

Las reformas agrarias hispanoamericanas

SUMARIO: I. LA TENENCIA DE LA TIERRA: A) LAS DIVERSAS TENDENCIAS.—B) LAS PLANIFICACIONES MODERNAS.—II. SU PLANTEAMIENTO EN HISPANOAMÉRICA: A) DATOS A TENER EN CUENTA.—B) LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE.—C) LA CONFERENCIA DE VIÑA DEL MAR.—III. LAS REFORMAS EN LOS DIVERSOS PAÍSES: A) REFORMAS ANTIGUAS: 1. *México*. 2. *Bolivia*. 3. *Guatemala*.—B) LAS REFORMAS DE LA DÉCADA DE LOS SESENTA: 1. *Ecuador*. 2. *Colombia*. 3. *Venezuela*. 4. *Chile*. 5. *Perú*. 6. *Honduras*. 7. *Panamá*. 8. *Costa Rica*.—C) LA EXPERIENCIA MARXISTA: 1. *Cuba*. 2. *Nicaragua*.—IV. RESULTADOS OBTENIDOS: A) ASPECTO ECONÓMICO-SOCIAL.—B) FACETA JURÍDICA.—C) "DESIDERÁTUM" FINAL.

I. LA TENENCIA DE LA TIERRA

A) LAS DIVERSAS TENDENCIAS

"Dios ha dado la tierra a todo el género humano para que ella sustente a todos sus habitantes, sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguno". En esta frase, sencilla y completa a la vez, resume el Papa JUAN PABLO II la doctrina social de la Iglesia sobre este tema, en su reciente encíclica *Centesimus annus*.

La propiedad de la tierra agrícola y los medios de su llevanza es una de las cuestiones claves de la humanidad y, sin duda, una de la que más encontradas posiciones ha suscitado.

Desde la concepción individualista, que concibe al dominio como uno de los más sagrados e inviolables derechos del hombre, hasta la tesis rotunda de los anarquistas de que la propiedad es un robo, hay no pocas posiciones intermedias, sin que ninguna de ellas haya llegado a satisfacer a todos por igual.

Sobre la tierra y sus problemas se han derramado ríos de tinta, se han

publicado montones de estudios y se han pronunciado miles de conferencias, mítines y soflamas. La expresión "reforma agraria", que apareció a principios de siglo, fue idealizada hasta convertirla en una casi panacea que valdría para curar todos los males y dar satisfacción a todas las necesidades.

Ya casi a finales del siglo vemos que no sólo ha fallado el pronóstico, sino que ni siquiera estamos de acuerdo sobre qué se debe entender por tal reforma. Desde el puro y simple reparto de suelo que era la idea inicial, se ha llegado hasta las complicadas planificaciones modernas de tintes técnicos, pasando por las más o menos altisonantes ideas de las reformas integrales y de la transformación de las estructuras.

Cada tendencia política enarbola su bandera, alumbrando soluciones que suelen ser interesadas y parciales. Los terratenientes poderosos acceden a veces a verificar pequeñas reformas aceptando algunos sacrificios, con el estudiado propósito de dejar que cambie algo para que todo siga igual. Las tendencias socialistas, en mayor o menor grado, acuden a colectivizaciones que suelen ser poco compatibles con la innata independencia y el ideal de propiedad que subyace en todo hombre de campo. Las tendencias comunistas, de signo rígido y absorbente, simplemente sustituyen al antiguo señor por la autoridad omnímoda del partido o del Estado, que suele ser un patrono poco deseable.

Todo un abanico de tendencias dispares. Pero no han sido capaces de solucionar los problemas y éstos subsisten.

B) LAS PLANIFICACIONES MODERNAS

Superados ya, como veremos, los postulados que alentaron las reformas de origen revolucionario, es idea que va ganando terreno la de que la agricultura necesita una reforma planificada dentro del ámbito general del desarrollo económico de cada uno de los países.

Este consenso sobre la planificación va creciendo y es objeto de regulaciones particulares que siguen las orientaciones de los técnicos internacionales. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, más conocida por su anagrama FAO, está desarrollando una labor importantísima e imprescindible a la que nos hemos de referir.

En su informe de 1971 considera a la reforma agraria como instrumento principalísimo de justicia social y parte integrante de la estrategia del desarrollo económico. Recomendaba a los Estados miembros la adopción de medidas concretas, especialmente una reforma agraria democrática, para que la propiedad y el uso de la tierra sirvan mejor a esos fines de

justicia y desarrollo, que están ligados estrechamente a la paz y seguridad internacionales.

Según la FAO, la reforma agraria debe cubrir todos los aspectos del progreso de las instituciones rurales y abarca principalmente cambios en las estructuras de la tenencia de la tierra, la producción y los servicios auxiliares. En cuanto a la reforma de las estructuras, es principio básico que los beneficios que se deriven de la explotación de la tierra deben corresponder a quienes la trabajan, tanto cuando se crean unidades familiares con tierra existente, como cuando se nacionaliza la tierra para darla a trabajadores en explotación individual o colectiva. La reforma agraria debe ser punto de partida e instrumento de un desarrollo económico general, constituyendo un factor esencial para formar y conservar una sociedad igualitaria.

La reforma agraria se integra, además, de otras medidas de gran importancia: abolición o mejoramiento de algunas formas de aparcería, regulación de los arrendamientos, perfeccionamiento de los registros de la propiedad para asegurar la titulación de las fincas adjudicadas, compra o expropiación de tierras para su distribución entre quienes carecen de ellas o las tienen en extensión insuficiente, dotaciones a las cooperativas, operaciones de concentración parcelaria, acceso a la propiedad de los colonos mediante derechos de adquisición preferente, colonización y adecuación de tierras, mediante desecaciones o regadíos, y tantas otras actuaciones cuya concreta aplicación se confía a cada uno de los Estados.

En cuanto a las reformas empresariales y las de técnicas de producción, deben realizarse mediante incentivos económicos y fiscales que fomentan las explotaciones familiares o la agricultura de grupo, según convenga, así como por el asesoramiento técnico y jurídico a estas explotaciones. Su finalidad debe ser el aumento de la producción y el mejor uso de los recursos humanos, todo ello tendente a elevar el nivel de vida. Los cambios en estas estructuras deben facilitar la propagación de las técnicas más productivas a la gran masa de la población rural: el *desiderátum* sería la autocalpitalización agrícola, la dotación de los servicios auxiliares y la organización de mercados y de un adecuado régimen de seguridad social.

El logro de estos objetivos requiere, por un lado, la participación de los trabajadores del campo que será más efectiva si se asocian, porque la asociación es el vehículo idóneo para obtener y difundir los progresos económicos y capitalizar la agricultura.

Pero, además, se precisa sobre todo la decisión política de los Estados interesados y esto como factor imprescindible. Por ello, la FAO en su informe entiende que la modificación de la estructura de la tenencia de la tierra requiere no sólo una redistribución del ingreso acaecido por los

progresos técnicos, sino un cambio profundo en la posición de los actuales estratos sociales y una redistribución del poder.

El acceso a la propiedad de los campesinos, las nuevas normas sobre arrendamientos y aparcerías, la participación en el desarrollo, la reordenación del territorio y la planificación, implican claramente una decisión política. Y la posibilidad de tomar estas decisiones dependerá de la actitud de las clases directivas y del influjo que puedan adquirir los demás estratos sociales.

Puesto que la planificación es un hecho que se va admitiendo generalmente, los Estados están tomando conciencia de la necesidad de llevarla a cabo en las diversas facetas del espectro económico. En cuanto a la agricultura, en la Conferencia de Punta del Este, los países hispanoamericanos acordaron considerar la reforma agraria como parte muy importante de su desarrollo económico y social, comprometiéndose al objetivo de acometerla, mediante el propósito de enmendar y complementar las Leyes ya existentes y la promulgación de normas nuevas en los países que no las tenían.

A diferencia de las primeras reformas de México, Bolivia y Guatemala, que estuvieron precedidas de transformaciones radicales o revolucionarias, veremos los restantes movimientos reformistas de Hispanoamérica que se han introducido progresivamente, dentro del marco de instituciones políticas flexibles. Cuba y Nicaragua son caso aparte.

II. SU PLANTEAMIENTO EN HISPANOAMÉRICA

A) DATOS A TENER EN CUENTA

Las estadísticas, por áridas que parezcan, suelen reflejar la cruda realidad y sus datos, numéricos y fríos, de los que se no puede prescindir, son en este caso de una elocuencia abrumadora.

En los últimos años, a través de censos agrarios patrocinados por los diferentes gobiernos y la FAO, así como por los estudios llevados a cabo por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, se ha obtenido un conocimiento más perfecto de la situación de la tenencia de la tierra y de la distribución de los recursos productivos en el continente hermano.

El ingeniero español LUIS GARCÍA DE OTEYZA (en su trabajo *Experiencias sobre reforma agraria en Iberoamérica*) nos señala la magnitud del problema basándose en los datos globales obtenidos para los veinte países iberoamericanos y que ponen de manifiesto, en primer lugar, lo reducido de la superficie labrada: de los 2.000 millones de hectáreas tan

sólo se cultiva 100 millones, es decir, el 5 por 100 del área total; el 20 por 100 se destina a pastos y el resto es superficie forestal o improductiva. Por otra parte, la distribución de fincas según tamaño pone de manifiesto una exagerada concentración de la propiedad: las fincas de más de 1.000 hectáreas, que representan el 1,3 por 100 del número total, ocupan el 61 por 100 de la superficie; en el otro platillo de la balanza, las fincas de menos de 5 hectáreas, que representan en número el 46 por 100 del total, sólo ocupan el 0,9 por 100 de la superficie.

De estas estadísticas se deduce, además, que dichos porcentajes están muy desigualmente repartidos entre los países, con ventaja para algunos y en contra de otros. Así, entre Argentina y Uruguay tienen el 30 por 100 de las tierras en cultivo y otro porcentaje igual lo tiene Brasil, con lo que entre los tres suman un 60 por 100 de tierra de labor, para un 45 por 100 de población; el resto de los países del subcontinente sólo tienen en conjunto un 40 por 100 de tierra para una población del 55 por 100. Los índices de producción son también bastante dispares y reflejan unos niveles muy poco halagüeños.

En cuanto a las estructuras de llevanza de la tierra, oscilan entre el latifundio y el minifundio, con escasas explotaciones familiares intermedias. Se ha dicho que la gran extensión y la diminuta parcela forman un binomio inseparable e independiente, pues las haciendas latifundistas se mantienen productivas gracias a la mano de obra barata que obtienen de los minifundistas vecinos. Y éstos no tienen otra fuente de aumentar su escaso sustento que trabajando en la grandes haciendas próximas.

Este binomio no supone sólo una relación de producción y trabajo, sino que más bien significa una clara estratificación social y diferenciadora. Por esta causa aún subsisten modos de trabajo un tanto alejados de una contratación laboral normal y entre iguales y que más bien se parecen a relaciones con claras reminiscencias serviles. Los peones, colonos, huasipungueros, arrimados, arrendires, yanapas y otras especies parecidas suponen situaciones y figuras que a veces han de soportar los sin tierra, obligados a aceptar condiciones leoninas y muy poco humanas.

La mayor parte de los países iberoamericanos presentan, pues, unas estructuras agrarias defectuosas. El citado GARCÍA DE OTEYZA trae a colación el expresivo resumen que en 1961 hacía el norteamericano T. F. CARRELL y que transcribimos: "Las unidades de producción o son demasiado grandes o demasiado pequeñas; la propiedad y la posesión son a menudo precarias; las comunidades son tradicionalistas e inflexibles; las condiciones del trabajo agrícola no difieren mucho de la servidumbre; la tierra, como fuente de recursos, no se obtiene fácilmente, sino que es acaparada y resulta inalcanzable para el pequeño agricultor; una persona

sin tierra no puede ascender gradualmente a la clase propietaria. Los propietarios y los no propietarios de la tierra están frecuentemente separados por auténticas barreras raciales y culturales; el sistema refuerza el *status quo* y confiere poder sólo a aquellos que tienen posición y riqueza heredadas..."

Con tales datos se comprende que el intento de cambiar estas defectuosas estructuras agrarias sea una necesidad tan realmente sentida como difícil de realizar. A ello han tendido las reformas agrarias que se iniciaron en América en 1917 con la violenta agitación de México, donde los hombres de ZAPATA y PANCHO VILLA se alzaron contra el sistema de las plantaciones capitalistas. Una generación después, tras la victoria castrista, se unieron las revueltas endémicas de los campesinos con el pensamiento marxista.

Entonces, para hacer frente a la movilización campesina que, acaudillada por CHE GUEVARA, amenazaba con extenderse, se decidió un cambio táctico: sacrificar a los grandes propietarios para disminuir tensiones y evitar que estas sublevaciones populares adquiriesen mayor amplitud.

