

Derecho Rural

Por LUIS ALBERTO GAZZOLO

Catedrático Principal

CAPÍTULO I

LA REFORMA AGRARIA

Después de la prédica de Cristo de amor y comprensión al prójimo, del invento de la imprenta y de las hazañas del Caballero de la Triste Figura por enderezar entuertos, el fenómeno más importante de nuestros tiempos, es el de la Reforma Agraria.

Ha dicho el doctor Lucio Mendieta y Núñez que: "la Reforma Agraria, es un verdadero fenómeno social universal según se advierte en la historia de todos los países del mundo". En estos tiempos pues, en que el hombre sigue su pesada marcha a través del paisaje del hambre y de las marcadas diferencias en los estratos sociales de los países subdesarrollados, se hace necesaria la justicia de la Reforma. Hay que recalcar sin embargo, que el problema de la Reforma antes tabú o pecado mortal, se ha convertido en la actualidad en los países de nuestra América en el tópico esencial, porque de la solución del problema agrario pende el avance y progreso de nuestros pueblos.

DIVERSAS DEFINICIONES

La expresión "Reforma Agraria" define en "la terminología internacional, una serie de medidas destinadas a mejorar la estructura agraria, incluso cambios del régimen de tenencia de la

tierra". Esta última concepción fue recogida por la O. I. T. en la ponencia que presentó al Congreso de Sociología de la Reforma Agraria llevada a cabo en Tepic (México) en 1964.

Realmente es difícil definir en forma cabal, el concepto de Reforma. Esto se debe a que toda definición se altera, como afirma Vivanco, "cuando se pretende sintetizar en ella todos los aspectos que involucra o alguno de ellos. Por eso apuntaremos algunas definiciones. En un sentido amplio la Reforma es "un cambio organizado en la tenencia de la tierra". La F.A.O. organismo que ha recomendado el planteamiento de la Reforma en todos los países sub-desarrollados, establece que: "la Reforma significa una acción organizada, con el propósito de mejorar, un régimen de tierras vigentes".

En la V Conferencia Regional, para América Latina de la F.A.O. en noviembre de 1959 fue aprobada la siguiente definición: "La Reforma Agraria es un instrumento jurídico de desarrollo económico que comprende, no sólo el aspecto físico de la división de la Tierra, sino el complejo de elementos técnicos, económicos y sociales que conducen a una mejor y mayor productividad de manera que incida, finalmente, sobre el bienestar de los campesinos y de los pueblos".

Para Julio César Castiglione, Reforma Agraria es "la acción de la autoridad pública tendiente a transformar las condiciones del agro".

El Licenciado Antonio de P. Moreno sostiene que: "La Reforma agraria es el programa de acción planeado en cada país, que debe tener en cuenta sus propias necesidades y exigencias, con el propósito de resolver en forma integral, en un determinado momento histórico y durante su natural secuencia, el problema de la mejor distribución de la tierra entre los que la trabajan y de los capacitados para trabajarla en las tierras susceptibles de aprovechamiento". (1)

Existe actualmente la tendencia llamada moderada de considerar que, la Reforma se concreta en un conjunto de medidas

(1) Ponencia: "La sociología de la Reforma Agraria", XV Congreso Nacional de Sociología. Tepic, 1964.

de carácter legal y económico que tienden a aumentar la producción agrícola y a mejorar el régimen de trabajo del campesinado. Aun cuando esta forma moderada es tenida por un sector, como la más aconsejable no responde en su amplitud al verdadero concepto de Reforma. En efecto, la Reforma no puede condensarse simplemente en producir más, ni concretarse en un problema de irrigaciones, mejora de créditos o colonizaciones, todo esto es desarrollo agrícola, economía agraria o problemática de campo; pero no Reforma, la que en esencia, desemboca en la redistribución de la tierra.

La redistribución de la tierra es pues, el elemento genérico de todo concepto de Reforma Agraria. Lo demás (mecanización, modernización de técnicas, racionalización del crédito, construcción de comunicaciones etc.) bien puede llamarse "reforma agrícola". Ahora bien, lo ideal es que el movimiento de Reforma Agraria sea concomitante con la *Reforma Agrícola*, porque así tendremos un perfecto binomio que será el peldaño para la mejora social política y económica de los pueblos. (2)

En cambio para el Profesor Alberto Ballarin Marcial, "La Reforma Agraria se dirige a liquidar un determinado sistema agrario", para el mencionado tratadista español la expresión "sistema agrario" es más completa que la de "régimen de tenencia" que la reputa inadecuada, porque es un fenómeno temporal y no permanente.

