

Apostillas para una Ley Agraria en el Perú

Por MANUEL SANCHEZ PALACIOS

Catedrático de Derecho Rural, Aguas
e Irrigación y Derecho Procesal Civil.

De los diferentes problemas que toca resolver a un país, ninguno tan complejo y difícil, como el problema agrario. Su solución se persigue siempre en el articulado de una Ley, seguramente por el concepto de que todo Derecho es un Derecho que debe aplicarse y, aplicando nuevas normas, se corrigen las corrup-telas y las irregularidades existentes. Pero, en todo caso, al confeccionarse la Ley, no se debe olvidar la Historia, las costumbres y las tendencias sociales de un pueblo, sobre todo en su aspecto económico. Así se podrá decir que los ideales que la ley persigue, descienden hasta la vida y, a la vez, que la vida se orienta hacia los ideales. Tampoco se debe olvidar la legislación comparada. La Historia, según una expresiva frase del profesor BOLLA, alarga nuestros conocimientos en el tiempo. La legislación comparada los extiende en el espacio.

Panorama actual

En el Perú, la actividad rural se desencuella en dos campos perfectamente diferenciados: aquel que comprende la propiedad individual, privada, con la estructura y caracteres de la que trajeron los españoles y, el campo que, con ligeras variantes, representa el colectivismo agrario de los Incas, que fué el sistema de explotación de tierras que ellos tuvieron y que continúa, en muchas partes del país, en la propiedad de las llamadas Comunidades de Indígenas.

La propiedad individual se implantó sobre gran parte de las tierras en las que funcionaba el colectivismo agrario incaico, que así resultó desplazado y tuvo que refugiarse en las altas serranías, hasta donde no llegaba, al principio, la codicia del conquistador. Los españoles se apoderaron de las tierras fértiles y abrigadas de los *ayllus* (1) a título de conquistadores y, el régimen de propiedad que implantaron, en su ejercicio y desenvolvimiento, fué el mismo que ya había en España y que la Revolución Francesa más tarde, y los glosadores y comentaristas luego, exaltaron en grado máximo. Es la propiedad individualista que tuvo su apogeo en el siglo XIX hasta los primeros años del presente siglo, propiedad que en el fondo subsiste.

El Colectivismo quedó circunscrito a los *ayllus* de las serranías, donde se refugiaron también los indios, huyendo de las exacciones y abusos del conquistador. El tremendo golpe que así recibió este régimen durante la conquista, los atentados contra los indios y tierras, durante la colonia y, luego, las usurpaciones de las mismas en la primera centuria de la República, no lo hizo desaparecer. Tampoco se consiguió abolirlo mediante las leyes que, con tal propósito se dieron al principio de la República. Por eso su supervivencia, a través de los siglos, determinó al legislador a reconocer su raigambre e importancia y a permitir su continuación al amparo de la ley, poniendo, a la vez, sobre ellas un manto de protección. Son las tierras de las llamadas Comunidades de Indígenas.

En la Carta Política, hay un capítulo destinado a las Comunidades de Indígenas y a la defensa de las tierras que tienen.

De acuerdo con esta realidad, la ley peruana distingue: la propiedad privada, individual y, la propiedad de las Comunidades de Indígenas. Aquella, que puede ser objeto de toda clase de contratos; ésta, que resulta fuera del comercio de los hombres, porque la ley en su propósito de protegerla, la declara inembargable e imprescriptible.

Además de las tierras incorporadas a la agricultura, en alguna de las formas que quedan descritas, hay aún enormes extensiones de tierra, sin dueño privado que, conforme a ley, tocan al Estado, pudiendo llegar a manos de los particulares, ob-

(1) El Ayllu fué una organización socio-económica de la época del imperio incaico gobernada patriarcalmente. La tierra de labor tocaba al grupo; y cada integrante recibía, anualmente un lote llamado *topo* (tupu) para su explotación y aprovechamiento.

servando determinados trámites. Tales tierras integran las zonas eriazas de la costa que se hallan en ese estado por la falta de agua, o forman la jungla, en la parte oriental, donde están los grandes ríos y los bosques que en el Perú llamamos *montaña*. La ley deja a la iniciativa privada, la incorporación paulatina de esas tierras al cultivo, pero con resultados casi imperceptibles. Y es que la iniciativa particular casi nunca, resuelve problemas que redundan en provecho de la colectividad. Tal tarea toca cumplirla al Estado mediante la colonización interior o los asentamientos. Se ha hecho ensayos en este sentido con halagadores resultados, especialmente en los últimos años.