La creación de la FAO ha sido un acontecimiento de gran alcance para la difusión de las reformas agrarias en todo el mundo, pues sus técnicos han recomendado que se suministre a los países interesados la asistencia necesaria para llevar a cabo la planificación y la aplicación de medidas de reforma agraria. Bajo el patrocinio de la FAO se celebró ya en 1951 la primera conferencia sobre régimen territorial, el Tratado de Punta del Este de 1961 y las conferencias mundiales de reforma agraria en Roma en 1966 y otra en noviembre de 1979.

A las reformas basadas en la cólera milenaria de los campesinos, se opone la reforma agraria planificada, basada en la sensatez de los gobiernos y que se encauza depositando la confianza en las actuaciones de los agrónomos, juristas y sociólogos.

B) LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE

Ante el peligro de un gran descenso en la producción y hasta de una auténtica catástrofe si se alteraban gravemente las estructuras, se trató de oponer a la "revolución roja" la llamada "revolución verde", a la que se pretendió dar un puro carácter técnico. Aunque en realidad es difícil obtener una reforma técnica a secas sin alterar de algún modo los sustratos sociales agrarios, pues los principios en que se fundamentan las reformas arrancan casi siempre del enfrentamiento de las ideologías existentes en cada país.

A este intento de llevar a cabo una racional estructuración por cauces pacíficos respondió esta conferencia celebrada en Punta del Este, Uruguay, en el mes de agosto de 1961. En ella se redactó la Carta que lleva su nombre, pretendiendo el establecimiento de la "Alianza para el Progreso", dentro del marco de una amplia cooperación panamericana.

En su preámbulo se declara que las Repúblicas americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una mayor justicia social para sus pueblos.

En el título primero se señalan los objetivos de la "Alianza para el Progreso" que tiende a aunar todas las energías de los pueblos y gobiernos americanos para realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelere el desarrollo económico y social de sus países para alcanzar el máximo bienestar con iguales oportunidades para todos.

Entre las metas a conseguir, resaltamos el punto 6.º que especialmente nos interesa. Se pretende: "Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, donde así lo requiera, con miras a sustituir el régimen latifundista y minifundista por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad".

Y en el título segundo, donde los países participantes en la conferencia establecen sus programas nacionales de desarrollo, se incluye, en el capítulo II, 2c, como punto importante de los mismos el empeño de robustecer la base agrícola, extendiendo los beneficios de la tierra, en forma cada vez mayor, a quienes la trabajan y asegurando, en los países de población indígena, la integración de ésta al proceso económico, social y cultural de la sociedad moderna.

Consecuencia más o menos inmediata de estos acuerdos de Punta del Este fue la promulgación en la década de los sesenta de numerosas regulaciones legales de reforma agraria. Con la excepción de Argentina, Uruguay y El Salvador, los demás países iberoamericanos establecieron sus respectivas regulaciones reformistas, más o menos conservadoras o avanzadas y que luego han sido también aplicadas de modo desigual. México, Bolivia y Guatemala ya habían iniciado sus reformas con anterioridad, y Nicaragua y Cuba, ya lo sabemos, han ido por derroteros bien distintos.

C) LA CONFERENCIA DE VIÑA DEL MAR

Patrocinada por la FAO, que la consideró su octava conferencia regional de reforma agraria, tuvo lugar esta reunión en marzo de 1965 en Viña del Mar (Chile), con la asistencia de representantes de los países americanos y de observadores y delegados de varios organismos internacionales; todo ello bajo la presidencia del doctor EDUARDO FREI, que entonces era Presidente de aquella República y gran propulsor de la reforma agraria de su país.

Entre los temas estudiados destacó el referente a la política de reforma agraria, diciéndose que según los resultados del estudio realizado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), sobre ocho países, la reforma de estructuras debe considerarse requisito previo del desarrollo agrícola en todos los países iberoamericanos y como condición *sine qua non* para que los estímulos institucionales y las medidas de asistencia al agricultor den los frutos apetecidos. La magnitud del problema, se dice, exige que se actúe de modo rápido para planear y ejecutar aceleradamente los programas de reforma agraria.

En consecuencia, la Conferencia recomienda a los gobiernos, entre otras medidas:

- Adoptar legislaciones adecuadas, cuya ejecución debe ser respaldada con programas debidamente financiados.
- Acelerar los programas de reformas ya iniciadas.
- Y adoptar las medidas tributarias coadyuvantes.

Entre las conclusiones finales se dice que los obstáculos primordiales que impiden el desarrollo de estos países son de carácter institucional y derivados del hecho de que las estructuras agrarias son injustas y anticuadas en la mayor parte de los países, por lo que no se adaptan a la dinámica del progreso. Por consiguiente, se termina, todos los esfuerzos nacionales e internacionales tendentes a promover el desarrollo de los países iberoamericanos están destinados al fracaso si sus gobiernos no se deciden a asumir sus responsabilidades y a adoptar, cuando sea preciso, medidas radicales y pragmáticas destinadas a reformar las estructuras agrarias.

Uno de los más destacados participantes en la conferencia, el doctor CARLOS SANZ DE SANTA MARÍA, Presidente del Comité Internacional de la Alianza para el Progreso, en su intervención, tras examinar los datos estadísticos, dijo que éstos revelan que existe un apreciable retraso en la agricultura iberoamericana que es preciso superar en el más breve plazo; por ello, consideraba necesario insistir en todos los campos y a todos los niveles, ante gobiernos y parlamentos, para que los sectores campesinos

inicien rápidamente una nueva etapa de despegue que les libere de sus muy bajas condiciones de vida.

El lenguaje de los propios técnicos interesados y conocedores del problema es lo bastante elocuente para que sea preciso insistir más.

III. LAS REFORMAS EN LOS DIVERSOS PAÍSES

A) REFORMAS ANTIGUAS

1. *México*

Este entrañable país hispanoamericano encarnó la primera y más original reforma del suelo del presente siglo. Recibe su impulso de una revuelta popular y después se desarrolla como una experiencia degenerada de socialismo, con vanos deseos revolucionarios, dentro de un país aferrado al bloque liberal, pese a sus rótulos externos.

Las ideas de ZAPATA y sus consejeros cristalizaron en el Decreto de 6 de enero de 1915, traducéndose después en el artículo 27 de la célebre Constitución de Querétaro de 5 de febrero de 1917, que nacionalizó el derecho a la tierra.

Comienza diciendo este precepto que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Si esta idea se iba a llevar a rajatabla, si la propiedad era de la nación, no era muy explicable el párrafo siguiente de total sabor liberal: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

Pero el párrafo tercero ya sigue abiertamente la línea de la socialización al decir: "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos puestos o centros de población agrícola con las nuevas tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda

sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de la población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.”

En el repetido artículo 27, muy extenso y a lo largo de dieciocho prolijos apartados, se regula la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, sólo posible para los mexicanos; se prohíbe la adquisición a las asociaciones religiosas de cualquier credo, a las instituciones benéficas, a las sociedades comerciales por acciones y a los bancos, fuera de aquellos bienes raíces necesarios para su objeto directo. Se reconoce capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que guarden el estado comunal y, como medida propiamente de reforma, se ordena dotar con tierras a los núcleos de población que carezcan de ejidos conforme a sus necesidades. Para llevar a cabo estas últimas operaciones se regulan los organismos y reglas que han de presidirlas, con respeto en todo caso, para la llamada pequeña propiedad agrícola. Se considera como tal, siendo intangible en su carácter de dominio privado, según la regla 15 de este artículo, la que no exceda de 100 hectáreas de riesgo o humedal de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación; para éstos efectos de equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Así de casuista es la Constitución.

Hasta aquí, una síntesis de las normas constitucionales mexicanas en materia de propiedad rústica, que se ha visto que contienen un sistema bastante rígido de socialización y reforma agraria. Sin embargo, pronto se fueron modificando en la realidad estos principios, permitiéndose la concesión a los particulares del dominio sobre las tierras y las aguas como propiedad privada.

Tras la muerte de ZAPATA hay un período de incertidumbre al que sucede un apogeo del movimiento agrarista en la época del Presidente CÁRDENAS (1934-1940), con otra pausa que llega a 1958. Después se asiste a un nuevo auge de la reforma agraria, originado por el cierre de la frontera norte a los braceros que acudían a las recolecciones del país vecino.

La figura central de la reforma agraria mexicana es el "ejido", o sea, el lote de tierra que posee un grupo rural. El fondo colectivo es inalienable, inembargable, imprescriptible e indivisible y, además, no puede transmitirse libre y directamente; pero el disfrute de la tierra sí es individual y hereditario, de modo que, dejando aparte los bosques y los pastos, el ejido

se divide en parcelas que casi siempre se cultivan individualmente, aunque también existen ejidos que se explotan en común.

Últimamente esta figura del ejido ha sido objeto de análisis y críticas al enfocar tanto su aspecto jurídico como económico. Se dice que de 1926 a 1962 los gobiernos mexicanos han soportado grandes pérdidas por mantener un absurdo sistema cooperativo formado por asociados que apenas saben leer y carecen de toda aptitud empresarial. En varias ponencias presentadas al Coloquio Internacional sobre reforma agraria celebrado en la Universidad de México en 1990, por los doctores PONCE DE LEÓN, ESCARCEGA LÓPEZ, BOTEY ESTAPE y DURAND ALCÁNTARA, se preconiza la necesidad de retocar el sistema de la reforma agraria mexicana en general y la organización de los ejidos en particular.

En 1971 se modificó el artículo 51 de la Ley Federal de Reforma Agraria, estableciendo que el núcleo de población ejidal es *propietario* de las tierras y bienes que en la misma se señalen; la resolución presidencial otorga al ejido propietario carácter de poseedor o se lo confirma si el núcleo ya disfrutaba de una posesión provisional.

Como se ve, hay un importante cambio de criterio, pues ya no cabe seguir hablando de la propiedad estatal de las tierras de los ejidos. Claro que esto roza un tanto con los preceptos del artículo 27 de la Constitución que hemos visto y, por ello, con razón opinan los citados doctores ESCARCEGA y BOTEY que de llevarse a cabo la recomposición territorial de los ejidos, debería incorporarse al texto constitucional esta nueva figura definiendo más claramente su condición y naturaleza jurídica.

Más adelante recogeremos un balance de los resultados prácticos de la reforma agraria mexicana.

2. *Bolivia*

Al igual que México, aquí la reforma agraria tuvo su origen en una revolución, la de 1952. Iniciada por los mineros, pronto se corrió a los campesinos y la agitación de éstos obligó al gobierno de PAZ ESTENSORO a proclamar la reforma por Ley de 2 de agosto de 1953.

La situación en el campo boliviano estaba caracterizada por enormes desigualdades, ocupando los latifundios casi las tres cuartas partes de la superficie labrable, mientras el resto pertenecía a las comunidades; la mediana propiedad prácticamente no existía y sí, en cambio, el minifundio.

La Ley de 1953 proclamaba, de entrada, el principio de la nacionalización del suelo con muy pocas excepciones, entre ellas la pequeña propiedad familiar y la propiedad mediana, con una extensión tope de 80 hectáreas

de regadío, de 400 hectáreas en el altiplano y 2.000 hectáreas en el bosque tropical.

Sin embargo, la revolución no tuvo demasiados miramientos: los latifundios fueron ocupados súbitamente y las propiedades fueron desbordadas por los campesinos que de este modo abolieron de hecho el sistema señorial de la gran propiedad, para que pasase la tierra a quienes la trabajaban. El cambio posesorio se efectuó en la práctica dentro del ámbito de cada gran finca, con lo que se conservaba en parte la unidad de cultivo territorial antigua.

En la Ley de 1953 se establecían los procedimientos para la liberación de las antiguas haciendas y su distribución entre los colonos, pero ya hemos dicho que éstos no esperaron a estos procedimientos que consideraban premiosos y realizaron en la mayor parte de los casos ocupaciones de hecho, dando lugar a auténticas confiscaciones. Este traspaso posesorio liberó a los colonos del régimen antiguo de cuasiservidumbre, pasando la tierra a los campesinos, bien en parcelas individuales o en explotaciones colectivas en forma de sindicatos.

Posteriormente, las autoridades daban visto legal a estas situaciones de hecho, otorgando a los ocupantes un título de propiedad, pero con manifiesta lentitud: transcurridos más de doce años después, en 1966, todavía no habían recibido su título ni casi la mitad de los adjudicatarios. Pero es de tener en cuenta que no eran fáciles los problemas que tales legalizaciones comportaban y uno de ellos era tratar de solucionar el destino de los llamados agregados o simples obreros agrícolas, dependientes no del señor, sino de los colonos y a los cuales hubo que adjudicar también lotes de tierra, a veces demasiado minúsculos.