Una de las definiciones más ajustadas a la realidad sociológica, es la del tratadista mexicano Jorge Martínez Ríos quien sostiene que: "por Reforma Agraria debemos entender una serie de acciones, tomadas por un grupo en el poder, con el objeto de intervenir en una situación social que afecta a la población rural-agrícola, a fin de cambiar estructuralmente los sistemas de tenencia de la tierra y aumentar la productividad". Aun cuando esta definición traduce todo el substractum sociológico de la

(2) Extractos de Estudios Sociológicos. Tomo I, Pág. 38. Tepic, 1964.

Para la F.A.O. y la O.E.A la médula del problema en la Reforma Agraria, consiste "en descubrir y establecer la debida relación entre el hombre como productor y la tierra como haber productivo". Todo se traduce pues, en la cuestión de la tenencia de la tierra y en esa relación se presentan tres aspectos principales: propiedad, posesión y explotación con administración. Estos tres aspectos pueden estar en manos de una sola persona; pero en los países de América Latina no sucede así, porque por lo general el propietario en la mayoría de los casos es el eterno ausente.

cuestión agraria, el estudioso de derecho debe enfocar también la Reforma como postulación jurídica, por eso creemos con el Dr. Clemente Maldonado que la Reforma Agraria como "postulación eminentemente jurídica" se cristaliza:

- 1.—En la creación y generalización de un tipo distinto y totalmente nuevo de propiedad inmueble rural, con caracteres propios derivados de las necesidades rurales;
- 2.—Que asegure el arraigo y protección de la familia campesina y que al mismo tiempo logre la explotación racional del suelo;
- 3.—Que termine con el carácter de mercancía de la tierra; y
- 4.—Que procure la transformación de los arrendatarios y aparceros en propietarios de las tierras que trabajan. (3)

Toda reforma Agraria se presenta pues, como la instauración de un nuevo orden jurídico y social y por tanto, como el ordenamiento de una nueva constelación de valores. El valor supremo de la "reforma" es dar la tierra al que la trabaja. Mas, como afirma el sociólogo Pedro Hernández, "ese valor tiene una modalidad específica: dar la tierra no sólo de manera que pueda trabajarse libremente, al gusto del que la recibe, sino, sobre todo, de manera que haga realmente libres, social y económicamente a los agricultores. (4)

Pero además del valor supremo, que hemos mencionado de dar la tierra al que la trabaja, no debemos olvidar que la base jurídica de toda reforma agraria, es *el principio de solidaridad* que se refleja en el intercambio de bienes y servicios entre todas las clases sociales; por una parte, la clase rural provee de productos alimenticios a la clase urbana y ésta, a su vez, le pres-

(3) Antonio Vivanco en su "Teoría de Derecho Agrario" sostiene que, desde el punto de vista jurídico la Reforma Agraria es la modificación de las Instituciones jurídicas mediante leyes y reglamentos y la implantación de una organización administrativa y judicial agraria, "que permita crear una estructura jurídica capaz de regular y garantizar de manera adecuada la división racional de la tierra, las mejores formas de tenencia de las mismas y asegurar la asistencia técnica, social y económica de los agricultores por medio de los servicios públicos correspondientes" con la finalidad de instaurar el bienestar en la comunidad rural.

(4) Estudios Sociológicos. Tepic, Nayarit. México.

ta servicios, culturales y materiales. La solidaridad tiene que ser la base de una ordenación jurídica para regir los derechos de la gente del campo y los deberes de la comunidad, sociedad y el Estado. Este principio fue, quizás esbozado por primera vez, cuando Menenio Agripa concibió su famoso apólogo: "los miembros y el estómago" para convencer al proletariado rural que se había separado de Roma.