Pero la tierra es el medio en el que el hombre se desenvuelve. Algunos dicen que es la ruta sobre la que el hombre debe marchar, sin eludirla jamás. Por eso, al tratar de la tierra con criterio jurídico, es ineludible ocuparse del hombre que la trabaja. Puede decirse que la tierra y el hombre son cuños de una misma moneda. De allí que la idea de tierra, como objeto de trabajo, está íntimamente unida a la idea del campesino que la hace producir. Es difícil sistematizar la una, sin referirse al otro. Hay entre ambos una vinculación indestructible. Esta relación es la que explica la agricultura, es la que explica el derecho de propiedad. La estructuración de tal vínculo, es el origen de los más serios conflictos en el seno de la Humanidad. En consecuencia al referirnos a cada una de las clases de propiedad rústica mencionadas, trataremos a la vez, del hombre que la trabaja.

1. *La propiedad individualista.*— La propiedad privada, cuyo titular puede ser una persona natural o una persona jurídica, desde el punto de vista de su área, se presenta en unos casos bajo la forma de gran propiedad o propiedad extensa. No nos referimos al latifundio que conforme al diccionario tiene significación propia. Se forma la gran propiedad porque el hombre no se satisface con lo que tiene. Siempre quiere más. En oposición a la gran propiedad hay la propiedad diminuta, de dimensiones tan reducidas que su explotación con criterio económico, no resulta conveniente. Es el minifundio al que se ha llegado por sucesivas subdivisiones principalmente de carácter hereditario. Abunda más que la anterior. Hay también la mediana propiedad y la pequeña propiedad.

La gran propiedad en la costa situada en los valles cuyos ríos no siempre tienen caudal permanente de aguas, se destina

principalmente al cultivo de productos de exportación como azúcar, algodón. El cultivo del algodón se difundió durante las dos grandes guerras del presente siglo. Para tal fin, en casi todos esos fundos se suprimió la cría de ganado. En otros se mató la vid y, hasta dejó de sembrarse productos alimenticios. Fué preciso un dispositivo legal que obligase a destinar en cada predio, el 10% de su área, a dichos cultivos. Esta disposición muchas veces se burla porque el que conduce el fundo suele señalar el 10% en tierras improductivas.

La gran propiedad en la sierra, casi nunca está formada por tierras totalmente cultivables. Los contrafuertes rocosos de la cordillera de los Andes, en sus empinadas faldas tienen tierras en las que con las lluvias brotan los pastos naturales para el ganado. De otro lado la gran altura no es propicia para toda clase de cultivos. Sólo en las bajas mesetas, con el auxilio de las lluvias, se hace cultivos de ciertos artículos alimenticios.

En la región de la montaña, mediante la ley 1220, se han concedido extensas zonas, principalmente en la cabecera de los valles donde en parte se realizan cultivos de caña y algodón.

2. *El trabajador del campo.*— En la gran propiedad descrita, no siempre los trabajadores disponen de las comodidades más indispensables para la vida. Por eso, emigran a las ciudades donde se hacen obreros, produciéndose como contrapartida, el despoblamiento, el abandono de los campos; y el crecimiento increíble de las ciudades, con ese peso muerto de hombres que no consiguen trabajo y son los desocupados. Es el menosprecio de muchos conductores de fundos, por la salud y la vida de los campesinos, no proporcionándoles casa adecuada para que vivan, sin medios de higiene, el que determina el alejamiento anotado.

Para conseguir la estabilidad de los trabajadores del campo, surgió el llamado *yanaconage* que es un contrato doble. Mediante él, quien explota un predio rústico, entrega una pequeña parcela a un trabajador para que éste la trabaje por su cuenta y en ella levante su choza. La ocupación la paga en dinero o en frutos. Pero a la vez, y esto es lo más importante, el que recibe el lote se compromete a ser trabajador permanente y exclusivo del fundo y nada más que en dicho fundo. La parcela la trabaja en las horas de descanso. Se recuerda que antes no podía vender sus cosechas a persona distinta del yanacónizante;

estaba obligado a trabajar gratuitamente en la limpia de la acequia fundamental y en las obras de defensa del fundo contra las inundaciones y en el arreglo de los cercos. La ley 10885 prohíbe en estos contratos los servicios gratuitos, permite la venta libre de los frutos que obtenga el yanacón y no da valor a las estipulaciones que fovorecen al yanaconizante perjudicando al yanacón.

Cabe anotar que los grandes fundos de la costa a cargo de negociaciones agrícolas poderosas, se trabajan mecánicamente. Ya no hay yanacónes y los trabajadores para conseguir mejoras en su retribución y condiciones de vida se han organizado formando sindicatos. En los fundos que mantienen la tradición agrícola, todavía laboran como si no se dieran cuenta de los adelantos técnicos.

La mediana propiedad se cultiva más o menos en la misma forma que la propiedad extensa; pero en ella el tremendo problema es el capital. Por eso en ella se trabaja con yanacónes, o mediante sistemas como los partidarios, los compañeros, etc.