Si la reforma boliviana fue eficaz, por lo expeditivo de sus métodos iniciales, para suprimir de un modo rápido el antiguo sistema señorial, adoleció en cambio de falta de eficacia a la hora de elevar el nivel de producción. Este nivel productivo, por el contrario, descendió de forma alarmante al desequilibrarse de modo abrupto los factores y, como consecuencia, el nivel de vida campesino fue a peor.

Por otra parte, con el fraccionamiento excesivo, se añadió al minifundismo ya existente un mayor número de pequeñas parcelas inexplotables. Los antiguos colonos o "arrendires" pasaron a ser propietarios de sus parcelas, ciertamente, pero éstas eran inviables económicamente en la mayoría de los casos. JEAN LE Coz (en su libro *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tse-tung y la FAO*) cita el caso del valle de Cochabamba, donde 8.000 hectáreas fueron repartidas entre otras tantas familias, a razón de una hectárea por familia; se comprenderá que así no hay modo de subsistir, ni aun siendo del mejor regadío.

A menudo los antiguos trabajadores braceros de la hacienda, empleados como hemos dicho de los colonos o arrendires, se quedaron sin tierras, ya que éstas en principio se adjudicaron en cultivo colectivo entre los citados colonos.

El gobierno boliviano ha realizado ímprobos esfuerzos colonizadores en la vertiente sur de la cordillera y en los llanos, para tratar de remediar la enorme presión humana del valle del altiplano, poniendo en práctica una Ley de Colonización de 1959, pero no siempre han tenido éxito tales tareas, por la resistencia de los grupos de población a trasladarse y cambiar de ambiente y tipos de vida.

También se ha intentado encauzar el programa de renovación comunitaria mediante la creación de cooperativas basadas en las antiguas colectividades de gran arraigo entre las poblaciones de origen indio. Parece que el movimiento cooperativista así encauzado no ha tenido demasiado éxito por dificultades financieras y por ía poca asistencia técnica.

Además este intento de convertir la cooperativa en centro de una auténtica explotación colectiva de la tierra encontró un fuerte obstáculo en las comunidades indígenas de hacienda: los adjudicatarios se consideraban propietarios de su parcela y no se pudo suprimir la dispersión para crear unidades de cultivo más extensas y viables. El gobierno boliviano calificó oficialmente a estas comunidades como el mayor enemigo de la reforma agraria, pero después cedió un tanto en su pugna, concediéndoles libertad para solucionar a su modo sus propios problemas.

El citado LE Coz achaca el estancamiento actual del proceso reformador boliviano a la incompatibilidad entre la comunidad genuina incaica y la organización cooperativa que prefiere las técnicas modernas. Por otra parte, dice, el malogro de las guerrillas que en su día organizara el CHE GUEVARA señala la regresión del ímpetu revolucionario; por ello, concluye opinando que aún no se ha resuelto el problema agrario boliviano en cuanto que subsisten bastantes campesinos que, aun siendo propietarios, soportan un nivel de vida muy bajo.

3. *Guatemala*

Su reforma agraria, parcial y un tanto fugaz, tuvo su origen remoto en la llamada revolución de los oficiales jóvenes de 1944. El Presidente ARBENZ promulgó la Ley de 17 de julio de 1952, complementada por el Decreto 900. A la caída de ARBENZ fue derogada por el Estatuto Agrario de 1954.

Esta reforma, aun con el ambiente revolucionario que le sirvió de germen y caldo de cultivo, tuvo más bien el carácter de un gesto electora-

lista y de concesión del gobierno, sin la intervención ni el empuje directo de las masas populares. Fue, pues, un acto político por el cual se otorgaban algunas ventajas a los campesinos y que no pretendía cambiar de modo decisivo la relación de fuerzas sociales, como antes había ocurrido en México y Bolivia.

En la Constitución de 1945, dada por el Presidente ARÉVALO durante el llamado período revolucionario, se habían sentado las bases legislativas para el cambio de las estructuras agrarias. En su título IV el Estado asumía la obligación de fomentar las actividades agropecuarias procurando que los frutos del trabajo beneficiaran preferentemente a sus productores y que la riqueza alcanzara al mayor número de habitantes. Y en el artículo 90, si bien se reconocía la existencia de la propiedad privada, se exigía el cumplimiento de su función social para poder garantizarla. También en el título IV se prohibió terminantemente el ensanchamiento de los latifundios existentes, dejando la calificación de los mismos, así como las medidas tendentes a su desaparición al desarrollo de una Ley especial posterior que debía procurar directamente su reducción en beneficio de la comunidad.

Los principios de la Ley de Reforma Agraria de 1952 fueron bastante tímidos. El Decreto 900 que la complementó dispuso la expropiación de la propiedad privada "ociosa", con miras a suprimir el latifundismo, esbozando como justificante el criterio de la productividad. De este modo preservaba de la expropiación la pequeña propiedad aunque estuviera inculta, la de tipo medio siempre que estuviera cultivada al menos en dos tercios por el dueño y aun la gran propiedad en la que estuvieran asentadas empresas agrícolas con cultivos técnicos o económicos, tales como café, tabaco, algodón, citronela, limón, banano, caña de azúcar, hule, quina, frutales, frijol, cereales u otros artículos cuya producción esté destinada a satisfacer necesidades del mercado internacional.

La reforma se articulaba esencialmente en una expropiación, con indemnización previa, y una redistribución de las tierras expropiadas. El 60 por 100 de las tierras incluidas pertenecían a propietarios privados y el resto eran propiedad del Estado y en los dos años que duró la reforma se distribuyeron casi 400.000 hectáreas entre unos 88.000 campesinos, a una media de 4,5 hectáreas por explotación.

Un problema grave a resolver fue el de las tierras comunales que se encontraban secularmente en situación de litigio, por la gran imprecisión de sus límites. El Decreto 900 dispuso que en caso de conflicto entre municipios y comunidades agrarias las tierras serían adjudicadas a éstas en régimen de usufructo; si el litigio era entre particulares y comunidades, se resolvería en favor de ellas también, pero salvados los derechos de los particulares.

Los sucesos políticos acaecidos en junio de 1954, con el golpe de estado de Castillo de Armas, trajeron como consecuencia la congelación de la reforma agraria en Guatemala, promulgándose el 26 de julio del mismo año un Estatuto Agrario en el cual, tras liquidar y resolver las situaciones derivadas de la legislación anterior, se establecen unos principios básicos para ajustar en adelante la política agraria.

En el capítulo I del Estatuto se reconoce a todo ciudadano el derecho a obtener la tierra necesaria para su sustento, la cual será considerada como patrimonio familiar protegido y auxiliado por el Estado; será obligación estatal llevar a cabo una intensa colonización interior, reduciendo los baldíos y abriendo nuevas explotaciones, con obras de regadíos y vías de comunicación que hagan factible el fin propuesto. Se prohíbe expresamente toda forma de trabajo gratuito en el campo por ser hiriente para la dignidad del guatemalteco como hombre libre; se traslucen las difíciles condiciones laborales en el mismo precepto al consignarse que "jamás obligará a los trabajadores ningún compromiso de hacer labores o faenas a título de compensación por prestaciones de cualquier naturaleza".

En los capítulos II y siguientes del Estatuto de 1954 se reglamenta la situación transitoria entre la Ley de Reforma Agraria de 1952 y la que habrá de dictarse en su sustitución, debiendo citarse como norma posterior la Ley de Transformación Agraria promulgada mediante Decreto-Ley 1551 de 17 de octubre de 1962. Según dichas normas transitorias, los campesinos que recibieron parcelas, créditos y otros beneficios permanecerán en la posesión, uso y disfrute de los mismos, en idénticas condiciones.

Del informe de la FAO se desprende que una vez derogadas la Constitución de 1945 que hacía posible la reforma y la propia Ley de 1952, que inició la entrega de tierras, no puede hablarse ya de la existencia de una verdadera reforma agraria en Guatemala.

B) LAS REFORMAS DE LA DÉCADA DE LOS SESENTA

Consecuencia de la Carta de Punta del Este y de la Alianza para el Progreso es una serie de Leyes de reforma agraria que se publican en esta década y cuyo desarrollo posterior es bastante desigual, según los países y sus diversas circunstancias económicas y políticas.

Estas reformas tienen unas limitaciones que se señalan en el informe que emitió la FAO en 1966:

- La extensión de su aplicación real depende de la voluntad de los gobiernos y del volumen de recursos que deciden afectar a tales

finés. Es sabido que en Punta del Este no se impusieron normas rígidas a los Estados, sino que se consideró facultativa la intensidad con que cada uno de los países acometería la redistribución de la tierra.

- Tienen un carácter regional y fragmentario, confiando a Institutos y Organismos especializados la tarea de localizar y organizar la redistribución equitativa de las tierras.
- La función social de la propiedad es el lema básico para inspirar las Leyes, la doctrina y la práctica de las tareas de reforma agraria.
- Por lo general son los terrenos de dominio público o comunal, y después las propiedades privadas incultas, las que preferentemente suelen ser utilizadas para su redistribución.

Veamos, ya en detalle, algunas de las ordenaciones nacionales encuadradas en este apartado que hemos llamado "de los sesenta":

1. *Ecuador*

Su Ley inicial de Reforma Agraria y Colonización fue aprobada por Decreto 1480 de 11 de julio de 1964, siendo derogada y sustituida por la nueva Ley de 9 de octubre de 1973.

La Ley de 1964 fue criticada porque, a pesar de sus grandiosos planteamientos de transformación progresiva de la tenencia de la tierra y de dar solución a los problemas rurales, sólo aportaba medios incompletos y bastante limitados. Por ello, se consideró insuficiente para borrar las enormes desigualdades existentes.

Esta Ley permitía expropiaciones de tierras por no cumplir la función social de la propiedad y contenía un plan de colonización de costes demasiado caros, motivando que su efectividad práctica fuese más bien modesta.

La nueva Ley de Reforma Agraria ecuatoriana de 1973 deroga a la anterior, así como las disposiciones sobre aparcería de 1968, la Ley de Cooperativas Agropecuarias y gran parte de la Ley de Procedimiento Agrario de 21 de junio de 1971. Quedó vigente, en cambio, la Ley de Tierras Baldías y Colonización de 1966.

El artículo 1.º de esta Ley de 1973 dice que la reforma agraria constituye un proceso de cambio gradual y ordenado de las estructuras agrarias en sus aspectos económico, cultural, social y político, por medio de operaciones planificadas de afectación y redistribución de la tierra, así como de los recursos de crédito, educación y tecnología, para alcanzar los objetivos que se señalan, entre ellos, la transformación de las condiciones de

vida del campesinado, redistribución del ingreso agrícola y organización de un nuevo sistema social de empresa de mercado.

Se considera que la tierra rústica no cumple la función social de la propiedad, según el artículo 24 de la misma Ley, cuando los predios están deficientemente explotados, cuando no se conservan los recursos naturales, cuando no se explotan directamente, cuando se produce acaparamiento de tierras y cuando no se cumplen las Leyes que regulan el trabajo agrícola.

Entre las medidas aplicables a estas fincas distingue la Ley ecuatoriana de 1973 entre:

- afectación, que es una limitación total o parcial del derecho de propiedad de las fincas rústicas que no cumplan con su función social;
- expropiación, que es la desposesión mediante precio fijado sobre la base de un avalúo catastral;
- reversión, que es volver los predios o parte de ellos a su antigua propiedad por haberlos mantenido inexplorados más de dos años;
- y extinción del derecho de dominio por mantener formas precarias de trabajo en la agricultura.

El interés por la creación de organizaciones campesinas de reforma agraria es uno de los aspectos de mayor novedad de la nueva Ley, que les dedica un capítulo entero. Por ello se recogen las tendencias doctrinales poco favorables a las adjudicaciones individuales y se acepta la nueva orientación reformista que se dirige, más bien, a las formas asociativas de producción, que permiten cumplir mejor con los postulados humanos y económicos preconizados por las reformas agrarias integrales clásicas. Así, en el artículo 68 se establece que las adjudicaciones de tierras y bienes que conforman una unidad de producción agropecuaria serán entregados en propiedad a organizaciones campesinas de cualquier tipo con personalidad jurídica, constituidas de conformidad con la Ley, a otras personas jurídicas ya existentes y, por excepción, a personas naturales, en este caso previa aprobación del Consejo de Coordinación Agraria; o sea, que las adjudicaciones colectivas serán la regla y las individuales la excepción.

2. Colombia

La reforma se regula por la Ley 135 de Protección Social y Reforma Agraria de 13 de diciembre de 1961 y el organismo especialmente encargado de realizarla es el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, más conocido por sus siglas INCORA.

