reforma. ¿Se cree en una economía socialista o capitalista? ¿Se prefiere la propiedad privada o la pública? Dentro de la propiedad privada, ¿se confía en la individual o en la colectiva? Y en cuanto a la explotación, ¿debe ser individual, colectiva o estatal?

La orientación de las Leyes de reforma agraria integrales está claramente dirigida hacia la propiedad y explotación individuales, haciéndose las adjudicaciones, como regla general, en unidades familiares.

Aparece esta orientación, entre otras Leyes, en la ecuatoriana —artículo 48—, la venezolana —artículo 61—, en la colombiana —artículo 80, en relación con el 50 y el 51—, en la peruana de 1964 —artículo 92— y en la chilena de 1962.

Las referencias a otras formas de adjudicación son aisladas y no se las regula con precisión. Así pasa en la venezolana —artículo 67—, que, aun preveyendo la dotación de tierras en forma individual y colectiva, no regula esta última, estableciéndose únicamente el estatuto individual y parecen reservarse, las adjudicaciones colectivas de tierras, para el Centro Poblado, con el fin de establecer instalaciones de servicios comunes y constituir ciertas tierras como comunales.

La reforma agraria integral está encaminada a difundir la pequeña propiedad campesina, a proteger la existente y a mantener las propiedades medias. Para consolidar a las unidades individuales se prevé la formación de cooperativas, con lo cual se cumple un fin primordial de la reforma agraria.

Las Leyes no suelen regular las cooperativas, las que se registrarán por sus propias normas, aunque, ciertamente, se hacen referencias constantes e incluso se establecen disposiciones muy generales y de principios (Ley venezolana y peruana de 1964, por ejemplo).

Entre estas disposiciones genéricas, pueden indicarse sintéticamente:

1.º El Estado fomentará las cooperativas —artículo 137 de la Ley venezolana, 55 de la ecuatoriana, 100 de la colombiana y 181 de la peruana de 1964—.

2.º Se prestará a las cooperativas ayuda técnica —artículo 55 de la Ley del Ecuador y 100 de la colombiana—.

3.º Se fomentarán los estudios cooperativos y los cursos de adiestramiento —artículo 138 de la Ley colombiana y 182 de la peruana de 1964—.

4.º Las Leyes de Venezuela y del Perú de 1964 —artículos 138 y 183, respectivamente— establecen que se propiciará la creación de Bancos Cooperativos.

En estas disposiciones se observa que no se impone la obligación a los adjudicatarios de pertenecer a una cooperativa, no se las regula especialmente, y aunque llega a citarse entre sus posibles fines el de la producción, no se regula este último tipo, que sería la expresión del colectivismo en la explotación.

Así, las cooperativas son simplemente medios convenientes que el Estado fomenta con mayor interés que en otros sectores, pero no son las cooperativas elemento estructural de la reforma agraria. Por ello, el desarrollo cooperativo en las reformas agrarias integrales es moderado y encaja dentro del sistema preexistente. Las cooperativas de producción, aunque haya algún ejemplo, son casos aislados; la excepción que confirma la regla.

III. LA CRISIS Y LAS NUEVAS TENDENCIAS

No podemos saber lo que hubiera pasado si las reformas agrarias integrales hubiesen tenido una aplicación masiva y rápida, como pasó en la mayoría de los países europeos en la postguerra de 1914-1918. Probablemente habrían creado una situación de relativa estabilidad, que era lo que, en último término, se pretendió en Punta del Este. Pero los acontecimientos se iban a desarrollar en forma muy distinta a la pretendida por los Cancilleres americanos.

La Carta de Punta del Este sirvió, principalmente, para que desapareciesen las restricciones mentales con las que se hablaba de reforma agraria. La reforma agraria ya no es algo cuasi subversivo, sino uno de los medios fundamentales que los Gobiernos iberoamericanos han declarado que emplearán para conseguir el desarrollo económico.

Por eso, junto a la promulgación de las leyes de reforma agraria, se inician una serie de estudios sobre el problema, entre los que destacan los del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (C.I.D.A.), formado por la F. A. O., la O. E. A., la CEPAL, el B. I. D. y el I. I. C. A., multiplicándose las declaraciones de estos Organismos y de los Gobiernos.