La pequeña propiedad por lo general está en manos de sus dueños y se trabaja empíricamente. No tienen capitales para contratar técnicos ni para adquirir maquinarias. Producen lo que pueden.

El minifundio abunda en la zona de sierra. Constituye apenas un título para el dueño. Su explotación económica se considera inconveniente y su rendimiento es insignificante.

3. *Las Comunidades*.— Con relación a las Comunidades de Indígenas, debe anotarse que no todo centro poblado indígena constituye una Comunidad. La ley sólo da este carácter a las agrupaciones de indios que, después de acreditar que ocupan determinada localidad y explotan la tierra en la forma colectiva expuesta, consiguen su reconocimiento como tales y su inscripción en el Padroncillo de Comunidades. Sólo entonces gozan del favor de la ley especial. En el expediente que organizan para su reconocimiento, hay plano de sus tierras con extensión y linderos; rol de comuneros de uno y otro sexo, los semovientes que tienen y hasta los que son de la Comunidad. Se hacen representar ante los Poderes Públicos, mediante un personero que ellos mismos elijen.

Las tierras de Comunidad casi siempre se trabajan por zonas y en forma rotativa anual. Según ellos para no empobrecerlas más, ya que no tienen cómo abonarlas y el cultivo se hace

durante siglos. En la zona designada para la labor del año, cada comunero recibe su lote (topo). Lo cultiva hasta recoger la cosecha, pero las tierras siguen siendo de la Comunidad, no del que las ha trabajado. Este dato es importante toda vez que jurídicamente se llama comunidad a la participación o goce en común de algún derecho, siendo cada comunero, titular de un determinado porcentaje en dicho derecho. Mientras que en la Comunidad de Indígenas, el comunero no es partícipe en la propiedad de la tierra. La propiedad toca al grupo, en forma exclusiva, la tierra es de la colectividad; el comunero sólo tiene el aprovechamiento temporal.

El lote que el indio recibe para su explotación, es de dimensiones muy reducidas. Por eso no tiene grandes rendimientos. Apenas obtiene lo indispensable para su sustento y, esto, no siempre. A pesar de ello vive resignado, al igual que en la época de los Incas en la que no hubo ricos ni pobres. El indio se conforma con obtener algo para subsistir. Permanece indiferente a todo y casi siempre en ocio, porque su parcela no le exige mucho tiempo, ni esfuerzo. Por eso se dice que constituye un peso muerto y que nada produce. La afirmación puede ser exacta, mientras el indio no sale de comunidad en busca de trabajo. Cuando está fuera, resulta un elemento valioso y en algunos casos insustituible en la economía del país, como sucede en la explotación minera en la que no tiene rival. Lo mismo puede decirse de sus labores en el campo, en el pastoreo, viviendo en alturas que sólo él resiste. En el servicio militar, él es el que integra nuestros regimientos y en los momentos de prueba, se ha distinguido por su abnegación y sacrificio.

En las Comunidades se halla muy arraigado el sentimiento de trabajo en común, el apoyo y la ayuda recíproca. En muchos lugares las Comunidades, con dirección técnica que el Estado les ha proporcionado, han abierto carreteras, construido locales escolares y hecho obras de bien común.

4. *El Crédito*.— La explotación de la tierra no puede hacerse sin capital y capital considerable. Las grandes negociaciones lo tienen. En todo caso los dueños de tierras pueden conseguirlo con la garantía de la propiedad. Si ésta no se halla inscrita en el Registro de Inmuebles o si el que solicita crédito es el arrendatario, puede obtener capital con garantía de la prenda agrícola. El Banco de Fomento agro-pecuario, tiene esta misión;

sólo que su ley orgánica al disponer que el 20% de su capital lo destine a préstamos a pequeños agricultores, de hecho deja fuera del apoyo crediticio a los más, en beneficio de los menos.

La reforma

De acuerdo con la brevísima exposición que precede, la Ley Agraria del País, para llamarse así, debe ser integral y referirse a la propiedad existente con sus vicios de organización (gran propiedad, latifundio, minifundio) y al régimen individualista, egoísta, que le es propio para darle la orientación ya señalada en la Carta Política; debe ocuparse de las tierras de Comunidades; debe organizar el sistema de los asentamientos; debe ocuparse del campesino, su preparación, su defensa, su régimen de vida y hasta su sistema de sucesión; debe referirse al crédito y a la necesidad de incrementarlo, favoreciendo resueltamente la difusión de las cooperativas de crédito agrícola. Por sobre todo, no debe tener sino una sola fuente de inspiración: la necesidad de organizar la producción agrícola con fines de autosuficiencia, haciendo desaparecer las tierras incultas. Debe infundir entre los hombres del campo, ya sean propietarios, arrendatarios, yanacones, aparceros o simples braceros, un espíritu de solidaridad. Hacer propietarios de tierras al mayor número posible de hombres, permitiéndose el acceso a esa actividad únicamente a los que se hallen técnicamente preparados para el respectivo trabajo. No debe olvidarse que la decadencia de la agricultura —según GIORGIO DEL VECCHIO— es signo casi siempre de la decadencia de los pueblos; y que una buena organización de la propiedad, va acompañada de orden, bienestar económico y tranquilidad social.