El INCORA, más que una auténtica reforma agraria, realiza estudios para una amplia valoración del territorio, lo que tiene gran interés, al menos en tres vertientes: introducción del regadío en buenas tierras aptas para recibirlo, estudios para la concesión de créditos supervisados en buenas condiciones para ayuda a las explotaciones familiares viables y la colonización de nuevas tierras para implantación de agricultores. Además otorga títulos de propiedad a los campesinos a quienes se han adjudicado tierras pertenecientes a la nación, con el complemento de importantes asistencias técnicas.

Estas tierras suponen ya un importante cupo del suelo nacional y han permitido el establecimiento de números agricultores.

Además de esta atribución de tierras, el INCORA lleva a cabo una auténtico esfuerzo de desarrollo agrícola en materia de crédito y asistencia técnica, desarrollo de los cultivos y ganadería, organización de los mercados y creación y fomento de las cooperativas.

La Ley 100 de 1967 y la Ley 1 de 1968 han modificado en parte la Ley inicial 135 de 1961 de Reforma Agraria, con vistas a hacerla más operativa y eficaz. Así, se garantiza una duración de diez años, como mínimo, a los arrendatarios y aparceros, los cuales pueden convertirse en propietarios tras ese plazo; además, el INCORA garantiza a los actuales propietarios que sus tierras no podrán ser expropiadas durante el tiempo necesario para amortizar las inversiones que hayan realizado.

La reforma agraria colombiana ha situado a un cierto número de propietarios medianos y por otra parte han ayudado a modernizarse a las grandes haciendas. Se dice que no constituye una verdadera reforma en cuanto que no ha transformado de modo visible los estratos sociales y que no es suficiente porque aún existen campesinos sin tierra. Pero la verdad es que se está actuando con gran esfuerzo y dentro de las posibilidades nacionales, lo que ya es bastante.

3. *Venezuela*

Su Ley de Reforma Agraria es de fecha 5 de marzo de 1960, anterior, por tanto, a la Conferencia de Punta del Este. Acaban de cumplirse treinta años y el día 5 de marzo de 1990 se celebró un acto especial conmemorativo en el que intervinieron, entre otros, el Presidente de la República, doctor CARLOS ANDRÉS PÉREZ, y el que fuera Ministro de Agricultura al promulgarse la Ley, doctor VÍCTOR JIMÉNEZ LANDÍNEZ. La Universidad de los Andes de Mérida, en el número 21 de la revista *Derecho y Reforma Agraria*, ha recogido sus intervenciones y un completo estudio sobre estos

treinta años de actuación de la reforma agraria venezolana que han evaluado los doctores RAMÓN VICENTE CASANOVA, VÍCTOR JIMÉNEZ LANDÍNEZ, ÓSCAR DAVID SOTO y otros y al cual nos hemos de referir.

Hasta el momento de aprobarse la Ley de 1960 sólo se utilizaba una tercera parte del suelo rústico, o sea, unos treinta millones de hectáreas, repartidas en unas 400.000 fincas. De éstas, había unas 7.000 con superficie superior a las mil hectáreas, ocupando nada menos que veintidós millones de hectáreas, o sea, el 73 por 100 del total de tierra utilizada. En el otro extremo, 320.000 fincas inferiores a las 10 hectáreas, apenas sumaban 1.200.000 hectáreas, o sea, tan sólo el 3,5 por 100 de la superficie labrada.

Quedaban patentes, pues, unas defectuosísimas estructuras con una fuerte contraposición de latifundios y minifundios y la situación se agravaba con la existencia de gran número de "conuqueros", campesinos sin domicilio fijo, cultivando primitivamente en roza mudadiza, ya tierras del Estado o privadas.

Sin embargo, Venezuela no sufre la misma presión demográfica rural que otros países del área por su riqueza petrolífera que le proporciona otros medios de vida y le suministra la mejor renta *per cápita* de Hispanoamérica. Esto hace que la necesidad de la reforma agraria no presente los mismos caracteres de urgencia que en los otros países. No obstante, se ha venido realizando sin pausas.

El Instituto Agrario Nacional, encargado de llevar a cabo la reforma agraria, se ha convertido en dueño de los antiguos ejidos o propiedades comunales y de los baldíos o tierras del Estado, los cuales han sido ocupados incluso sin título de propiedad y en ellos se asientan luego a las familias campesinas.

Estas familias establecidas se organizan de diversas formas. Existen algunas cooperativas y además, en mayor número, las llamadas "empresas campesinas", organizaciones diferentes a las cooperativas, aunque guardan ciertas semejanzas con ellas, y que gozan de créditos dirigidos del Banco Agrícola y Pecuario.

Los asentamientos son de tres clases según la dimensión de las parcelas asignadas (de 5, 10 ó 15 has.) y en los tres casos se prevé una productividad para que una familia pueda gozar de una renta neta suficiente para cuando el asentamiento esté consolidado, es decir, cuando pueda funcionar sin ayudas públicas.

El Instituto Agrario Nacional, además de distribuir tierras, realiza diversos trabajos de infraestructura rural como viviendas, regadíos y vías de comunicación y desarrolla planes especiales para llevar a cabo cultivos y adquisición de maquinaria y ganadería, mediante importantes créditos que se aplican a estas finalidades.

Ya vimos las cifras de la contraposición latifundio-minifundio al comenzar la reforma. En 1971 se ha realizado una evaluación y de ella ha resultado que el número de fincas superiores a 1.000 hectáreas ha disminuido a 4.223, que aún concentran el 67 por 100 de la tierra disponible; en el otro ángulo se ha reducido a la mitad el número de fincas inferiores a 10 hectáreas, que son ahora unas 160.000 con una superficie de 2,2 por 100 del suelo agrícola.

De ello deducen los autores antes citados que los índices de concentración de la propiedad no han variado sustancialmente y resumen esta valoración de 1971 diciendo que la ejecución de la reforma agraria ha planteado en Venezuela nuevas realidades al sector agrario. Como elementos integrantes de la nueva problemática figuran el control latifundista sobre la tierra y la persistencia del minifundio, la ineficacia del esquema de dotaciones parcelarias, el control por los intermediarios de los canales del mercado, el acaparamiento de los recursos del crédito por los empresarios capitalistas, la insuficiencia de la población rural activa, la escasa capacidad humana de utilización de los recursos y la hegemonía de la agroindustria y del agrocomercio dentro del sector.

Como resumen habremos de decir que con distinta intensidad en cada una de las tres décadas que lleva la reforma agraria venezolana y aunque no haya conseguido la supresión del latifundismo, la labor del Instituto Agrario Nacional ha sido positiva, teniendo en cuenta los obstáculos a vencer. Uno de los más importantes es que, al lado de los polos opuestos de los grandes propietarios y los conuqueros, no ha existido un campesinado tradicional arraigado a la tierra, ya que los asalariados derivan más bien hacia el sector industrial, donde encuentran salarios más remunerados y mejores condiciones de trabajo.

4. *Chile*

La primera Ley de Reforma Agraria fue la 15020, promulgada el 13 de noviembre de 1962 por el Presidente ALESSANDRI para responder a los compromisos contraídos por los países iberoamericanos en la Conferencia de Punta del Este.

En opinión de MARCELINO GAVILÁN (en su trabajo *La reforma agraria de Chile*), la Ley 15020 fue un cuerpo legal moderado, un tanto oscuro, que estaba en la línea de las legislaciones dictadas sin excesivo ánimo de aplicarlas. La prueba es que bajo sus directrices sólo se concedieron tierras a unas 1.500 familias.

Las tornas cambiaron con la llegada al poder del Presidente democris-

tiano EDUARDO FREI, quien quiso hacer "la revolución dentro de la libertad". Pese a la oposición que hubo de soportar, tanto desde la izquierda como de la derecha, consiguió la promulgación de la nueva Ley 16640 de fecha 16 de julio de 1967.

Antes, por medio de la Ley 16615 de 20 de enero del mismo año, había conseguido reformar el artículo 10 de la Constitución, introduciendo la ya clásica y genérica declaración sobre la función social de la propiedad y la más específica sobre el acceso de todos a la tierra, estableciendo dos preceptos concretos: uno referente al dominio nacional sobre todas las aguas y otro regulando la expropiación de predios rústicos. En este caso de expropiación, la indemnización sería la equivalente al avalúo de la contribución territorial más el valor de las mejoras, pudiendo pagarse parte al contado y el resto en plazo hasta treinta años.

La Ley 16640 de 16 de julio de 1967 es extensa, pues tiene 333 artículos y 24 disposiciones transitorias. En su artículo 1.º, siguiendo una técnica poco común, se establecen nada menos que veintitrés definiciones a los efectos legales, que no dejan de ser útiles para su mejor aplicación por los Tribunales. Se relacionan las condiciones de los predios expropiables y de los exentos, así como el sistema de indemnizaciones.

El procedimiento es bastante simple: La Corporación de Reforma Agraria —CORA—, organismo encargado de su aplicación, puede tomar posesión de los predios, aunque haya impugnaciones, con tal que deposite la parte de la indemnización fijada para pagar al contado; toda clase de cuestiones se somete a una jurisdicción agraria especial y sólo excepcionalmente pueden los Tribunales suspender esa toma de posesión por la CORA. En algunos casos, como en la expropiación por acumulación de la propiedad y en los predios de personas jurídicas, ni siquiera se admiten recursos judiciales.

En cuanto al destino y distribución de las tierras adquiridas, hay dos etapas: una preparatoria, que es el asentamiento, y otra definitiva, que es la asignación o adjudicación de la tierra en propiedad.

Durante un plazo de tres a cinco años, la propiedad de las tierras expropiadas permanece en la CORA, que instala a los campesinos en el predio expropiado, constituyendo un asentamiento, como etapa transitoria. En ella se explota la tierra, se prepara y capacita a los asentados, se impulsa el desarrollo de las comunidades, se promueve la capitalización y se construye la infraestructura necesaria para el desarrollo de la vida familiar y comunitaria, facilitando la explotación de la tierra por los futuros asignatarios. Se ha definido el asentamiento chileno como un contrato civil entre la CORA, que aporta el terreno y el capital, y los asentados o inquilinos, quienes aportan su trabajo.

Las asignaciones definitivas, como regla general, se hacen en dominio individual a los campesinos; la particularidad consiste en que el asignatario, cuando así lo determine la CORA, deberá pertenecer a una cooperativa. También cabe la asignación en "propiedad comunitaria", que pertenecerá en común a todos los que la trabajen o a una cooperativa formada por ellos, constituyendo una comunidad económica y humana. Hay una tercera posibilidad, regulada en la Ley de modo poco claro y es la llamada asignación mixta, que combina la asignación en propiedad y la cualidad de socio de una cooperativa asignataria.

El régimen jurídico de estas tierras asignadas es el habitual en estos casos: Mientras no se pagan totalmente, está prohibida la enajenación, el gravamen y la división de los lotes recibidos; verificado el pago sigue en pie la prohibición de dividir y ya son libres la enajenación y el gravamen.

La Ley Frei ha sido básica y fundamental para estimular la efectiva actuación de la CORA y el INDAP o Instituto de Desarrollo Agropecuario.

Según LE Coz, tras la victoria electoral del Partido de Unidad Popular en 1972 y al ser nombrado CHONCHOL ministro de Agricultura, se asistió a una radicalización de la reforma, no sólo acelerando el ritmo de las expropiaciones, sino también con una política de redistribución del poder, a través de la supresión de latifundios.

Dice el mismo autor que la radicalización de la reforma en Chile trajo consigo el origen de dos conflictos contradictorios:

- el peso de la superestructura de la CORA se aumenta y a veces los beneficiarios de los lotes no pueden soportarlo, y
- debido a actos espontáneos o conducidos por líderes, algunos campesinos procedieron en esta etapa socialista a la ocupación de tierras, pretendiendo su inmediata propiedad.

Dentro de su propia coalición gubernamental fue discutida la acción del ministro CHONCHOL, que representó a la llamada izquierda cristiana. Si bien se reconoce la rapidez en poner fin a los latifundios, se señala en contra el desfase y la lentitud de las actuaciones posteriores de la CORA.

Así pues, se han manifestado dos tendencias sucesivas en Chile: una, la del reformismo progresista que, obtenida la primera victoria de la reforma agraria de Frei, prestó atención a la necesidad de organizar la producción dentro de su nuevo marco, y la posterior, del socialismo agudizado, que alentó la movilización de las masas campesinas.

Todos sabemos cómo acabó la etapa de ALLENDE, con el subsiguiente período del general PINOCHET que frenó el brote revolucionario, sin que sepamos cuáles son las orientaciones del nuevo gobierno.

La última estadística oficial publicada es un tanto antigua, de 31 de diciembre de 1972, pero la damos: Señala que durante el gobierno Frei se expropiaron 1.408 fincas con 3.500.000 hectáreas en las que se instalaron 20.976 familias. Durante el gobierno Allende fueron expropiadas 3.570 fincas con 5.500.000 hectáreas de superficie, instalándose en ellas 33.522 familias campesinas.