Las conclusiones que de los diversos estudios vienen a establecerse se concentran en una fundamental que se impone como axiomática: la reforma agraria no es sólo necesaria para el aumento del nivel de vida de los campesinos, sino que es condición *sine qua nom* para el desarrollo económico de Iberoamérica. De esta forma, la reforma agraria, que siempre se consideró una medida avanzada y profundamente social, empieza a ser una medida exquisitamente económica para conseguir el desarrollo, panacea a la que aspiran todos los países.

Y la reforma agraria, en términos estrictos, consiste en hacer desaparecer el sistema latifundio-minifundio que impera en casi toda Iberoamérica, lo que implica atacar de raíz el latifundio y, con ello, enfrentarse a los latifundistas, que tienen una gran parte del poder y de la influencia social sobre los gobernantes. Las fuerzas de resistencia son enormes y los buenos deseos no tienen un marco apropiado para desarrollarse.

Las declaraciones, los informes, y hasta las leyes, no son difíciles de hacer, pero realizar la reforma agraria tiene gravísimos obstáculos.

De ahí que las numerosísimas Leyes de reforma agraria de la década del sesenta se hayan aplicado muy poco, o en menor medida que la necesaria. El problema, al cerrarse el período de los años sesenta, en la realidad, quedaba prácticamente intacto.

Por todas estas razones, durante los años sesenta, se va perfilando una sensación de fracaso de la reforma y del desarrollo económico, pero las fuerzas que se han desatado siguen actuando y, poco a poco, determinados planteamientos antes esporádicos van adquiriendo una cierta generalidad entre los especialistas: la reforma agraria es una

consecuencia y, a su vez, el impulso más poderoso para el cambio social. Se desconfía de un planteamiento aséptico de la reforma agraria como vehículo del desarrollo económico. La planificación, la técnica, la racionalidad económica, vienen a convertirse, en gran parte, en un freno para la reforma y, por tanto, del desarrollo.

Para muchos de los hombres de la reforma agraria americana de hoy, las tendencias y el espíritu de la Carta de Punta del Este y de las Leyes del sesenta son «desarrollistas», y las personas que tienen ese punto de vista son «reformistas». Los años han ido pasando y los reformadores de ayer son los reformistas de hoy, que son tan mantenedores del «sistema» como los propietarios tradicionales. La reforma agraria, para los reformadores de hoy, es el instrumento para el cambio radical de la sociedad. La reforma agraria no solamente debe erradicar el latifundio, o con más precisión al latifundista, sino crear un nuevo sistema de propiedad y empresa alejado del individualismo. El cambio de estructura agraria traerá tras sí cambios en los demás sectores y, por descontado, una transferencia del poder económico, social y político en favor de los explotados —para unos—, de los pobres —para otros—. Destruídas las estructuras actuales (capitalista e individualista) e instaladas las nuevas, surgirá un hombre nuevo y una nueva sociedad, reino de la justicia.

En los reformadores se mezclan las ideas socialistas, las cristianas (comunitarias y de la teología de la liberación) y también las anarquistas. Todo unido a una fe «rousseauiana» en el hombre, de tal forma que, una vez desaparecidos las estructuras «culpables», se hará presente su bondad intrínseca.

Quizá convendría fijarse en unos acontecimientos muy recientes, siguiendo simplemente el hilo de las noticias periodísticas dadas por las agencias internacionales, que reflejan el profundo cambio de orientación que se ha operado en América. En el último golpe de Estado de Bolivia ha asumido el poder el M. N. R., apoyado por algún otro grupo político. Las cadenas internacionales de noticias, tachadas por las izquierdas iberoamericanas de servidoras del imperialismo y del capitalismo, han hablado de un golpe de la derecha boliviana. Nuestra prensa ha recogido esas noticias sin una mayor matización. ¿Qué actuación ha tenido el M. N. R. en la política del país? Sencillamente, hace tres lustros decretó la reforma agraria y la nacionalización de las compañías mineras más importantes. Y la reforma agraria no fué algo formal, sino la legalización de las ocupaciones

masivas de tierras por campesinos armados, bien por el mismo M. N. R. o consentido por él. Pues bien, para los reformadores de hoy, interpretados por las agencias de noticias internacionales, el M. N. R. es desarrollista, reformista; en último término, mantenedor de un sistema injusto que impide el nacimiento de una nueva sociedad.