Por último, hay que recalcar que la *constante sociológica* que se ha presentado en la historia de todos los movimientos agraristas del mundo, es: la Justicia. Por doquiera y en todo tiempo, el proletariado rural se ha levantado contra los que acaparaban tierras y riquezas. En la antigua Grecia se produjeron movimientos de esta naturaleza, basta recordar las reformas de Solón y, en Roma el sacrificio de los hermanos Graco. Todos los movimientos actuales, tanto agrarios, como sociales y políticos, son reivindicaciones de la Justicia. Por eso es necesario meditar honda y serenamente en las frases del tratadista mexicano Gabino Fernández Santa Cruz, cuando sostiene: "En el comunismo hay un fondo de justicia; sólo yerra en la aplicación de la misma. Hay un error en la visión de la realidad social; es una visión unilateral cargada de emociones y pasiones" y, termina afirmando que la cuestión es "de una nueva educación integral: visión integral de toda la realidad, o sea desde el punto de vista sociológico; luego la formación de sentimientos superiores: amor a la verdad, justicia, libertad y solidaridad". (5)

Antes de entrar al estudio de las causas e índices indicadores de una Reforma Agraria, conviene esclarecer y deslindar la idea de Reforma y de Política Agraria. La expresión Política Agraria es el término más general que abarca como parte a la Reforma. Por eso Tanames la define como "el conjunto de medidas que adopta el Estado con el fin de aumentar la producción agrícola y elevar el nivel de la población rural". Es claro que toda política Agraria tiene que partir de la Reforma Agraria y, como bien afirma Ballarin Marcial, mientras que ésta última "viene a curar y renovar; la Política Agraria trata de conservar la salud de una agricultura modernizada". (6)

(5) La Sociología y la Reforma Agraria. Pág. 79. México, Tepic. 1964.

(6) Principios Generales de la Reforma Agraria Integral. Pág. 201. Madrid, 1966.

INDICADORES DE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA AGRARIA

Tres situaciones son los hitos que pueden señalar la necesidad de una reforma agraria:

- 1.—*La primera situación* es: la desigual distribución de la riqueza que se condensa en:
 - a.— Pequeña proporción de propietarios.
 - b.— Alta proporción de minifundio.
- 2.—*La segunda situación* es: la baja productividad rural, que se concreta en:
 - a.— Gran proporción de latifundios.
 - b.— Baja productividad de los trabajadores agrícolas.
- 3.—*La tercera situación* es: la carencia de bienestar rural como reflejo de:
 - a.— Un alto porcentaje de analfabetismo.
 - b.— Gran proporción de viviendas inhabitables.
 - c.— Condiciones sanitarias deficientes.
 - d.— Deficiencias nutritivas, por no decir hambre.

CAUSAS

Las causas o motivos para la Reforma Agraria han sido históricamente variados. En cada región hay causas particulares que sólo pueden ser conocidas mediante una adecuada investigación sociológica. Con todo podemos mencionar algunos más o menos generales, como son:

- 1.—El mal reparto de las tierras, debido a causas históricas más o menos fortuitas; en la mayoría de los países, las estructuras sociales han permitido su perpetuación y acentuación, merced al poder derivado de esta riqueza.

- 2.—El deseo de igualdad en las oportunidades y de librar a los cultivadores de los abusos y humillaciones que les ha impuesto la clase dominante de los señores o dueños de tierras.
- 3.—La baja productividad, que resulta de la carencia de educación de las masas campesinas y también de la falta de preocupación y visión de las autoridades.
- 4.—La excesiva concentración de la propiedad agrícola, que ha arrastrado consigo una pauperización espantosa de las masas campesinas. (7)

Como casi todas las reformas, la Reforma Agraria es un cambio de estructura. Ahora bien, es necesario indicar mediante qué medios puede hacerse este cambio. Se señalan dos alternativas:

- 1.—O se cambian los valores e ideas de un grupo, para que luego el grupo cambie las relaciones materiales de producción;
- 2.—O se cambian las relaciones materiales de producción y que las gentes amolden a ellas sus ideas y valores.

La fórmula de cambio N° 1 parece por lógica, ser empleada por los países Occidentales, se caracteriza por no despertar re-

(7) Jacques Chonchol, en un interesante estudio sobre "Las razones económicas, sociales y políticas de la Reforma Agraria", considera que entre las causas de la cuestión agraria, hay que tener presente: "el factor intelectual, que consiste en la conciencia que se ha venido creando de la necesidad de la reforma agraria para superar el atraso agrícola", y que este factor intelectual no ha surgido propiamente de las masas campesinas, ni de los partidos políticos; sino que ha sido el producto de la reflexión que sobre los problemas del desarrollo económico y social de América Latina han efectuado economistas y sociólogos de diferentes países y organismos como la Cepal y F.A.O. Agrega al respecto que existen resoluciones conjuntas votadas por unanimidad de todos los países miembros de las Naciones Unidas, señalando la importancia de la Reforma Agraria.