5. *Perú*

La primera Ley de Reforma Agraria de este país se promulgó el 19 de mayo de 1964 y no respondió plenamente a la urgencia que demandaba la situación de la deficientísima estructuración de sus tierras, el ejemplo más vivo de desigualdad de toda Hispanoamérica.

Según el censo de 1961, sólo el 0,1 por 100 del total de propietarios poseían el 60 por 100 de las tierras cultivadas, mientras que el estamento de los minifundistas, 668.000 pequeños propietarios, que suponen el 83 por 100 de su número total, sólo disponían del 5,8 por 100 de la tierra en cultivo.

Además se calculó la existencia, por entonces, de 404.800 familias de obreros agrícolas sin tierra.

Con estos datos se comprende que en los primeros años sesenta se produjesen grandes agitaciones populares y, como consecuencia, hubo una pugna entre los partidarios de una reforma global que abarcase todos los estratos nacionales y entre aquellos otros que patrocinaban tan sólo una reforma parcial y selectiva.

Los miembros de la llamada Sociedad Nacional Agrícola, poderosa organización de los latifundistas, pretendían frenar todo movimiento reformista. La reacción de la masa campesina se manifestó de diversas formas, más o menos violentas, desde simples manifestaciones y ocupaciones temporales, hasta invasiones de fincas por sorpresa y con ánimo de permanencia.

La agitación adquirió caracteres graves en el valle de la Convención, donde los campesinos dirigidos por el troskista HUGO BLANCO se organizaron en una Federación Departamental que pretendía la propiedad de las parcelas que venían cultivando. Para acabar con las agitaciones, una junta militar se hizo con el poder en junio de 1962, entregándolo después al Presidente BELAÚNDE, bajo cuyo gobierno se promulgó la indicada Ley de Reforma Agraria 15037 de 1964.

Esta Ley ordenaba la cesión automática de los títulos de propiedad de las tierras llevadas de modo indirecto en beneficio de sus cultivadores: "yanconas, aparceros, arrendires, allegados, colonos y demás feudatarios"

con un límite de 15 hectáreas en el litoral y 30 hectáreas en la sierra. Se señalaban los límites de las fincas expropiables, quedando excluidas las propiedades de empresas de transformación industrial de productos agrícolas; de este modo, las plantaciones de caña de azúcar no quedaban afectadas por la Ley.

La adjudicación de las tierras se efectuaba en favor de los colonos más precarios, los cuales recibirían una unidad agrícola familiar de superficie variable. También se hacían adjudicaciones en favor de comunidades a título colectivo. Se preveía asistencia técnica, económica y social en favor de dichos adjudicatarios.

El aspecto más positivo de esta Ley consistió en la supresión de todo tipo de servidumbre personal de trabajo que antes era lo normal en el régimen feudal de las haciendas. En cambio, el traspaso de propiedad a la masa campesina era parcial y muy limitado, si se tiene en cuenta que las plantaciones azucareras, las más importantes y valiosas, quedaban fuera de toda afectación y, por otra parte, ocurría igual en casi todos los grandes dominios; con ello se desaprovechaban gran parte de las posibilidades de nuevas instalaciones de campesinos.

Ante la escasa eficacia probada de la Ley de 1964 y producido un nuevo cambio político, el gobierno del Presidente VELASCO ALVARADO promulgó el 24 de junio de 1969 una nueva Ley más enérgica y radical que las de todas las naciones hermanas, si se exceptúa Cuba.

La primera actuación de la nueva reforma agraria peruana fue realmente impresionante y planeada como una auténtica operación militar, en opinión de MARCELINO GAVILÁN, en su trabajo *Las nuevas tendencias de la reforma agraria en Iberoamérica*. En pocos días se ocuparon unas 550.000 hectáreas, incluyendo a la vez los complejos agroindustriales, principalmente los de caña de azúcar, algunos de muy apreciable eficiencia económica. La explicación oficial fue 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". Y el mismo Presidente VELASCO, al anunciar la Ley, atacó de frente a la minoría económica dominante con fuertes invectivas: "La nueva Ley agraria será aplicada con justicia y equidad, pero al mismo tiempo será ejecutada de manera inflexible, sin temor de la oligarquía antipatriota... Comunicamos a esta oligarquía que estamos decididos a utilizar toda la energía necesaria para aplastar todo sabotaje de la nueva Ley, así como cualquier intento de perturbar el orden público".

En la medida influyeron, además de los motivos económicos, las razones políticas, especialmente la de que los trabajadores de los complejos

azucareros estaban sindicados y fuertemente politizados bajo el patrocinio del partido Aprista, adversario del Gobierno y defensor de los intereses de los terratenientes. Así, decapitando de entrada las fuerzas más poderosas, se impedía su reacción a las reformas planteadas.

Las expropiaciones se extendieron después a grandes latifundios de los departamentos de Puno y Judin, con una superficie cercana a las 170.000 hectáreas.

La nueva Ley de 1969, a la hora de las adjudicaciones de tierras, se inclinó abiertamente por la forma colectiva y en favor de las cooperativas, a la que se favorece con ayudas y créditos baratos. Esta preferencia ha originado un marco muy amplio a la regulación del cooperativismo, estableciendo tres tipos principales: cooperativas agrarias de producción, de concentración parcelaria y de servicios. Todas ellas se integran en federaciones, en las que también entran las cooperativas formadas sobre las propiedades comunales.

Con estas medidas se trata de interesar a los propios campesinos en las tareas de la nueva estructuración agraria, mediante la creación de las llamadas Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), que se configuran como núcleos autoadministrados de empresas campesinas.

Uno de los ejemplos más llamativos y espectaculares fue la SAIS Tupac Amaru, creada en la provincia de Janin en 1970, englobando casi 400.000 hectáreas, mediante la fusión de las tierras procedentes de la expropiación de 13 haciendas y las pertenecientes a 16 comunidades indias. La nueva unidad agrupaba alrededor de 15.000 personas, integrantes de 2.927 familias de las comunidades y otras 189 familias de antiguos obreros de los latifundios expropiados. Desconocemos la situación actual de esta SAIS.

La publicación *The Economist*, en su número de 19 de agosto de 1969, enjuiciaba así estas actuaciones: "En términos ideológicos, la reforma agraria peruana se sitúa entre la de México y la de Cuba. Su esquema de redistribución hace que sea más radical que la mexicana; y su contenido no socialista sino cooperativista, hace que sea menos radical que la de Cuba. Su carácter es eminentemente sociopolítico: instrumento de transformación de la estructura agraria que garantiza la justicia social en el campo. De ninguna manera se trata de una reforma socialista."

No cabe duda, por otra parte, que la reforma fue concebida con miras a la distribución de tierras para solucionar el urgente problema social, sin preocuparse demasiado de cuestiones técnicas ni del aspecto de la productividad. La oposición de izquierdas consideraba que esta Ley de 1969 trata de imponer una reforma agraria conseguida desde arriba y a través de un "populismo militar". El éxito de esta singular reforma dependerá de lo que

se realice para cambiar el conjunto del campesinado, dando solución además a otros problemas de economía global, desarrollo industrial y relaciones con el mercado mundial.

Perú atraviesa últimamente una época de crisis económica y de nuevo han aparecido los brotes insurgentes de la banda "Sendero Luminoso". Ojalá acierte el actual Presidente FUJIMORI a solucionar los problemas.

6. *Honduras*

El Decreto-Ley 127 de 14 de junio de 1963 contiene la regulación normativa de una reforma agraria que no ha resultado demasiado efectiva en la práctica.

El doctor JOSÉ MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, Registrador de la Propiedad español que anduvo por aquellas tierras, estudió a fondo la norma y la realidad de la reforma en Honduras, plasmando todo en un completo libro, editado por el Instituto de Cultura Hispánica en 1971, al que vamos a seguir.

En una impresionante introducción, donde pinta de mano maestra la indigencia, que califica de extremada penuria, de la vida de aquellos campesinos, se duele de que aún haya países que sólo favorecen hacia el exterior la reforma agraria desde la impasibilidad de sus textos legales, pero no la acometen de verdad ni la fomentan con medidas eficaces y reales.

Textualmente dice que en Honduras, en un presupuesto nacional cifrado para 1969 en 215 millones de lempiras, la asignación para realizar la reforma agraria viene señalándose desde 1962 en la suma congelada de 2 millones de lempiras anuales, monto que en muchos años se han limitado a un solo millón. La proporción de lo que se destina a estos fines agrarios es muy exigua: prácticamente sólo un 0,90 por 100 si se cumplen los compromisos presupuestarios.

Tras esbozar el esquema general de la política jurídica que debe presidir un texto de reforma agraria integral y las directrices fundamentales teóricas de estas transformaciones, el doctor MENÉNDEZ entra a estudiar el texto legal de Honduras.

En su artículo 1.º se dice que la reforma agraria tiene por objeto no sólo la transformación de la estructura social agraria, sino también la incorporación del pueblo hondureño al desarrollo económico de la nación.

La función social de la propiedad aparece repetidamente en la Ley como motivo determinante central y básico. Así, en el artículo 3.º se declara de utilidad pública la proscripción del latifundio y en el 7.º se

obliga a todo propietario a explotar de modo eficiente la tierra que le pertenece y a cumplir fielmente las Leyes relativas al trabajo agrícola asalariado y las fiscales relativas a la propiedad territorial. El incumplimiento de estas obligaciones se sanciona en el artículo 10 con la pérdida de toda posible causa de inafectabilidad que pudieran disfrutar esas tierras. La idea se refuerza y generaliza en el artículo 8.º, el cual establece que las tierras en la que no se cumpla la función social de la propiedad pueden ser objeto de expropiación por parte del Estado. En el artículo 9.º se trata de combatir la explotación indirecta, considerada como contraria a los principios de la función social; aquí se incluyen los contratos de arrendamiento, aparcería o cualquier clase de colonato, pero se admiten los contratos de sociedad que celebre el propietario con quienes aportan capital. Cuando las tierras cumplen su función social sólo podrán ser expropiadas si concurren causas de necesidad o utilidad pública o de interés social.

La distribución de la tierra, característica de todas las legislaciones reformistas, se recoge en el artículo 2.º de la Ley de Honduras con este texto: Se declara de utilidad pública la distribución equitativa de la tierra en extensiones económicamente explotables para que, con sus productos, puedan las familias rurales aptas para trabajos agrícolas o pecuarios atender a sus necesidades materiales y morales y cooperar a la producción agrícola nacional.

El artículo 3.º que declara la proscripción del latifundio es incompleto, pues, como muy bien señala el doctor MENÉNDEZ, sólo se dice que es latifundio toda extensión de tierra que sobrepasa el límite marcado por la Ley como propiedad que pueda poseer una persona o sociedad; pero luego tal límite no aparece cuantificado en ningún otro precepto de la misma ni de otra Ley, por lo que se produce un vacío normativo que hace prácticamente inaplicable el precepto en cuanto a sus consecuencias.

La Ley hondureña reconoce expresamente el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras que actualmente disfrutaban, ya estén tituladas o por simple ocupación inmemorial (art. 4.º). En esto coincide con todas las Leyes reformadoras de Hispanoamérica, que continúan en este punto una tradición que se remonta a las disposiciones de las Leyes de Indias españolas.

El libro del doctor MENÉNDEZ, titulado *Problemática jurídica de las reformas agrarias integrales*, contiene un completo estudio de la Ley de Honduras como se ha dicho; a lo largo de catorce capítulos, llenos de doctrina, expone su trabajo, que no es posible resumir aquí con la amplitud que quisiéramos: En el capítulo III se estudia el Instituto Nacional Agrario, que es el organismo propio para estas operaciones; en el IV se detallan cuáles son los inmuebles afectos a la reforma agraria; en el V, su

expropiación y en el VI el impuesto sobre tierras incultas. En los capítulos VII, VIII y IX se estudian, respectivamente, quiénes son los beneficiarios de la reforma agraria, sus derechos y obligaciones y el régimen de las dotaciones de tierras. El crédito agrícola y los problemas de la extensión y comercialización agrarias y los contratos agrícolas son contemplados en los capítulos X, XI y XII. El capítulo XIII se refiere a los recursos naturales y, por último, en el capítulo XIV se estudian los tribunales especiales y el Registro y Catastro Agrarios.

Una Ley asépticamente casi perfecta, pero también casi inaplicada. Así lo testimonia el doctor MENÉNDEZ en su libro, donde expresa su vivo deseo de que se imprima mayor efectividad y celeridad a la reforma agraria, con el fin de facilitar el acceso a la propiedad a los "sin tierra". Dice que para éstos, generación tras generación, el dominio ha sido un espectáculo de ajena pertenencia y nunca una titularidad propia de signo doméstico.