Precisa también disponer claramente que la tierra sólo es susceptible de propiedad privada, cuando constituye una unidad productiva y que al entregarse un lote de tierra el particular que lo recibe, adquiere el deber jurídico de trabajarlo, de acuerdo con las necesidades sociales como lo manda la Constitución. Esto mismo hace ineludible un control sobre el comportamiento del tenedor de la tierra, para que el trabajo satisfaga los intereses de la colectividad. Dicho de otro modo, el régimen fundiario debe adecuarse a las necesidades del país, obligando al titular a subordinar sus propósitos e intereses a los de la colectividad.

Este control y la debida orientación no es una novedad en el mundo. En las democracias en las que se ha realizado la reforma agraria, se ha organizado al mismo tiempo el poder de dirección. Unos le llaman planificación, otros, economía regulada o simplemente control, etc. El grado de poder directivo, de intervención es variado. Algunos se sustituyen a la iniciativa privada; otros dejan la iniciativa, pero la controlan y, no faltan las que la limitan, completándola o integrándola siempre con medidas de previsión o de ayuda técnica.

La intervención referida la realiza el Estado casi siempre creando un organismo eminentemente técnico, sin ningún tinte político partidarista, en quien delega la misión de llevar a cabo la reforma que la Ley contiene. Recibe diferentes nombres. Unos le llaman Consejo Nacional Agrario, otros Caja Nacional Agraria, Instituto de Reforma Agraria, etc. Este organismo en el cumplimiento de su misión pasa por dos etapas. Uno de carácter previo que consiste en planear la obra que piensa realizar, ya sea expropiando, o señalando zonas para los asentamientos. Muchos la llaman etapa administrativa. La otra etapa es la de ejecución de la obra proyectada.

En la primera etapa, no sólo debe concebir el plan de la obra, sino eliminar cualquier obstáculo que impida ejecutarla. Para esto, la Ley debe consignar entre sus primeros dispositivos uno que declare que la reforma agraria es de utilidad general o de interés social para dar aplicación, en cualquier momento, a la Ley de Expropiación, solicitando, en caso necesario, la intervención del organismo jurisdiccional para que dirima las controversias, regule las indemnizaciones, facilitando así el cumplimiento de los propósitos de la reforma.

En la segunda etapa comprende la parcelación, el alindamiento de lotes, la construcción de casa-habitación en cada uno, el cultivo de parte del lote con productos alimenticios y la entrega, en fin, a quien está preparado para recibirlo. En esta etapa debe orientar a cerca de los cultivos más convenientes e intervenir para que se le proporcione crédito.

Las situaciones expuestas deben ser tratadas en diferentes capítulos.

Con relación a la propiedad privada que hay en el país, la Ley debe disponer que los predios rústicos pertenecientes al Estado o instituciones estatales, si son extensos se parcelen y entreguen a nuevos dueños. Así se consigue mejoras sociales y eco-

nómicas. Con relación a la propiedad particular extensa que no se trabaja o es deficientemente explotada, igualmente que se lotice, dejando al dueño el área máxima tolerable. Esta extensión superficial debe desde luego ser variable y estar subordinada a la naturaleza del suelo, de los cultivos, al caudal de aguas. Lo fundamental es que sea una extensión económicamente conveniente. Este criterio parece mejor que fijar teóricamente un número de hectáreas en la Ley. Como regla puede concederse un plazo al dueño del predio extenso para que disponga de todo lo que exceda del área permitida pero bajo control y aprobación del organismo técnico. Si se vence el plazo sin que se haya cumplido lo ordenado, se procederá a la expropiación, considerándose como precio, la tasación directa del predio o el declarado a la Superintendencia de Contribuciones al dar cuenta de la renta.

Si el titular muere, sin cumplir la ley, el plazo concedido que se entienda con el heredero si es sólo uno. En caso de ser varios, que se declare obligatoria e ineludible la partición del inmueble entre ellos, no permitiéndose que la hijuela de uno, pase a incrementar la de otro coheredero, si con tal operación se rebasa la extensión máxima señalada para la región.

Así, sin grandes conmociones se reduciría el área de la propiedad extensa y se aumentaría el número de propietarios. En un ambiente de tranquilidad social, sin violencia física, sin demagogia, se podría conseguir la gradual adaptación del sistema de propiedad vigente, al que la ley señale de acuerdo con la orientación de nuestra Constitución. Aumentándose el número de propietarios, habría más seguridad para el sistema democrático vigente. No debe olvidarse que el que nada tiene que perder, nada tiene que defender.