2º—Se ha creado conciencia del problema de la Reforma Agraria, sostiene el citado autor de que ahora, en América Latina se están produciendo resoluciones de mucho mayor contenido, tal como la cubana de tipo social profundo, planteada bajo un sistema ideológico que es el marxismo-leninismo. Pues bien; esta revolución ha producido reacciones consecuentes en los Estados Unidos de Norteamérica, implantándose la "Alianza para el Progreso" que ha tomado como una de sus banderas la necesidad de realizar ciertas reformas estructurales a fin de realizar una revolución controlada que permita detener el avance del Comunismo.

3º—El tercer factor es el de la conciencia progresiva por parte de los propios campesinos de la miseria en que viven. En parte ha contribuido a ello el efecto de "demonstración", es decir, el conocimiento de los modos de vida de otras comunidades. Esto lo han obtenido a través de la radio, del cine y de la televisión, con mucha mayor intensidad que la propia prensa.

sistencias, ya que el cambio brota como una necesidad de grupo. Sin embargo, en la práctica encontramos que la China aplica esta fórmula y en cambio la Fórmula N° 2, que despierta grandes resistencias se aplica en los países subdesarrollados.

Hay que recordar a este respecto las palabras del Dr. Lucio Mendieta y Núñez al afirmar: "Toda Reforma Agraria, si no ha de ser aplicación ciega de leyes y de actos mecánicos de distribución de tierras, tiene que basarse en el conocimiento del medio social en que va a realizarse. La sociología mediante la aplicación adecuada de sus métodos, analizará la constitución de la familia campesina, su nivel cultural, sus costumbres, sus problemas, su realidad económica y social como parte de una nación y de un Estado. Descubrirá la magnitud del proletariado rural, su movilidad social, sus migraciones internas, la causa de la despoblación de los campos, de la atracción de las ciudades, del éxodo de campesinos hacia el extranjero" y agrega más adelante: "La Reforma Agraria introduce cambios radicales en la organización vigente de la propiedad territorial basada en antiguos conceptos del Derecho hoy superados y en costumbres tradicionales de manera que provoca la oposición de las clases sociales que se sienten afectadas. Esa oposición ofrece diversos aspectos, se vale de diferentes medios y procedimientos que la Sociología como ciencia de la realidad debe analizar para que el político y el gobernante pueda combatirlos de manera justa y eficaz". (8)

PROCESO DE LA REFORMA

Si analizamos detenidamente los procesos escogidos por los pueblos para realizar la Reforma Agraria, podemos constatar que todos han llevado a cabo el cambio de la estructura agraria o dentro del proceso "Conflictivo" o revolucionario y violento, o dentro de la órbita "No conflictiva", pacífica o evolucionista.

Se ha dicho que la Reforma Agraria como motor de cambio estructural, se presenta en la mayoría de los países latinoamericanos como una "novedad teórico-empírica". En efecto, fuera de las reformas nacidas de revoluciones: México (1910-

(8) Introducción a la Sociología de la Reforma Agraria. Tepic. México, 1964.

1917), Bolivia (1953) y Cuba (1959), la Reforma Agraria en el resto de los países no ha pasado de ser un mero tanteo parlamentario hacia la búsqueda de soluciones dentro de matrices consensuales y a la luz del Derecho Constitucional. Sostiene al respecto el Licenciado Jorge Martínez Ríos que: "Si consideramos los casos de México, Bolivia y Cuba como resultado de acciones revolucionarias violentas que cambiaron realmente la estructura social y dieron nuevas formas de organización agraria, tenemos que referirnos a la acción agrarista como algo netamente conflictivo, en donde se enfrentaron estratos y clases sociales y de donde emergieron nuevas formas de relación social señaladas como "más justas".

"De otro lado, si consideramos el resto de los países Latinoamericanos que buscan una solución a su estructura y organización agraria dentro de marcos consensuales que los dirijan hacia "una revolución pacífica", tenemos que referirnos a la acción agrarista, como algo "No conflictivo", sin enfrentamientos de estratos y clases, pero queriendo obtener nuevas formas de relación social, señaladas también como "más justas". Así han surgido los movimientos evolucionistas de Argentina, Brasil, Venezuela, Colombia, Guatemala, Chile, Ecuador, Paraguay y el Perú". (9).