7. Panamá

La Asamblea Nacional de Panamá aprobó el Código Agrario por Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, la cual es, por su contenido, un verdadero código de reforma agraria y ordenación rural, expresando su propósito de la reforma agraria integral en su artículo 1.º.

Es un extenso cuerpo de 504 artículos, divididos en 19 títulos.

Además del objetivo de la reforma agraria integral, en el artículo 1.º se señala la abolición del acaparamiento de la tierra, resolviendo los problemas del hombre del campo bajo las normas de la justicia social, asegurándole una distribución equitativa de las tierras, justas condiciones de trabajo y la plena garantía de la propiedad privada.

El legislador panameño proclama a continuación la función social de la propiedad, estableciendo sus consecuencias: aprovechamiento total y efectivo de la tierra (art. 4.); utilización racional de los recursos naturales; agrupación de campesinos para que gocen de servicios públicos (art. 6), la aplicación de sus disposiciones a las comunidades indígenas (art. 10), la regulación de los contratos de trabajo en el campo asegurando la dignidad de los empleados (art. 14) y la planificación por el Estado para lograr la incorporación de los medios rurales a la economía nacional (art. 19).

Los títulos I, II y III regulan todo lo relativo a la propiedad, la adquisición y la distribución de la tierra. Después de determinarse cuáles son las tierras sujetas a la reforma, se organiza la propiedad privada pero con las limitaciones de su función social, estimándose contraria a la misma la existencia de tierras incultas y los sistemas indirectos de cultivo. En el

título II se prevé la adquisición de tierras de propiedad privada por el Estatuto mediante su expropiación o por compra o permuta. El título III regula minuciosamente la distribución de tierras, señalando las circunstancias que han de concurrir en los solicitantes de parcelas y el orden de preferencia de los mismos.

El artículo 144 dice que se fomentará la creación de colonias agrícolas, como medio para aumentar la producción, crear centros de población, evitar la dispersión del campesino, integrar diversos grupos regionales o nacionales, elevar el nivel de vida de los agricultores y aprovechar las energías colectivas de la comunidad.

Los artículos 216 a 218 tratan de los que se encuentran ocupando tierras privadas o estatales sin que medie autorización expresa de los propietarios o autoridades, resolviendo su situación actual y prohibiendo en el futuro nuevas ocupaciones en precario.

Se realizará un inventario de tierras y aguas de la nación y este Catastro no sustituye ni interfiere al Registro Público de la Propiedad (arts. 405 y siguientes).

Las especiales características de Panamá y la evidente influencia norteamericana hacen que los problemas agrarios no sean los principales de la nación. Por ello, junto a un código agrario completo, no aparecen medidas de gran efectividad en las estructuras del campo.

8. *Costa Rica*

El artículo 17 de la Constitución de Costa Rica de 1917 es, sin duda, el prototipo de los más individualistas pronunciamientos del dominio individual y privado. Dice que "la propiedad es inviolable y nadie podrá ser privado de ella sino en virtud de sentencia judicial y por causa de utilidad pública, previo pago del precio actual y de los daños y perjuicios".

Y sigue diciendo que "ninguna Ley podrá disponer que la propiedad particular pase a ser del Estado en caso de que se 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".

Pero una cosa es esta declaración, que bien podría ser considerada como una reminiscencia o un agonizante grito de tinte decimonónico, y otra las fuertes realidades y las tendencias de la actualidad. La Constitución vigente de 7 de noviembre de 1949 modifica tan tajante principio.

Costa Rica es también uno de los países donde el bajo nivel de vida y las desigualdades en la distribución de la tierra imponen medidas a tomar de modo inaplazable.

Por ello se sumó también a los compromisos internacionales adquiridos en la Conferencia de Punta del Este y hubo de promulgar el 4 de octubre de 1962 su Ley relativa al régimen del suelo y a la colonización, que, hay que reconocerlo, orilla un tanto las disposiciones constitucionales que hemos reseñado.

Las normas de esta Ley son bastante análogas a la generalidad de los países del área que venimos resumiendo. Como ellas, llenas de buenos deseos y basándose en la tópica función social de la propiedad.

También, por desgracia, siguen parecidos canales de escasa eficacia a la hora de conseguir logros que se manifiesten en un efectivo cambio de las penosas condiciones de vida de los pequeños campesinos y de los asalariados sin tierra.

C) LA EXPERIENCIA MARXISTA

1. *Cuba*

La faceta fundamental de esta especial reforma agraria es la política y por ella empezamos. La Constitución de 24 de febrero de 1976 proclama en su artículo 5.º que el Partido Comunista de Cuba, que se autodefine como vanguardia organizada marxista-leninista, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista.

Congruente con estos principios y siguiendo a sus modelos, tras declarar que en Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre todos los medios de producción, determinada en el artículo 15 que "la propiedad estatal socialista, que es la propiedad de todo el pueblo, se establece irreversiblemente sobre las tierras que no pertenecen a los agricultores pequeños o a cooperativas integradas por los mismos, sobre los bosques, las aguas, los centros azucareros... y cuantos bienes hayan sido nacionalizados y expropiados a los imperialistas, latifundistas y burgueses, así como sobre las granjas del pueblo fomentadas o adquiridas por el Estado".

A diferencia de China, donde se ha borrado toda iniciativa privada, en Cuba "el Estado reconoce la propiedad de los agricultores pequeños sobre sus tierras y otros medios e instrumentos de producción" (art. 20). Se "autoriza", más bien se les manda, a estos pequeños agricultores a asociarse en cooperativas, reconociéndose la propiedad colectiva de los campesinos asociados en ellas. El agricultor pequeño tiene derecho a vender la

tierra, pero precisa autorización de los organismos competentes y, en todo caso, el Estado tiene derecho preferente a la adquisición mediante el pago de su justo precio (art. 21).

La experiencia de Cuba ha suscitado la atención de políticos, economistas y sociólogos, aunque parece que vale más como ensayo de una específica lógica revolucionaria que como producto exportable. Su punto de partida fue una situación de bloqueo íntegro de la vida cubana por la colonización económica ejercida por los Estados Unidos: el ejército revolucionario entraba en La Habana el 22 de enero de 1959 y al definir las bases para la organización del país, el régimen castrista tropezó con la oposición y el bloqueo norteamericano, lo que le hizo derivar abiertamente al comunismo para recibir el apoyo de Rusia.

Por ello de la Ley puramente reformista inicial de 17 de mayo de 1959 se pasa al fuerte giro impuesto por la lógica del movimiento revolucionario, tomando el gobierno directamente los resortes de la economía y en especial del sector agrícola.

Esta política se concretó en 1961 en la creación de las granjas del pueblo, posesiones del Estado en la que los trabajadores son puros asalariados y no participan en el reparto de beneficios, correspondiendo la dirección a un administrador nombrado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Lo esencial de la reforma agraria cubana, regulada ya por la nueva Ley de 3 de octubre de 1963, consistió en la nacionalización y adjudicación al Estado de todas las explotaciones de más de cinco caballerías, equivalentes a unas 67 hectáreas. Se ocuparon más de 2.000 explotaciones con una superficie de 1.800.000 hectáreas en las que, aparte unas 300.000 hectáreas de plantaciones de caña, se incluyeron las mejores tierras; de este modo el Estado domina prácticamente el sector, teniendo en su manos más del 70 por 100 de la superficie de cultivo de la Isla.

FIDEL CASTRO no se recató a la hora de justificar esas medidas confiscatorias: se trataba de suprimir la burguesía rural "que no marchará jamás con la revolución y que hace sabotaje". A partir de ahora, dijo, no habrá más propiedades que las de las granjas del pueblo y la de los pequeños y medianos agricultores. Además, estos agricultores modestos han quedado obligatoriamente organizados dentro del cuadro de la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores y sometidos, por tanto, al más férreo control.

Pese al entusiasmo humano desplegado, LE Coz analiza en su libro citado los poco halagüeños resultados obtenidos, que dicho autor achaca a las malas condiciones y a la precipitación con que se realizó la integración agroindustrial sin contar con los preparativos indispensables para el éxito de la experiencia.

El mayor problema práctico era si las tierras de las multinacionales y en general de los latifundios serían repartidas entre los agricultores. Al final prevaleció la tesis de conservar intactas las unidades eficientes de explotación, poniéndolas, como hemos visto, bajo la administración directa del Instituto Nacional de Reforma Agraria. Para los antiguos asalariados esto significaba simplemente un cambio de dueño y nada más, con la desventaja de que el Estado comunista suele ser un patrón bastante más duro que cualquier particular.

Con esta "reforma", los sin tierra han salido perdiendo. La fuerte crisis económica y social de Cuba dice poco en favor de la experiencia marxista.

2. *Nicaragua*

Su Ley inicial de Reforma Agraria se promulgó el 19 de abril de 1963, mediante Decreto 797, que podía catalogarse dentro de la órbita general de las resultantes de los acuerdos de la Carta de Punta del Este y con unas directrices más bien moderadas. En la realidad quedó inoperante, dado el factor adverso que suponía la influencia que ejercían por aquellos años el clan Somoza y sus allegados.

Con la caída de SOMOZA de la Presidencia, llega a Nicaragua el sandinismo y con él la experiencia marxista, casi calcada de Cuba.

El movimiento popular sandinista asumió el poder, después de una lucha armada, en julio de 1979. En ese año emitió una serie de decretos y se tomaron algunas medidas como la confiscación de tierras y otros bienes a las personas y empresas comprometidas en el régimen depuesto que señalan el comienzo del proceso de reforma agraria en el país. Se estableció el Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria y se intentó organizar el Estado, la producción y los servicios que pasaron a ser del Area Propiedad del Pueblo (APP).

Se redacta un "Programa en beneficio del Pueblo", mediante el cual se pretende "activar y elevar la producción, dentro del marco de la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo". Esto significa "elevar la producción distribuyendo el ingreso. Desde esta perspectiva se favorecerá el consumo popular en vez del suntuario y el consumo social en vez del individual". La construcción del nuevo Estado implica un "intenso proceso de democratización del aparato estatal, a través de la integración y participación creciente de las organizaciones populares en el diseño, implementación y control de las metas propuestas en el Programa".

Se trata "de unir a los trabajadores asalariados con los pequeños productores y artesanos, con profesionales y técnicos en una sola y férrea

unidad popular. De integrar el empresario patriota, ofreciéndole el apoyo estatal necesario para reactivar la parte que le corresponde en las metas de producción previstas en el programa". "El pueblo, el Gobierno, la empresa privada y la comunidad internacional deben ser conscientes de esta situación, para que la colaboración unitaria de todos los nicaragüenses y la solidaridad internacional permitan una superación rápida de la misma."

"La construcción de una sociedad más justa e igualitaria sólo será posible a través de la consolidación y avances del proceso revolucionario. Por ello, la reactivación y la transición hacia una nueva economía son tareas complementarias".

En lo que se refiere a la reorganización de la tierra, el 20 de julio de 1979, por Decreto 3, se estableció la confiscación de las propiedades de la familia Somoza y demás personas en el poder, incluyendo los que hubiesen abandonado el país a partir de septiembre de 1977. El Decreto 38 amplió el círculo de las personas sujetas a confiscación para incluir las allegadas al somocismo.

De esta manera ya a fines de 1979 y principios de 1980 la tenencia de tierras se había modificado de manera considerable. En 1978 un 86 por 100 estaba en manos de empresarios y el 14 por 100 lo tenían pequeños propietarios. A finales de 1979 el grupo de terratenientes disponía del 64 por 100 de las tierras mientras que los pequeños propietarios continuaban con el 15 por 100 y el 22 por 100 (1,2 millones de has.) pasó al área de propiedad del pueblo. Estas tierras son administradas por empresas del Estado y se ha trasladado una parte de ellas a cooperativas y campesinos sin tierras. Parte importante de las tierras confiscadas eran unidades integradas en empresas agroindustriales o agrocomerciales, por lo que se consideró oportuno mantenerlas como unidades productivas administradas por el Estado. La presión del campesinado en demanda de tierra y la existencia de latifundios y tierras ociosas hizo tomar medidas adicionales posteriormente, como la reforma de los arrendamientos, la reglamentación sobre la propiedad de la tierra, y el reparto de tierras privadas y estatales.

A mediados de 1980 el Decreto 230 establece el control de los arriendos de tierra. Las utilizadas para granos básicos y otros productos destinados al consumo interno pagarían una cantidad no mayor de cien córdobas al año y las utilizadas para algodón y otros artículos de exportación pagarían anualmente trescientos córdobas. Antes de dictarse este decreto los dueños de la tierra percibían entre mil quinientos y tres mil córdobas según el precio de algodón en el año. En los arriendos para granos básicos se presentaban diversas modalidades de pago, ya que podían ser en especie, en trabajo, en efectivo o una mezcla, por las cuales el dueño de la tierra percibía entre 400 y 700 córdobas por el período de la cosecha. En otras

palabras, las modalidades prevalecientes de mediería y aparcería se convirtieron en arrendamiento.