La misma Ley debe fijar un área mínima a la propiedad rústica que permita una económica explotación de la misma. No debe haber subdivisiones por debajo del mínimo legal fijado. Si con motivo del fallecimiento del titular de un predio mínimo, hubiera que pensarse en la sucesión de acuerdo con la legislación civil, para no romper la regla mencionada que se observa ya en muchos países, que se establezca un régimen hereditario especial. Que el predio toque al hijo señalado por el causante, indemnizándose a los demás en su cuota hereditaria. Si no hay designación testamentaria que el bien toque al hijo mayor. Si los hijos son menores de edad que la administración toque a la madre, sin distinguos, como sucede en la legislación mejicana.

Es posible que esta norma no sea bien vista, como sucedió en un principio al que esto escribe. Forma parte de nuestro espíritu que los hijos se partan por igual lo que el padre deja. Este punto de vista más bien sentimental cede ante el concepto de que la tierra de una extensión superficial por debajo de la mínima que la ley fije, no se trabaja, porque no es conveniente, con criterio económico, y no siendo explotable, se abandona con perjuicio innegable de la colectividad.

No sólo hay que evitar el minifundio en el futuro, sino que hay que procurar que desaparezca el que existe actualmente y en abundancia, favoreciendo la formación de la pequeña propiedad económicamente explotable. El C.C. de 1936 permite el retracto, en caso de compraventa por el dueño del predio colindante, siempre que unidos el bien del retrayente y el que es objeto del retracto no formen un todo que exceda de diez hectáreas. Es una disposición digna de todo encomio. Desgraciadamente este artículo (1450 inc. 5) no impide que el dueño de una gran propiedad siga aumentando en extensión, sin que la ley se lo impida. Por ej. si un latifundista compra ocho hectáreas para unirlas a su predio y el dueño de la tierra colindante sólo tiene tres hectáreas. Para este pequeño propietario no hay posibilidad de aumentar su predio, pero si la hay para el gran propietario.

En el capítulo referente a la estructuración de la propiedad, debe consignarse la prohibición de acumular predios, rechazándose su inscripción en el Registro, ya sea que se trate de lotes subdivididos en cumplimiento de la Ley, o de lotes delineados en las colonizaciones o asentamientos. Debe proscribirse el acaparamiento. Con este mismo propósito, las sociedades anónimas ya no deben adquirir predios rústicos. Esta prohibición existe en muchas legislaciones.

Hay que advertir que en el Perú muchas de las reglas enunciadas para incorporarse a la Ley Agraria, no constituyen novedad. La concepción del derecho de propiedad sobre la tierra, de acuerdo con la clásica del Derecho Romano y del Código de Napoleón con su *jus possidendi*, *jus fruendi*, *jus abutendi* (facultad que está equivocadamente interpretada como facultad del dueño para hacer en lo suyo lo que se le venga en gana) ha sido reemplazada en la Constitución por el concepto de que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social (art. 34). Así desaparece el *jus abutendi* equivocadamente interpretado y

por desgracia siempre observado, para imponer el precepto de que todo propietario de predio rústico está obligado a trabajarlo, por que sólo así lo "usa en armonía con el interés social".

Para acabar con las propiedades extensas, la Constitución dispone en su art. 47 que el Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y pequeña propiedad rural y podrá, mediante una ley, previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas para subdividir las o enajenarlas en las condiciones que fije la ley. Guardando armonía con esta disposición el C.C. agrega en el art. 850 que el propietario de un bien tiene derecho a poseerlo, percibir sus frutos, reivindicarlo y disponer de él, "dentro de los límites de la ley". En el mismo cuerpo de leyes y en el artículo siguiente se declara que las restricciones que la ley impone a la propiedad, por razones de interés público, no pueden modificarse ni suprimirse por ningún acto jurídico.

De este modo, la nueva concepción del derecho de propiedad en nuestra democracia, obliga al dueño a usarla en armonía con el interés social. Dicho de otro modo, el propietario de la tierra debe siempre trabajarla. En doctrina se dice que la entrega de un predio rústico lleva consigo la obligación del que lo recibe de organizarlo para la producción agraria en bien de la economía del país. Esto es lo que se debe conseguir en la Ley Agraria. El que no la trabaja adecuadamente que se le expropie, para entregarla a quienes están en condiciones de hacerlo. El propósito enunciado sólo exige para que sea efectivo, que se señale la forma en que hay que proceder cuando los imperativos legales no se cumplen.