Estos procesos conflictivos y no conflictivos o evolucionistas se han presentado igualmente en países de otros continentes. Rusia y China hicieron sus reformas dentro de la órbita "conflictiva", mientras que Italia, Alemania Occidental, Francia y Japón se han inclinado por la vía "evolucionista". (10)

(9) Ponencia presentada al Congreso de Sociología Agraria de Tepic. 1964.

(10) A partir de la Carta de Punta del Este de la Organización de Estados Americanos, se ha comenzado a usar el término Reforma Agraria Integral. Sin embargo pocas veces se comprende plenamente lo que significa esta palabra a la luz de lo objetivo y subjetivo.

Desde el punto de vista objetivo la Reforma Agraria Integral abarca todos los sectores (técnica, economía, salubridad, educación, política) y resuelve en todos sus aspectos los problemas de la vida social en el ambiente agrario. Desde el ángulo subjetivo, la Reforma Agraria Integral debe contribuir a la transformación de los habitantes del campo, dándoles toda la posibilidad de comportarse como sujetos y no como objetos. En este sentido la Reforma Integral o crea un nuevo hombre de campo, o irá irremediablemente al fracaso.

Creemos que la Reforma Agraria debe, además, ser planificada y no improvisada. Sin plan no es factible llegar al éxito. Ahora bien, como apunta Vivanco, la planificación exige pasos concretos que comienzan con el inventario de recursos de toda índole (naturales, humanos, técnicos, sociales, jurídicos, etc.), para evaluarlos, trazar el plan sobre la base de las ideas pensadas y los fines queridos y, finalmente, ejecutar y mantener el control de las obras y los servicios.

HISTORIA

A través de los siglos han surgido varios sistemas que trataron de reducir la extensión del derecho de propiedad, sobre todo del latifundio, con la finalidad de atenuar su peso, o también para suprimirlo o democratizarlo. Todos estos sistemas han sido movidos por corrientes sociales y económicas peculiares de determinados países, o por aplicación de alguna teoría filosófica o política.

La democratización de la propiedad de la tierra no es, sin embargo, la socialización o estatización, como ha ocurrido en los países sometidos a regímenes socialistas o comunistas, sino que tiende a recortar el derecho, reduciendo las grandes posesiones y llamando al mayor número posible de agricultores a participar de ella.

Esta democratización de la tierra, ha tenido en la historia económica presupuestos y métodos de aplicación muy diversos. Sin entrar al estudio detenido de las leyes agrarias en la antigua República Romana (a la cual se hace referencia no siempre en forma exacta, ya que la reforma de los Gracos se dirigió no a las tierras de propiedad privada, sino a las de dominio público, cuya posesión detentaban algunas familias Patricias), y sólo tocando muy someramente las reformas efectuadas en los siglos más cercanos a nosotros, nos parece suficiente recordar en lineamientos generales y sumariamente: la reforma Mexicana, las efectuadas entre las dos guerras mundiales y las de post-guerra.

Colocamos en primer lugar a la Reforma Mexicana, no sólo desde el punto de vista cronológico, sino porque ella constituye un verdadero aporte al Derecho Agrario Peruano.

LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

Es la primera revolución social de América Latina. Se inició en 1910, dentro del canal conflictivo y siete años antes que la revolución Rusa. Comenzó con el estallido del movimiento bajo el mando de don Francisco I. Madero, con carácter netamente político para impedir la reelección del tirano Porfirio

Díaz; pero se convirtió en una revolución social, cristalizando su contenido jurídico agrario el artículo 3º del Plan de San Luis de Potosí. Dicho dispositivo establecía: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo". Este dispositivo era incendiario y sirvió de aliento a los campesinos que, acaudillados por Emiliano Zapata, bajo la bandera de "Tierra y Libertad", invadieron y repartieron las haciendas, libertando a parte de México, de la tiranía latifundista.

Mas, Zapata se negó a licenciar sus tropas, si al menos no se iniciaba la restitución de tierras a los pueblos; reanudando una lucha sin cuartel contra las fuerzas federales del general Victoriano Huerta. Al ver que el Presidente Madero, nada de afirmativo dijera en cuanto a la tenencia de la tierra, firmó con varios de sus compañeros, el 25 de noviembre de 1911 en Villa de Ayala, el Plan de Ayala, que sintetizó, no obstante sus deficiencias, durante dos lustros las justas aspiraciones del campesinado. A partir del Plan San Luis Potosí y de Ayala, surgieron una serie de acuerdos, manifiestos y planes que revelan la inquietud nacional de anhelo de justicia y mejoramiento de la clase popular.