Con la promulgación de la Ley de reforma agraria a fines de 1981, se reglamentaron formas precarias de tenencia. Se estableció que "son afectables por la reforma agraria tierras bajo arrendamiento, aparcería, mediería, colonato, precarismo o formas similares". Estas tierras pasarían a manos del Estado, el cual las distribuiría fundamentalmente bajo formas cooperativas a los pequeños productores que las trabajaban, tratando de mantener la mayor compactación de las mismas. Se estableció además que son afectables por la reforma agraria "las tierras ociosas deficientemente explotadas y en abandono", las cuales pasarían al Estado, quien las mantendría en el área propiedad del pueblo o constituiría cooperativas, según las circunstancias.

La Ley de Reforma Agraria establece una superficie inafectable de 500 manzanas para la zona del Pacífico y el departamento de Matagalpa, y de 1.000 manzanas para el resto del país. Se promovió la entrega de tierras con título de reforma agraria principalmente a cooperativas asentadas en tierras de propiedad del pueblo o en las privadas que hubieran pasado el proceso de afectación.

Se dio prelación al otorgamiento de tierras a los campesinos pobres que se encontraban en situación de mediería (colonato y otras formas de precarismo). A éstos se les completaba el área de tierra o se les mejoraba en calidad. Se hicieron también entregas individuales, considerando que esta forma es necesaria por ahora hasta alcanzar fines y formas asociativas de producción.

Con arreglo a los programas de colonización, a mediados de 1982 se cedió tierras y promovió el traslado a ellas de comunidades misquitas que estaban localizadas en el río Coco, en tierras agotadas y no aptas para la agricultura y que además corrían el peligro de enfrentamientos armados entre el ejército sandinista y los movimientos armados de nicaragüenses provenientes de Honduras. Las comunidades del río Coco fueron trasladadas a tierras de vocación agrícola y ganadera situadas en la región de Kukalaya en donde se les está otorgando la infraestructura habitacional, de educación, salud e higiene, además de los recursos financieros e insumos requeridos para la producción.

En la primavera de 1990 el régimen sandinista fue derrotado en las urnas, eligiéndose Presidenta de la nación a doña VIOLETA CHAMORRO. Con ello termina la experiencia marxista en Nicaragua. Es de suponer que se modifiquen las directrices anteriores. Popularmente se habla de "devolver la piñata", para indicar el probable reintegro de las tierras ilegalmente adjudicadas a organizaciones afines. Pero aún no se sabe el alcance de las medidas concretas a adoptar.

IV. RESULTADOS OBTENIDOS

Una frase popular española dice que cada uno cuenta la feria según le ha ido en ella. Es muy difícil emitir con acierto un juicio sereno, a gusto de todos, que resuma un fenómeno tan complejo como las reformas agrarias hispanoamericanas.

Dadas las particularidades de cada uno de los países implicados, no es posible aventurar un juicio conjunto. Incluso haciendo los convencionales apartados de reformas de origen revolucionario, nacidas de Punta del Este o de tinte marxista, se corre el riesgo de incurrir en generalizaciones poco válidas.

El venezolano doctor RAMÓN VICENTE CASANOVA, en su ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre Reforma Agraria, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1990, hace un resumen genérico un tanto pesimista de los últimos treinta años de las reformas agrarias iberoamericanas. Dice que, a partir de la Conferencia de Punta del Este, en la que la Alianza para el Progreso recomendó procesos reformistas, aquellos países pretendieron volver a la tierra y apoyarse en ella para lograr su recuperación económica; se repartieron tierras, constituyendo asentamientos "y cuando ya lográbamos más o menos el cincuenta por ciento de las dotaciones previstas —sigue diciendo—, se nos metió la agricultura capitalista, nos modernizó los latifundios y nos sometió a la coyunda de la agroindustria, que es tanto como decir el capital extranjero, ya que sus empresarios responden a las inversiones e iniciativas de grupos transnacionales". Desolado, el doctor VICENTE CASANOVA dice que "la reforma agraria se nos vino abajo, ante el reclamo de nuevos ideólogos a quienes no les interesa el problema social agrario sino la producción; y hoy, abandonados los campesinos a su suerte, siguen buscándola en las ciudades y de agricultores pasan a marginados".

Las tres décadas de reformas, desde Punta del Este a la actualidad, quedan así resumidas por el autor que venimos citando: A partir de 1960 y durante toda esa década, el agro hispanoamericano vivió una etapa de actualización histórica a impulso de la Alianza para el Progreso y su estímulo a las reformas agrarias. Mas ya en los años setenta, ese impulso se había diluido por completo; no obstante, la agricultura adquirió importancia renovada a consecuencia de alzas en sus precios. Y la década de los ochenta, en los diez últimos años de la reforma agraria, ha constituido un "decenio perdido" en cuanto tiene de recesiva y desequilibradora de las economías del subcontinente en relación con las de los países avanzados. Además, la caída de los precios de los productos agrícolas y, en conse-

cuencia, el predominio del valor de las importaciones sobre el de las exportaciones, trajo consigo un desaceleramiento del desarrollo y un incremento de la deuda externa.

Para salirnos de tan excesiva generalización, intentaremos hacer un balance más detallado de los resultados obtenidos, tanto en las facetas económica y social como en la jurídica.

A) ASPECTO ECONÓMICO-SOCIAL

El informe del comité especial de la FAO sobre reforma agraria, por haber sido elaborado cuidadosamente por técnicos capacitados e imparciales, nos proporciona una buena base de datos que vamos a resumir.

En cuanto a *México*, se dice que la distribución de tierras se ha venido cumpliendo, con diversos grados de intensidad, con un considerable ensanche de las superficies cultivables, extendiendo los regadíos; la distribución se considera que está casi concluida y no son de esperar en un próximo futuro modificaciones esenciales en la estructura de la tenencia, que presenta la dicotomía propiedad ejidal-propiedad privada. Han aumentado el desempleo y subempleo rurales, la presión sobre la tierra ejidal y la práctica ilegal de dar parte de esta tierra en arrendamientos a empresarios privados. La estructura actual del ejido no favorece la capitalización; hay atrasos en la organización cooperativa y la demora en perfeccionar los registros de tierras adjudicadas producen efectos negativos en las inversiones. Como dato positivo, el informe reconoce que la construcción de obras de infraestructura y la introducción de avances tecnológicos han aumentado la producción agrícola hasta enjugar el déficit de algunos productos de gran consumo.

La radical reforma agraria *boliviana* con la distribución de tierras a los campesinos y la abolición de los colonatos, puede decirse que quedó casi cumplida con su empujón inicial y antes de 1970. Sin embargo, la expedición de títulos, como ya se dijo, marcha con lentitud. Las asociaciones campesinas impulsan el proceso de regularización de las expropiaciones y se va cumpliendo un amplio programa de desarrollo comunitario; en cambio, no puede decirse que exista un movimiento cooperativista bien articulado ni una organización de servicios auxiliares y de tecnificación de la agricultura a escala importante. Se ha puesto en marcha un programa de colonización y desarrollo agrícola de tierras vírgenes.

La reforma agraria *cubana* está ligada al cambio radical de su régimen político y socioeconómico. La comisión redactora del informe de la FAO confiesa no contar con información suficiente para formarse un razonado

concepto sobre la productividad obtenida, tanto por hombre como por unidad de superficie. Por ello se limita a constatar que a partir de 1963 sólo existen dos sectores en la economía agrícola cubana: las cooperativas azucareras y las llamadas granjas del pueblo, que en realidad son granjas estatales todas ellas. Los campesinos con menos de 67 hectáreas se han de agrupar en la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, con vinculación al movimiento revolucionario. La capitalización del sector agrícola sólo se encauza a través del mecanismo estatal. El desempleo total parece haber sido eliminado a base de las reformas de la explotación agrícola y del desarrollo industrial. El efecto de la reforma agraria sobre toda la estructura económica del país ha sido muy directo y de trascendentes alcances.

El informe de la FAO enjuicia conjuntamente las reformas agrarias en *Colombia, Chile y Perú*, quizá por sus resultados análogos. A pesar de los inconvenientes creados por algunas normas legales, se adquirieron superficies de alguna consideración, registrándose un buen grado de vinculación a los procesos de reforma por parte de asociaciones de campesinos, apoyadas por distintos partidos políticos. En *Perú* el desarrollo de la reforma pareció en principio menos visible porque la Ley exceptuaba prácticamente de afectación las tierras regadas donde se origina la producción agrícola exportable, pero un cambio político hizo que el nuevo estatuto fuera mucho más radical afectando también a los recursos hidráulicos. Se prevé un buen fin a la reforma de la tierra en los tres países, con la desaparición de los latifundios y la coexistencia con la pequeña y mediana propiedad de varias formas de explotación como cooperativas de explotación y granjas estatales.

Los frecuentes cambios políticos en estos países tienen una indudable influencia en la marcha de los respectivos procesos. En *Chile* hay encontradas corrientes sobre la estructura definitiva de la tenencia y de las unidades de producción. Generalmente, los asentamientos se explotan de modo colectivo y con fuertes apoyos financieros estatales y la opción más frecuente es adjudicar la tierra a entidades corporativas y que las grandes fincas sólo aptas para explotaciones pecuarias se conviertan en granjas estatales. En *Perú* las grandes empresas azucareras de la costa pasaron a manos de las cooperativas de trabajadores; ha habido gran número de asignaciones individuales y otras a cooperativas de la tierra o a las sociedades pre-cooperativas llamadas SAIS, a las que ya nos hemos referido.

Tanto en *Perú* como en *Chile* y *Colombia*, los movimientos de reforma han estado acompañados por acciones de desarrollo rural y un considerable incremento de los recursos financieros que se dedican al sector campesino, pero en el último de estos países la cantidad de tierra adquirida por

compra o expropiación ha sido escasa. Los trámites demasiado complejos que establecen las Leyes y la fuerte resistencia de importantes sectores políticos y económicos han impedido que en estos países la reforma se acelere y cumpla los efectos distributivos que debían alcanzarse.

En *Ecuador* la reforma iniciada con ímpetu y con recursos relativamente apreciables dentro de las limitaciones del país, se ha visto trabada por frecuentes cambios políticos y la ausencia de una corriente que tome como bandera la realización definitiva del cambio social agrario. Pero se pueden señalar también algunos aspectos positivos en la legalización de títulos a colonos, la introducción de un sistema catastral, la formación de sindicatos de trabajadores, mejoras en los salarios, obras de infraestructura y colonizaciones. Quizá falten medidas que fortalezcan la situación económica de los antiguos colonos.

Venezuela cuenta con sus recursos petroleros y gracias a ellos pudo adelantar el asentamiento de un considerable número de familias campesinas. La implantación de la reforma, debido a múltiples circunstancias, no ha tropezado allí con fuertes resistencias de los círculos políticos y económicos. Ha mejorado sin duda la posición de la masa campesina y ésta ha **adquirido** algún influjo político y representación en las entidades encargadas de formular la política agraria. Hemos visto antes la opinión del doctor RAMÓN VICENTE CASANOVA de que si bien en los años sesenta se hizo una labor positiva, el ritmo decayó en los setenta y califica de perdido el último decenio. Al cumplirse los treinta años de reforma agraria en Venezuela, en el acto celebrado en el campo de Carabobo el 5 de marzo de 1990, la Federación Nacional Campesina, por boca de su presidente señor ALBERTO HERRERA, expresó que, pese a aspectos indudablemente positivos, el proceso reformador no era actualmente muy halagador, por hallarse prácticamente paralizado.

En la *América Central* el problema agrario se presenta con características que varían considerablemente de un país a otro. Algunos tienen posibilidades de expansión del área cobijada por la frontera agrícola, como Honduras o Panamá, mientras que en otros, como El Salvador, esa posibilidad es prácticamente nula. Las colonizaciones han permitido asentar en toda el área tan sólo a unas 20.000 familias. Subsisten muy extendidas las formas de aparcería y arrendamiento, sin que haya legislaciones que limiten los abusos. Los sindicatos de trabajadores no desarrollan acciones de importancia, si se exceptúa Honduras. Las condiciones que presiden las Leyes de reforma, la multiplicidad de acciones encomendadas a los organismos ejecutores y la falta de decisiones políticas firmemente respaldadas, han impedido, a juicio de la FAO, cualquier acción definida para la abolición de las formas antiguas de tenencia. En Guatemala, como

ya dijimos, tras la derogación de las disposiciones reformadoras a la caída del Presidente ARBENZ, se puede decir que el proceso está totalmente paralizado.