Si estas tendencias que he esbozado no tuviesen una repercusión real en la legislación de reforma agraria y en la realidad, me hubiese preocupado de dar una serie de citas de unos u otros autores para indicar una dirección teórica de un grupo de intelectuales, y quizá hubiera agregado las citas de los hombres teórico-prácticos que han actuado en algunas instituciones relacionadas con la reforma agraria; pero lo cierto es que aquellas tendencias tienen un reflejo en la realidad, y en relación a esta realidad es de donde pretendo deducir estas nuevas tendencias de la reforma agraria, de cuya expansión no me hago profeta, porque una rápida ejecución de la reforma agraria integral, que, dada la rapidez de los acontecimientos, ya podríamos llamar «tradicional», quizá fuese un valladar infranqueable para las nuevas direcciones, ya en una «especial» vía revolucionaria.

Para mí son las reformas agrarias chilena y peruana (la panameña, que, según creo, es muy interesante, no la conozco), apoyadas en sistemas políticos diametralmente distintos, las que dan la tónica de las nuevas tendencias, que, por cierto, surgen a finales de los años sesenta, pero que se van consolidando en esta década de los setenta.

La reforma agraria chilena tiene sus precedentes en una Ley del año 1962 que está dentro de la tónica de las Leyes del momento y que, dado el profundo sentido de la legalidad de Chile, unido a su sentido de la realidad, da lugar a una modificación de la Constitución en 1963 para hacerla más viable. En 1964, el nuevo Gobierno demócrata cristiano promueve una nueva modificación constitucional para facilitar la reforma agraria y una nueva legislación para hacerla más rápida e introducir tímidamente nuevos principios.

La Ley de reforma agraria de julio de 1967, en los aspectos que aquí nos interesa destacar, se caracteriza por:

1.º Proporcionar los medios jurídicos para hacer la reforma rápidamente (acentuada la mecánica jurídica por una Ley de enero de 1970).

2.º Partir de que la tierra adquirida para la reforma agraria se adjudicará en dominio individual, pero se prevén, con mayor precisión que en otras Leyes, otras formas de adjudicación.

La Ley, por tanto, parte de la adjudicación en dominio individual, lo que está dentro del contexto de las Leyes de la década de 1960, lo que es normal si indicamos que el Proyecto de Ley se presentó en 1965.

Ahora bien, la Ley prevé que los asignatarios en dominio individual deberán pertenecer a cooperativas de reforma agraria de asignatarios (3) y además las adquisiciones de tierras también pueden hacerse a cooperativas de reforma agraria mixtas o asignatarias.

De esta forma, se pueden señalar tres tipos de cooperativas de reforma agraria:

- la de asignatarios, a las que deberán pertenecer los asignatarios en dominio individual;
- las asignatarias de tierras, que son aquellas a las que se asignan tierras en propiedad;
- las mixtas, a las que se asignan tierras en propiedad y cuyos socios son, además, asignatarios en dominio individual.

Así la reforma agraria está encuadrada por cooperativas, cosa que no se da en las clásicas reformas agrarias integrales, de las que hemos hablado anteriormente.

Pero es más, esta configuración es la legal. En la práctica se va a llegar a otra solución, en la que se va a poner de manifiesto el cambio de sentido de la reforma agraria hacia una dirección mucho más colectivista que la reflejada en la propia Ley.

A mi entender, la solución a la que se llegó fué debida al tiempo que, conforme a la Ley, debía transcurrir entre la toma de posesión del fundo expropiado y la adjudicación definitiva. Durante este tiempo se constituye el asentamiento, que es una etapa transitoria durante la cual se explotan las tierras expropiadas por una sociedad agrícola de reforma agraria formada por los campesinos —futuros adjudicatarios— y la Corporación de la Reforma Agraria. Esta etapa inicial es frecuente al realizar cualquiera colonización o reforma agraria y sirve para ir creando las futuras unidades de cultivo y capacitar a los campesinos. Lo que pasa es que en Chile se dió a esta etapa una denominación y una forma jurídica.

En el asentamiento se ensayaron las futuras formas de explotación y de hecho se fueron introduciendo en ellas las nuevas tenden-

(3) Los asignatarios deben «pertenecer a una cooperativa de reforma agraria, cuando la Corporación (de Reforma Agraria), al momento de efectuar la asignación haya establecido la obligatoriedad de pertenecer a ella, por el plazo que determine» —artículo 75, letra d) de la Ley—.

cias de los hombres de la reforma. En el año 1970, cuando se empiezan a hacer las primeras adjudicaciones, aquellas ideas, no se podría decir que siempre confirmadas por los hechos, habían abandonado ya la postura, tachada de tradicionalista, de la propiedad y explotación individual.