Ha dicho Emilio Romero Espinoza que: "La revolución mexicana, se inició en lucha violenta, llena de ideas sociales pero sin un programa específico, es decir surgió como conjunción de anhelos de liberación económica, de justicia social y libertades políticas de un pueblo empobrecido y agobiado durante muchos años" (11). Y así fue en verdad, hasta que se promulgó la

(11) La Reforma Agraria en México. Pág. 16. México, 1963.

ley básica de 6 de enero de 1915, obra del Licenciado Luis Cabrera, que con mucha razón, se le considera entre los precursores de la Reforma Agraria y posteriormente la Constitución de 1917 expedida en Querétaro.

Lucio Mendieta y Núñez sostiene que el artículo 27 de dicha Constitución: "considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica" (12). Pero tanto la ley de 6 de enero de 1915 como el artículo 27 de la Constitución, sólo contienen lineamientos fundamentales de la Reforma Agraria, que exigía una reglamentación para su realización y por ello se dio la ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, el Código Agrario de 22 de marzo de 1934 y el vigente Código Agrario de 1942.

Cuatro instituciones esenciales constituyen el fundamento del Derecho Agrario Mexicano; ellas son:

- 1)—El Ejido.
- 2)—La pequeña propiedad agrícola y ganadera.
- 3)—Los núcleos de población; y
- 4)—Los nuevos centros de población agrícola y ejidal.

Todas están garantizadas en la Constitución y en leyes especiales. Respecto al Ejido hay que aclarar, que no es la propiedad comunista que muchos sostienen, y aunque las circunstancias de la política interna quisieron hacer del Ejido una institución de propiedad colectiva de la tierra, la realidad ha demostrado que el Ejido es menos productivo que la pequeña propiedad y que el ejidatario, cuando tiene ocasión, prefiere poseer su lote de tierra propia. Por eso es, que la tendencia de los gobiernos en la distribución de tierras a los campesinos se dirige hacia el robustecimiento de la pequeña y la mediana propiedad.

(12) El Problema Agrario Mexicano. Pág. 162.

La reforma agraria mexicana destruyó la estructura feudal en la tenencia de la tierra y, al hacerlo, la propiedad agrícola pasó de unos cuantos centenares de propietarios a miles de ejidatarios y pequeños agricultores distribuidos en todo el territorio nacional. A medio siglo de distancia de haberse iniciado el proceso, se han distribuido cien millones de hectáreas entre 2'169.485 ejidatarios jefes de familia y 1'366.000 pequeños propietarios.

La revolución agraria, tuvo en lo social, la importancia de haber libertado a más de diez millones de personas que trabajaban en las haciendas del porfiriato en condiciones infrahumanas y, desde el punto de vista económico, ha permitido el incremento del poder adquisitivo de la población agrícola, logrando la nivelación de la balanza de pagos, permitiendo elevar los ingresos del Estado.

En la actualidad México está desarrollando un proceso de Reforma Agraria integral, al menos así lo sostiene el Presidente, señor Licenciado Díaz Ordaz, quien en uno de sus últimos discursos dijo: "Si el agrarismo no obedece a una Reforma Integral, no es agrarismo". Sin embargo en la Revista del Banco Mexicano del Comercio Exterior se escribe: "México sigue siendo un país de grandes propietarios".

Países Europeos.—En el ventenio comprendido entre las dos guerras y, examinando las reformas que han tenido por objeto una modificación más o menos profunda de la distribución de la tierra, podemos clasificar al viejo continente en tres grandes zonas: Reforma en Europa Occidental, Central y Oriental.

Europa Occidental.— En Europa Occidental no se aplicaron las reformas fundiarias propiamente dichas, por cuanto los Estados se limitaron a impulsar la pequeña propiedad, facilitando la distribución de la tierra entre los excombatientes y proveyendo a la colonización de tierras incultas y pantanosas.