En *Nicaragua* los resultados de la reforma agraria sandinista, en lo que respecta a tierra pueden resumirse así: La alta concentración de la tierra que determinó el proceso de desarrollo del país hasta 1978 sufrió fuertes modificaciones al instaurarse el nuevo gobierno. En 1978 el sector agropecuario empresarial poseía el 92 por 100 de la tierra, cifra que se había reducido en 1982 al 66 por 100. En el otro extremo, mientras los pequeños productores minifundistas controlaban el 7,8 por 100 de la tierra, en 1982 tenían el 12 por 100, al que había que sumar el 22 por 100 que controlaba el área de propiedad del pueblo. Del total de tierras en manos de los pequeños propietarios, un 55 por 100 había sido asignado a distintas formas de cooperativas.

Sin embargo, la situación socioeconómica fue deteriorándose a gran velocidad.

A partir de 1979, las relaciones económicas con el resto del mundo se han visto condicionadas por una serie de factores que han limitado la posibilidad de acción del Gobierno en beneficio del sector rural, como el peso de la deuda externa contraída por el régimen anterior y el persistente deterioro de los precios internacionales de los productos que exporta el país.

Las relaciones económicas internacionales fueron un factor restrictivo desde 1979 y el Gobierno se vio forzado no sólo a limitar las inversiones de desarrollo, sino a imponer restricciones a los bienes de consumo y a aplazar gastos de carácter social.

A finales de 1988, a los diez años de sandinismo, la situación económica de Nicaragua era muy difícil. Baste decir que su PIB por habitante era sólo de 633 dólares, de los más bajos de América, y la inflación alcanzó cifras desmesuradas.

Si se piensa que estas son cifras medias y que el sector agrario suele ser el más bajo, ya se puede imaginar que el resultado de la reforma agraria en Nicaragua bajo la experiencia marxista es poco positivo.

Ya hemos dicho que la actual Presidenta VIOLETA CHAMORRO pretende modificar los postulados sandinistas en un intento de conseguir mejores resultados. Habrá que desearle acierto en el difícil empeño.

B) FACETA JURÍDICA

Toda actuación reformista de la tierra opera en primer lugar sobre la propiedad y las demás relaciones o derechos sobre la misma. Obvio es

decir que es imprescindible el papel que juega el Derecho, como conjunto de normas para la convivencia humana. Así lo hemos venido viendo a lo largo de la exposición y por ello resumiremos la situación jurídica del suelo tras las actuaciones reformadoras.

En primer lugar, y dejando aparte residuales situaciones que se empeñan en pervivir, hay que reconocer que las normas dictadas por casi todos los países han afectado de modo importante a las antiguas figuras de llevanza indirecta de la tierra y que tenían inadmisibles tintes serviles. Se han declarado inadmisibles, por regla general, el yanaconaje, el huasipungo, la arrima, la yanapa, el concertaje, el pongueaje y otras tantas figuras encubiertas de semiesclavitud que se daban en las grandes haciendas, lo que merece aplauso.

También se han regulado, dulcificando algunas antiguas condiciones gravosas para los llevadores, los contratos de arrendamientos, aparcerías y demás figuras afines. En algunos países se ha llegado a prohibir tajantemente toda forma de aparcería, lo cual puede parecer exagerado, a no ser que haya motivos importantes que lo justifiquen.

Igualmente, hemos visto que en alguna Ley se prohíbe el cultivo por medio de sociedades. Si la medida está explicada en lo que respecta a las compañías capitalistas, como reacción de antiguas dominaciones encubiertas, ya no lo parece tanto si las sociedades son de pequeña entidad y menos aún en las cuasifamiliares, tan frecuentes entre las gentes del agro; estas últimas facilitan la agricultura de grupo, que es una de las modernas salidas para procurar la viabilidad de las explotaciones modestas.

En cuanto al destino de las nuevas tierras asignadas, hemos podido ver en algunos casos el atraso en regularizar la situación de las personas o entidades adjudicatarias; esto supone una falta de seguridad, una situación de precariedad que debe ser corregida cuanto antes. Es lógico que se adopten reservas hasta comprobar la idoneidad de los adjudicatarios y con el fin de asegurar el pago de las cuotas establecidas; pero pasadas esas etapas de "prueba", debe concederse el dominio pleno cuanto antes. El labrador tiende siempre a ser dueño y además lo necesita: ninguna garantía se acepta mejor que la hipotecaria cuando se trata de solicitar un crédito.

Dentro de la esfera jurídica, otra preocupación no satisfecha plenamente es la implantación de un buen sistema de registros de la propiedad inmueble que consolide las reformas efectuadas y asegure la posición jurídica de los asignatarios.

En España todas las actuaciones reformistas agrarias se inscriben de modo inexcusable en el Registro de la Propiedad que de este modo garantiza los derechos atribuidos frente a todos y conserva la obra realizada, sin temor a ataques desaprensivos. Pero el sistema registral español, que toma

por base la finca, sólo se lleva en Cuba y Puerto Rico; en los demás países rige el sistema francés de folio personal y escasa eficacia jurídica y eso supone un gran inconveniente para que se pueda apoyar en él la reforma agraria efectuada.

JOSÉ MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, el Registrador de la Propiedad que antes hemos citado, presentó al IV Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Madrid en 1974, una comunicación sobre el tema, titulada *El futuro del Registro de la Propiedad en los países que han aprobado la reforma agraria integral*. En ella insiste en esta necesidad de asegurar en lo posible los asentamientos realizados, para lo cual varias legislaciones han acudido a la poco eficaz medida de crear unos registros agrarios especiales, que más bien producen confusión por la duplicidad de asientos:

- El artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización del Ecuador señala que se abrirá un registro de tierras en el que se anotarán las transmisiones y transferencias de dominio, los **gravámenes** y limitaciones que se impusieron, las propiedades intervenidas por la reforma agraria y todas las transacciones de tierras que se realicen.
- El artículo 171 de la Ley de Venezuela establece el Registro de la Propiedad Rural, donde los propietarios deberán inscribir sus predios rústicos mediante la presentación de los títulos que acrediten sus derechos.
- El Reglamento de Tierras para la reforma agraria de Perú, aprobado el 19 de agosto de 1969, en su artículo 37 configura un especialísimo Registro de Predios Rústicos pertenecientes a las sociedades y personas jurídicas en general.
- La Ley de Honduras dedica su capítulo II a la regulación del Registro Agrario Nacional.
- En Chile, el artículo 144 de la Ley de 28 de julio de 1967 regula los cometidos del Registro de Predios Rústicos de una forma esquemática.

Y en varios otros países con Leyes de reforma agraria se suelen regular en sus correspondientes reglamentos estos registros agrarios especiales.

En opinión del doctor MENÉNDEZ estos registros están tan plagados de defectos que resultan un instrumento no sólo inútil, sino perturbador, pues sobre ellos no puede cimentarse una eficaz reforma agraria y rozan con el Registro de la Propiedad jurídico.

C) "DESIDERÁTUM" FINAL

Dimos comienzo a este trabajo con una cita de la encíclica *Centessimus annus*, donde el Papa JUAN PABLO II nos decía que Dios ha dado la tierra a todos los hombres *sin excluir a nadie ni privilegiar a ninguno*.

A la vista de las impresionantes estadísticas se nos ha hecho más viva la situación penosa de los campesinos hispanoamericanos, que marcan toda la atención del mundo, al menos por su dignidad de hombres y de hijos de Dios.

Los problemas han de ser vividos para sentirlos. Quizá en algunos países opulentos de Europa, que ahora tienen excedentes de producción, resulte un tanto difícil comprender los anhelos de otros continentes, donde no se dilucidan simples cuestiones de mercado o de competencia, sino acuciantes papeletas de supervivencia. Pero desde España, por nuestra común historia de cinco siglos y por la identidad de pensamiento, sí sentimos los problemas de América como nuestros y nos gustaría que encontrasen la mejor de las soluciones.

La doctrina de la Iglesia abordó desde antiguo estos problemas sociales. El Papa LEÓN XIII en la encíclica *Rerum Novarum* expresó su deseo de la difusión de la propiedad para que el agricultor asalariado se pueda convertir en propietario y se aproximen ambas clases "al ir cegándose el abismo entre las extremas riquezas y la extremada indigencia". Pío XI insistió en las mismas ideas en la *Quadragesimo anno* y quedaron formuladas en el Código Social de Malinas de este modo: La familia tiene derecho a poseer y la Ley debe facilitarle la adquisición de un bien o dominio familiar y especialmente el cultivo de un pedazo del suelo nacional. JUAN XXIII en la encíclica *Mater et Magistra* pide para el hombre de campo su integración en los adelantos y ventajas del desarrollo, tanto por lo que el agricultor representa en la vida social, como por su depresión, que constituye un factor importante de inestabilidad social. Y, por fin, el Papa actual al conmemorar el centenario de la primera encíclica social citada, ya hemos visto que proclama que la tierra ha de ser para todos, sin exclusiones ni privilegios, y concluye afirmando que el trabajo es el único origen y justificación de la propiedad y no puede impedirse que otros hombres obtengan su parte en el don de Dios y es obligación de todos cooperar con los demás hombres para dominar juntos toda la tierra (encíclica *Centessimus annus*, 31, 2.º párrafo).

Ojalá estos principios sirvan de eficaz recordatorio y acicate para que la obra aún no completa de las reformas agrarias de Hispanoamérica se cierre del todo y cubra las necesidades existentes.

Así se daría cumplimiento no sólo a la obra de misericordia de dar de comer al hambriento, cosa quizá sea realizable con agroindustrias y planes

de desarrollo, sino al más importante postulado inaplazable de justicia social de dar a cada uno lo suyo, lo que le corresponde por Derecho y por su dignidad humana.

FRANCISCO CORRAL DUEÑAS

Doctor en Derecho.

Registrador de la Propiedad. Madrid

Vocal de la Asociación Española de Derecho Agrario

BIBLIOGRAFÍA

- BALLARÍN MARCIAL, ALBERTO: "Reformas agrarias integrales", en su libro *Estudios de Derecho agrario y política agraria*, Zaragoza.
- BIROU, ALAIN: *Fuerzas campesinas y políticas de América*, Madrid, 1971.
- CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO: *La propiedad de la tierra en los textos constitucionales*. Comunicación al IV Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974.
- "El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria". Tesis doctoral, Madrid, 1979.
- DURAND ALCÁNTARA, CARLOS: "La reforma mexicana en la perspectiva de las poblaciones técnicas", *Revista de Derecho y Reforma Agraria*, Universidad de los Andes, 1990.
- ESCARCEGA LÓPEZ, EVERARDO, y BOTEY ESTAPÉ, CARLOTA: "Notas de presentación de una propuesta de nueva reforma agraria", en *Revista de Derecho y Reforma Agraria*.
- FRANCO GARCÍA, JOSÉ M.ª: "Nueva Ley de Reforma Agraria en Ecuador", en *Revista de Estudios Agrosociales*.
- GARCÍA DE OTEYZA, LUIS: "Experiencia sobre reforma agraria en Iberoamérica", en *REAS*, núm. 52.
- GAVILÁN ESTELAT, MARCELINO: "La Ley de Reforma Agraria de Chile", en *REAS*, núm. 52; "Las nuevas tendencias de la reforma agraria en Iberoamérica", en *REAS*.
- GIMÉNEZ LANDÍNEZ, VÍCTOR, y otros: "Treinta años de reforma agraria en Venezuela", en *Revista de Derecho y Reforma Agraria*, Universidad de los Andes, 1990.
- GÓMEZ AYAÚ, RAMÓN: "Reforma agraria y desarrollo económico", en *REAS*, núm. 52.
- LEAL GARCÍA, ALEJO: "La encíclica *Mater et magistra* y el problema agrario", en *REAS*, núm. 36.
- LE Coz, JEAN: *Las reformas agrarias. De Zapata a Mao Tse-tung y la FAO*, Barcelona, Caracas, México, 1975.
- MENÉNDEZ HERNÁNDEZ, JOSÉ: *Problemática jurídica de las reformas agrarias integrales*, Madrid, 1971; *El futuro del Registro de la Propiedad en los países que han aprobado la reforma agraria integral*. Comunicación al IV Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974.
- NÚÑEZ, ORLANDO: *Avances en materia de desarrollo rural en Nicaragua*. Publicaciones de la FAO, 1984.
- PICARD AMI, MIGUEL ÁNGEL: "La reforma agraria en la doctrina pontificia", en *REAS*, núm. 28.
- PAPA JUAN PABLO II: Encíclica *Centesimus annus*, año 1991.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, LUIS: "Nuevo impulso legislativo a la reforma agraria mexicana", en *Revista de Derecho y Reforma Agraria*, Universidad de los Andes, 1990.
- RUTTEN, O. P.: *La doctrina social de la Iglesia*, Barcelona, 1934.
- VICENTE CASANOVA, RAMÓN: "La reforma agraria en Iberoamérica", en *Revista de Derecho y Reforma Agraria*, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1990.