Con relación al trabajador del campo, la Carta Política dispone, igualmente en el art. 46 que el Estado legislará sobre la organización general y las seguridades del trabajo industrial (la agricultura se considera entre las industrias extractivas) y sobre las garantías en él de la vida, la salud, la higiene, etc. Estas condiciones adecuadas de vida son las que deben proporcionarse al campesino tanto cuando se le instala como colono en las parcelaciones, como cuando presta servicios en mérito de contratos de trabajo. Hoy no se discute que tiene derecho a vivir, siquiera con los más elementales beneficios que la defensa del capital humano aconseja. Debe contar con centros médicos o postas sanitarias, planteles de enseñanza para sus hijos, centros de expansión cultural y de expansiones honestas.

Fuera de ésto, debe recibir una educación o preparación técnica, comercial y hasta de carácter moral, como se expone en el párrafo de los asentamientos; y contar con la permanente orientación técnica proporcionada por el Estado.

Con relación a las Comunidades de Indígenas, repetimos que lo que impide a sus integrantes tener alimentación suficiente y aprovechar de los beneficios económicos que reporta el trabajo, es la reducida extensión del lote que anualmente se le entrega. A éstos se agrega que las tierras en las que trabaja se hallan empobrecidas por un cultivo que ya dura siglos, careciendo de fertilizantes para trabajarla con esperanza de buen éxito. Como en un lote pequeño, no tiene mucho que trabajar, viven en el ocio y el ocio es camino que conduce casi siempre a prácticas inconvenientes. En consecuencia, es medida inaplazable, si se quiere que las Comunidades constituyan un conveniente factor económico, dotarlas de tierras suficientes a fin de que los lotes de cada comunero sean de extensión mayor que la que ahora tienen. Debe funcionar la expropiación en su beneficio.

En las Comunidades la falta de preparación técnica de sus integrantes, la excesiva pobreza de los mismos, no pueden ser factores que faciliten ninguna transformación en la economía agraria del país. La ley debe contemplar esta situación, haciendo extensivos a los integrantes de las Comunidades los beneficios que se quiere para los trabajadores del campo en general.

En esta parte del problema, hay que aprovechar el sentimiento de ayuda recíproca que es tan acentuado en el indio, para implantar resueltamente el cooperativismo en sus más importantes formas (producción, consumo, crédito). No hay que incorporar al indio a la vida civilizada, como corrientemente se dice, sino llevar la civilización a la vida del indio. Compartimos la opinión del piel roja, delegado de los indios de EE. UU. al Congreso Indigenista del Cuzco, Mr. NICKEL, cuando dijo: "Déjenos seguir siendo indios", o sea que se respete sus costumbres, sus prácticas tradicionales, presentándoles las conquistas de la civilización para que ellos, sin dejar de ser indios en el sentido moderno de esta palabra, las asimilen o las modifiquen, en este caso, quién sabe con mejores resultados. La ayuda mutua es usual en las Comunidades y, sin vacilaciones, intervienen en las obras de bien común. También en trabajos particulares, como en el barbecho de las tierras que se les asignan, en el sembrío de las mismas, etc. En determinada fecha el que va a realizar

un trabajo, recibe la ayuda de aquellos a quienes lo ha solicitado. Cuando éstos a su vez, hagan igual trabajo, recibirán la devolución del servicio prestado. Se ve ayudar a las jóvenes parejas en la edificación de su vivienda y en otras actividades de carácter particular. En este ambiente, las cooperativas darían muy buenos resultados. Los maestros de escuela, concentrados una vez al año recibirían instrucciones para implantar estas instituciones en las localidades en las que prestan servicios. El funcionamiento se controlaría por visitadores responsables, castigándose severamente a quien burlando la ley busca su beneficio.

En las escuelas de Comunidades, se podrían dar nociones de cooperativismo; y hasta hacerse práctica de las mismas. Los resultados no son dudosos, habiendo honestidad en quienes las organizan y orientan.

Colonización interior.— La incorporación a la agricultura de las extensas zonas que tiene el país, es una obra que por su carácter, importancia y fines debe realizarla el Estado o empresas particulares solventes, pero bajo el control permanente del Estado. La colonización interior o mejor los "asentamientos" término expresivo empleado por la derogada Ley de Bases de España, consiste en incorporar tierras improductivas a la agricultura, colocando en ellas únicamente a hombres preparados para trabajarlas. Es tarea de urgentísima realización porque el crecimiento vegetativo de la población, exige ya, tener más tierras de labranza. Esta tarea, una vez que se cumpla, traerá beneficios económicos y sociales. Lo primero se traduce en una mayor producción y un mejor régimen de vida. Lo segundo, en un mayor número de propietarios y por consiguiente mayor armonía.

En este capítulo debe ser cuestión fundamental, la selección del colono. Debe ser físicamente apto, técnicamente preparado y gozar de buena conducta.

La agricultura exige hombres de buena salud, dotados de fortaleza y capaces de realizar las faenas del campo. Se acredita con certificados médicos. Esto mismo obliga a fijar una edad tope para ser colono. No debe ser menor de 18 años, ni mayor de 50, salvo que tenga ya algún hijo que pueda ayudarlo.