En Inglaterra tuvo importancia desde este punto de vista, la Ley de la Defensa del Reino de 1916, la cual autorizaba a los Concejos Municipales a tomar posesión de las tierras no ocupadas y, en algunos casos, también de las desocupadas, para distribuirlas divididas en lotes, entre los habitantes de la ciu-

dad que estuviesen capacitados técnicamente para trabajarlas (13).

En España, las vicisitudes políticas tan variadas, que llevaron al poder tanto a la derecha como a la izquierda, generaron en forma intermitente movimientos de reforma agraria y, también reacciones a tales cambios. Tal es, por ejemplo, el Decreto-Ley de 7 de enero de 1927 durante la dictadura del general D. Miguel Primo de Rivera que abrió el cauce del acceso a la propiedad, a los colonos de ciertas fincas y la Ley de Bases de 15 de setiembre de 1932, republicana e izquierdista que afronta el problema de la expropiación de las grandes propiedades y, en particular los bienes rústicos de la extinguida nobleza, los cuales en buena cuenta fueron confiscados.

La Ley de Bases de 1932, tuvo como objetivo primordial: la redistribución de la tierra; pero también se propuso contrarrestar el paro campesino que se había propagado en forma alarmante.

Según el Profesor A. Ballarin Marcial, la ley de Bases, "es una ley agraria general que plantea todos los problemas pendientes del reformismo agrario, tocando los puntos fundamentales del Derecho Agrario, pero sin desarrollarlos", por eso fue llamada constitución agraria. La Ley tuvo una mala acogida en especial por el sector de la derecha y con el triunfo de la revolución, se revisó en su totalidad en 1935, produciéndose una reforma de la Reforma Agraria.

En Italia, la Reforma se concreta en repartos de tierras con la finalidad de fraccionar el latifundio (particularmente en Toscana, Sicilia, Lacio, Cerdeña y Puglia), e instituir la pequeña propiedad campesina. En la península Itálica se manifestaron también las primeras tendencias de la explotación colectiva del suelo, condensada en el arrendamiento colectivo y las explotaciones por lotización.

(13) La política agropecuaria del Gobierno de Gran Bretaña, tiene como base la ley sobre Agricultura de 1947, cuyo propósito es lograr una "estable y eficiente industria agropecuaria capaz de producir la parte de los alimentos de la Nación y otros artículos agropecuarios que sea deseable producir en el Reino Unido, conforme al interés nacional, y producirlos a los precios mínimos congruentes con la adecuada remuneración y las dignas condiciones de vida de granjeros y trabajadores agrícolas. Para alcanzar tal fin el Gobierno garantiza los precios, es decir que paga a los productores la diferencia entre el precio medio consignado en el mercado y el precio garantizado.

En Alemania, en cambio, la reforma agraria se inspira en el concepto de colonización interna. "Los propietarios de terrenos pantanosos e incultos fueron advertidos que deberían cederlos, si acaso no los transformaban en un plazo fijado en tierras productivas". (14) Las explotaciones tomaron la forma jurídica de Bienes de familia u Hogar Agrícola (Homestead), lotes de tierra de 2 a 15 hectáreas indivisibles e inalienables.

Europa Central y Oriental.— Muy diversas fueron las reformas que se practicaron en la Europa Central y en la Oriental. En la primera, el concepto fundamental que inspiró la reforma agraria fue el de la expropiación de los terrenos de dominio privado que excedían de cierta dimensión y, la consiguiente división de tales posesiones fueron en general muy escasas, porque el precio de la tierra se estableció según el valor de pre-guerra, con una bonificación no superior al 30%. Estas acciones de desmembración del latifundio, fueron naturalmente variadas en los diversos países.

En Europa Oriental destaca con particular relieve Rusia. Podemos decir, con Wauters, que la Reforma Agraria en Rusia ocupa una posición central y fue llevada a cabo por una revolución, es decir dentro de la órbita "conflictiva". No podía suceder de otra manera en un país, donde el campesinado había vivido en condiciones indignas; prácticamente como un siervo de la edad medioeval. Esto naturalmente fue campo propicio para la aplicación del programa marxista.

La revolución de octubre de 1917 destruyó la añeja estructura jurídica de la agricultura rusa y la masa campesina se liberó de la opresión feudal y capitalista. La primera medida de los Soviets fue estatizar la tierra, suprimiendo la propiedad privada sin indemnizaciones; sólo podía tenerse el uso de ella. La compra, la venta, la donación, la hipoteca del suelo están prohibidas. El Código agrícola se cuida de impedir la concentración de la tierra en manos de aquellos que no la cultivan.