Las adjudicaciones definitivas se hacen en Chile, salvo alguna excepción, a cooperativas de reforma agraria asignatarias de las tierras, es decir, en forma colectiva. La casa y un huerto es lo único que se adjudica individualmente a los campesinos.

La intención era que las tierras adjudicadas constituyesen la llamada propiedad comunitaria, en la que la propiedad es del grupo de campesinos que debe explotarla. La forma utilizada, como decíamos, es la de cooperativa asignataria de tierras (4).

Los defectos que se observan en la regulación del Estatuto de estas Cooperativas, así como la ausencia de un Estatuto de las Tierras que pueden adjudicarse conforme a la Ley a las Cooperativas campesinas (las compuestas por pequeños productores inquilinos, medieros y obreros agrícolas), indican claramente, si no fuese suficiente la preferencia expresa de la Ley por el dominio individual, que el legislador no había previsto la extensión que iba a darse a su modesta regulación de la propiedad y explotación colectiva.

En el programa del nuevo Gobierno chileno, constituido a finales de 1970, se establece que las tierras expropiadas se organizarán en formas cooperativas de propiedad, preveyendo la posibilidad de adjudicar tierras en «propiedad personal» y a empresas agrícolas estatales. También se alude a las cooperativas para reorganizar la propiedad minifundista y a la incorporación de los pequeños y medianos campesinos a las ventajas y servicios de las cooperativas. Se establece que se impulsará la organización del trabajo y la comercialización sobre bases de cooperación mutua. En los puntos básicos del programa se insiste en que la producción se organizará preferentemente bajo el sistema cooperativo, aun cuando en casos especiales se contemplará la explotación y asignación individual de la tierra.

En la actualidad, el Gobierno de la Unidad Popular, utilizando la Ley de 1967, está expropiando con mucha rapidez (2.160.000 hec-

(4) Sobre esta base hice una configuración del empresario colectivo en *La empresa, el empresario y la explotación en la legislación agraria de Chile*. R. E. A. S., núm. 76, que constituye una parte de mi trabajo sobre «Régimen jurídico de la propiedad y de la explotación agrarias» en el que se distingue la función social de la propiedad y de la empresa, o del propietario y el empresario, siguiendo la dirección apuntada en «Nuevas formas jurídicas de empresas agrarias no capitalistas», trabajo realizado para el Seminario de FACES, en 1965.

táreas en nueve meses) y pretende prescindir de la etapa previa del asentamiento y adjudicar las tierras en formas colectivas, pero sin que se haya definido hasta ahora con claridad las formas de propiedad y explotación nuevas, pues se querían crear organizaciones de ámbito comarcal y vincular a ellas las unidades de producción. Quizá esté comenzando una tendencia más estatalizadora en cuanto a la propiedad, aunque con formas de explotación en común o colectiva. Se han constituido unas nuevas organizaciones, los Centros de Reforma Agraria, sobre las que no tengo documentación suficiente.

Por otra parte, conforme al programa del nuevo Gobierno, se pretende acabar con la inexpropiabilidad de las explotaciones óptimas y disminuir el derecho de reserva del propietario expropiado.

La nueva Ley de reforma agraria peruana, de 24 de junio de 1969, se adelantó en el camino de las nuevas tendencias colectivistas. En virtud de lo dispuesto en la nueva Ley, la Administración, sin predeterminedación legal, puede elegir entre distintas modalidades de adjudicación de las tierras adquiridas para la reforma agraria. Aun sin excluir la adjudicación a personas naturales, no tiene un lugar preferente este tipo de adjudicación, como pasa, en términos puramente legales, en Chile.

La primera actuación de la reforma agraria fué realmente impresionante. En unos pocos días, y planeado como una operación militar, se ocuparon 550.000 hectáreas, a la vez que las plantas industriales que estaban correlacionadas con la explotación de la tierra. Se trataba de los llamados complejos agro-industriales, principalmente de caña de azúcar, algunos de ellos de una gran eficiencia económica. La explicación oficial fué terminante: «Esperaban que empezásemos la reforma por las tierras peores para después hablar del fracaso de la reforma; empezamos por lo mejor y con lo que representa la mayor concentración económica y de poder».

Constituyendo los complejos agro-industriales unidades de producción compuestas por tierras y plantas industriales, no había más opción que adjudicar o encargar la explotación a una empresa pública o a una asociación campesina; se optó por la cooperativa de producción.