La preparación técnica se acredita, también, con certificados. Puede obtenerse en centros de capacitación, donde el aspirante a colono se instala con su familia, en casa independiente rodeada de campos de cultivo. Mientras se prepara es un sim-

ple trabajador sometido a las leyes respectivas e inclusive con derecho a beneficios sociales sobre todo cuando se le excluya del centro de capacitación, por medida disciplinaria, mala conducta o inobservancia de las disposiciones del plantel. Esta exclusión debe ser inmediata porque nada bueno se puede hacer con quien erige su capricho como norma de conducta. Terminado el aprendizaje práctico, siembra en el campo adyacente a su habitación la semilla que solicite al plantel y realiza el cultivo bajo la mirada vigilante del director y profesores. Su desempeño, si es satisfactorio le permitirá conseguir el certificado de capacitación técnica para el trabajo.

No sólo debe saber cultivar, sino también, apreciar económicamente su cosecha, para que no sea engañado por el intermediario. Así gozará realmente del fruto de su trabajo.

La exigencia de buena conducta es indispensable para que cada colono teóricamente tenga confianza en quienes le rodean; y sobre esa base trabaje tranquilo. Esto mismo hace necesario el exigirle que sea casado. Hay legislación extranjera que sólo exige que tenga mujer e hijos a quienes sostiene.

La preparación moral tiende a imbuirle un sentimiento de solidaridad y cooperación. Puede decirse que esta es la nota distintiva del campesino moderno. Hay que echar al olvido el aislamiento egoísta que impera en los actuales propietarios y afianzar ideas de colaboración recíproca. La cooperación, la ayuda mutua son indispensables tanto para combatir las plagas que azotan los campos, cuanto para adquirir en común semillas, insecticidas, maquinaria, herramientas, etc.; y hacer mejoras de riego. Por eso en muchas leyes agrarias, se encuentran normas como ésta: "Formada una colonia debe entenderse formada una cooperativa", institución benéfica en grado máximo que no combate la propiedad, ni el capital, ni la herencia y da su verdadero valor al trabajo.

En las colonias puede aceptarse extranjeros, siempre que reúnan las condiciones generales señaladas, porque cada país busca su propia tranquilidad; pero en cada colonización no deben exceder del 25%. Las razones son obvias.

Otra cuestión importantísima al proyectar un asentamiento es determinar la zona en que debe realizarse. Sobre esto no hay sino una sola regla: Deben lotizarse únicamente tierras que tengan mercado inmediato, al cual se hallen unidas por buenas vías de comunicación, a fin de que los colonos remitan fácilmente

te sus productos. Así la propiedad llenará su función social. Hay que evitar se repita el error del Pozuzo, el de Apurímac con los cosacos blancos y me atrevo a referir el reciente de Turnavista, cuyo concesionario ha invertido millones de dólares en despejar tupidos bosques y no tiene mercado inmediato para remitir sus productos. En cambio la colonización de Tingo María, situada en la carretera troncal de penetración a la montaña por el centro del país que une diferentes ciudades partiendo de la Capital, permite a los colonos a pesar de lo inestable de algunos tramos de la carretera, aprovechar del fruto de sus esfuerzos. Nadie piensa en esa colonia desprenderse de su propiedad aunque pudiera hacerlo. Por eso se dice en doctrina, la colonización debe hacerse de dentro hacia fuera, o sea que primero hay que realizar los asentimientos en lugares próximos a los centros poblados para que absorban la producción que se obtenga, para luego ir avanzando hacia zonas más alejadas. No hay que olvidar que la Ley Agraria no persigue dar a los dueños la satisfacción espiritual de ser considerados propietarios, sino de imponerles el convencimiento de su obligación de trabajar la tierra para su beneficio y el de la colectividad.

Las primeras colonias deben instalarse en tierras de propiedad privada del Estado o de las instituciones estatales. Luego en los latifundios y en las tierras defectuosamente cultivadas y observar las zonas más densamente pobladas para provocar subasta de vendedores o proceder a la expropiación.

El tipo de colonia no debe ser uniforme. Puede haber unidades que se dediquen exclusivamente al cultivo; otras, que sirvan para el cultivo y la cría de semovientes; o sólo para ganadería; pero, en general el cultivo debe ser variado.

En cada lotización debe señalarse un lugar para un futuro centro poblado, donde se construyan locales escolares, campos de experimentación, de deporte, centros de medicina, edificios públicos y donde deben levantarse, después, las fábricas que utilicen las materias primas de la colonia. Las fábricas exigen obreros que serán los excedentes del crecimiento de la colonia. Ellos necesitarán, también, casas para instalarse y por consiguiente lugares para edificarlas.

El lote de cada colono debe tener casa habitación para el colono y su familia. El edificio debe ser de tipo uniforme y no costar más del 10% del precio del terreno. Si el colono desea ma-

yores comodidades, que se le atiende, pero debe pagar al contado el mayor costo que tales obras representen.

Antes de entregarse el lote al colono, debe sembrarse una parcela con productos alimenticios para que cuando éste se instale, obtenga en breve plazo y en el mismo sitio, su sustento. No debe pensarse nunca en que el colono deba esperar hasta que los cultivos que emprenda le den lo que necesita para su alimentación. Sus necesidades de vida deben estar aseguradas de inmediato.

En la venta de lotes no debe haber lucro por parte del Estado. Al quedar terminadas las obras de la colonia, se sabrá lo invertido en ella y por consiguiente el valor de cada lote cuya particularidad, como se ha dicho es que no sea acumulable a otros lotes. Tampoco debe permitirse la transferencia del lote hasta después de 10 años, salvo el caso de incapacidad para el trabajo o de muerte del que lo reciba. En tal caso funcionaría el derecho de reversión en favor del Estado, devolviendo el precio recibido, más las mejoras hechas. El lote recuperado pasaría a un nuevo colono, en las condiciones expuestas o sea sin beneficios para el Estado. Así se evita la especulación y que se siga considerando como una mercancía que va dejando utilidades a cada dueño, al tiempo de desprenderse del lote.

Debe igualmente pensarse en el caso de que el que quiere adquirir un lote, no pueda entregar la primera armada de precio. En este supuesto que se le acepte como arrendatario, con la obligación de pagar como merced conductiva el 3% del valor del lote. Después de uno o dos años, estará en condición de pagar la primera cuota y pasar a ser dueño.

En la entrega de lotes en la zona de montaña, debe prohibirse la tala indiscriminada de árboles. Ellos defienden las vertientes de aguas, defienden los cultivos contra las corrientes de aire. La defensa del árbol debe ser materia de normas especiales.

El Crédito.— El extraordinario desarrollo de la industria, ha subordinado la economía agrícola a dicho desarrollo. Y los países han expedido leyes protegiendo sus industrias por temor a los alborotos obreros. El hombre de la tierra no grita, no hace huelgas. Por eso no se le atiende ni se le protege. Trabaja considerando sus dificultades económicas, como una calamidad natural. Esto no debe continuar así. El gobierno debe encauzar la agricultura nacional y protegerla, para que desarrolle y por sí

sola atienda las necesidades del país. Un pueblo que para su subsistencia depende del extranjero, no es pueblo libre. Por eso en la Ley Agraria, debe contemplarse las reiteradas recomendaciones de los Congresos internacionales, estableciendo como factor fundamental para el incremento agrario el suministro de crédito. No hay que pensar que el Gobierno debe hacerlo todo. Pero puede recogerse la experiencia de otros países donde la máxima "ayúdate, que el Cielo te ayudará", ha servido para atender económicamente a quienes laboran en el campo. La mejor encarnación de esta máxima se halla en las cooperativas tipo *Raiffeisen*. Una orientación adecuada puede facilitar el crédito que hoy sólo se espera de quienes se aventuren a hacer préstamos para la agricultura o del Banco de Fomento Agropecuario, cuya ley, como se ha dicho, deja fuera de su amparo precisamente a quienes más lo necesitan.

No se discute que el carácter aleatorio de la agricultura (muy diferente al de cualquier otra industria) hace difícil la obtención de préstamos. Por eso, el Estado debe ayudar hasta donde pueda, pero, a la vez, impulsar la recíproca ayuda que queda expuesta.

No debe retardarse la tarea de reorganizar la propiedad fundiaria. Aquí no hay ni debe haber prejuicio de parte de nadie. La O. N. U. ese organismo superestatal, no vinculado a corrientes de partidismo interno de ningún país y más bien interesado en defender el patrimonio de la Humanidad constituido por nuestra civilización, en su sesión de 20 de noviembre de 1950 se ha referido a las graves alteraciones que pueden producirse en los países en los que se retarde el ordenamiento fundiario. Con tal motivo ha urgido a los gobiernos de los países que nada han hecho al respecto, para que realicen una adecuada y equitativa reforma. Se quiere un movimiento unánime de los pueblos, en tal sentido, si es que no se quieren problemas sociales. Este movimiento puede tener como *leit motiv*, los enunciados de un grupo de expertos reunidos en la Universidad de Chicago, enunciados que cita el profesor BOLLA en los siguientes términos: "La tierra es uno de los elementos de la Naturaleza que constituye patrimonio común de la raza humana. La administración y el uso de aquella parte perteneciente o atribuida en propiedad particular, privada o colectiva, nacional o regional, de duración cierta o indefinida; de economía individual o colectivista, debe subordinarse en todos y cada uno de dichos casos, a los intereses del bien común".