La importancia para la economía nacional de estas asociaciones cooperativizadas hace que la intervención en ellas de la Administración sea muy acusada, aunque esta intervención debe ir disminuyendo y, teóricamente, acabar cuando se extingan las obligaciones pendientes con la Dirección General de Reforma Agraria.

Como antes decíamos, la nueva Ley de reforma agraria peruana no señala directamente una preferencia por un tipo de propiedad y de explotación para las tierras adquiridas para la reforma agraria. Sólo había un punto en el que se advertía una preferencia: en el crédito agrario, el cual debe darse preferentemente a las cooperativas. Más tarde, en las publicaciones oficiosas sobre la reforma agraria se advierte la intención de los reformadores, al decir que los predios rústicos afectados por la reforma agraria se adjudican en propiedad a los campesinos de acuerdo al siguiente orden de preferencia: cooperativas, comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social, grupos precooperativos y personas naturales con tendencia a su integración en forma cooperativa. Es decir, la Administración, frente a la libertad de opción que le da la Ley, parece optar por formas de propiedad común o colectiva.

Esta preferencia ha dado lugar a una regulación bastante extensa e intencionada de las cooperativas, con un marco muy amplio en el que se señalan tres tipos: cooperativas agrarias de producción, de integración parcelaria y de servicios. Todas ellas se integran en las Centrales cooperativas, a las que también se integran las cooperativas comunales que se constituyen sobre las propiedades comunales campesinas y las tierras que se agreguen a éstas por la reforma agraria.

No obstante, la reglamentación no es neutral; hay una inclinación evidente hacia las cooperativas de producción, que son aquellas que constituyen unidades indivisibles de explotación en común, en las que la tierra, ganado, instalaciones, cultivos, equipos y plantas de beneficio son de su propiedad, sin individualizar los derechos de sus socios. La inclinación se advierte al establecer sus objetivos: «Constituir una forma de organización socio-económica que permita alcanzar el bienestar social y la realización plena del hombre y sirva como agente dinámico para la consecución de una sociedad solidaria». La idea del cambio social es patente.

Tanto en Chile como en el Perú no se pretende una acción unilateral de la Administración, sino una intervención directa de los campesinos. Son éstos los que en las cooperativas deciden, aunque pueda intervenir la Administración; se hacen cargo de las responsabilidades y reciben asesoramiento. En Chile se han formado los Consejos campesinos, que intervienen en todas las fases de la reforma agraria; a su vez, los campesinos tienen un grado de autonomía grande, que ya se ha manifestado cuando sus opiniones no coinciden con la Ad-

ministración. Hay una idea muy clara de que se trata de derechos de los campesinos y no de gracia del Estado. Y para ello se intenta «concientizar» a todos los campesinos.

IV. CONCLUSION

En mi opinión, de este examen somero que hechos hecho pueden deducirse claramente unas nuevas tendencias en la reforma agraria en Iberoamérica:

1.^a El retorno a la reforma agraria jurídica. Primero y ante todo, se quieren transferir los derechos sobre la tierra rápidamente, sin detenerse frente a las explotaciones de gran eficacia económica.

2.^a Preponderancia progresiva de la propiedad y explotación colectiva sobre la propiedad y explotación individual.

3.^a Aparición de las explotaciones estatales.

4.^a En relación a las cooperativas agrarias:

a) su constitución sobre base exclusivamente campesina;

b) la participación en ellas del Estado o de Entidades públicas;

c) la propiedad cooperativa como forma de propiedad colectiva y la explotación cooperativa como forma de explotación colectiva;

d) la cooperativa como instrumento de planificación;

e) la integración de cooperativas entre sí y con otras asociaciones agrarias con fines económicos y para servir de cauce a las organizaciones campesinas, y

f) instrumento de cambio social hacia una nueva sociedad.

La cooperativa se concibe como instrumento de acción hacia la reforma agraria, hacia la sustitución del individualismo por la solidaridad, hacia la organización campesina, para conseguir el poder o participar en él.

5.^a Conseguir la participación activa del campesino en la reforma agraria, de forma que sea actor de la transformación. La capacitación va dirigida a conseguir esta participación y a que se vaya ampliando hacia el poder político para transformar la sociedad. Se trata de crear, al hilo de la reforma agraria, un movimiento campesino poderoso que asuma sus funciones en la nueva sociedad.

6.^a Reducir al máximo la propiedad no reformada e integrarla con las unidades reformadas.