Boglich sostiene que: "como consecuencia inmediata, los pequeños propietarios se vieron libres de sus deudas hipotecarias por valor de mil quinientos millones de rubros de oro y los

(14) "La Reforma Agraria Europea". Arturo Wauters. Pág. 55.

campesinos arrendatarios del peso de doscientos millones que pagaban anualmente por concepto de renta. A la vez, los pequeños campesinos hallaron la oportunidad de agrandar sus parcelas y los agricultores más pobres pudieron afincarse en las tierras confiscadas a los nobles y terratenientes". (15) Sin embargo, el hecho de que el campesino ruso, el mujik, se sumó a la revolución para derribar al gobierno y el régimen de propiedad territorial, no significa que aquel pensara en la socialización. Lenin en su informe sobre la cuestión agraria en la Conferencia Panrusa del P.O.S.R., es muy explícito al respecto, cuando afirma: "Los campesinos creen que el disfrute igual del suelo consiste en confiscar las tierras señoriales y no en establecer la igualdad entre los agricultores; para ellos, la nacionalización equivale a repartir toda la tierra; es el proyecto burgués más grandioso. Ni un solo campesino habla de igualdad o de socialización; en cambio todos aseguran que no se puede seguir así, que es necesario realizar un nuevo reparto de la tierra, es decir, que es imposible continuar manteniendo, en el siglo XX, el antiguo régimen agrario".

El desarrollo de la Reforma rusa en el siglo XX, se tuvo que condicionar pues, a la psicología del campesino y a las formas de su adaptación al nuevo orden. Por eso el proceso fue gradual a través de distintos tipos de unidades agrícolas: el Troz, Artel, Koljos, Sovjoz, todos aquellos controlados por el Estado soviético.

José Boglich señala que: "el Troz representa el primer paso hacia la colectivización. En él los campesinos se asocian únicamente para el trabajo común de la tierra, pero sus implementos de labor, animales y cosechas permanecen como propiedad individual de cada campesino. Este tipo de explotación es el que han escogido con preferencia los viejos labriegos". En cambio el Artel es la comunidad de instrumentos de cultivo; la producción adquiere forma asociada y las utilidades se distribuyen en proporción con el capital aportado por cada uno.

En el Koljos, (16) todos los instrumentos de trabajo, animales de labor y cría, la tierra, etc. se hallan bajo el dominio co-

(15) La Cuestión Agraria. Pág. 101.

(16) El Koljos ha sido introducido, últimamente en Alemania Oriental, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y otros Países de Oriente. Se trata de una forma de condición colectiva de las haciendas, en las cuales los campesinos asumen la figura de asalariados.

lectivo, constituyendo especies de haciendas Cooperativas y el Sovjoz, es la Empresa agrícola Estatal. Los sovjozianos se hallan allí como si fueran obreros de cualquier otra fábrica del Estado, gozando de las mismas condiciones en los horarios, seguros sociales, vacaciones, etc. La competencia en el comercio de productos es abolida y los Comisarios Estatales son los encargados de poner en ejecución los diversos Planes Quinquenales.

En la actualidad, en medio de las grandes organizaciones agrarias colectivas (Sovjoz y Koljos), permanece tímidamente esbozada la pequeña empresa campesina, bajo la forma de posesión temporal delegada por el Estado, reconociéndose al cultivador la tenencia de los instrumentos de trabajo y del ganado, así como el derecho de propiedad sobre el producto de su propio trabajo y de su ahorro.

Reforma de Post Guerra

Después de la segunda guerra Mundial, las Reformas Agrarias han tomado un ritmo imponente. No sólo se concretaron a echar raíces en la Europa sacudida y ensangrentada por la conflagración, sino que han saltado y brotado casi súbitamente, como si fuese epidemia, al Asia, Africa y América Latina.

En la Europa de Post-Guerra, es particularmente célebre la Reforma Agraria Italiana, en América la Cubana y Boliviana y en Asia la de China Comunista.

La Reforma en Italia

Tuvo como piedra angular y jurídica el art. 44 de la Constitución, que señala los vínculos y obligaciones de la propiedad

reciben una retribución mensual y al cerrarse el ejercicio contable de la hacienda se reparten las eventuales utilidades.

La falta de estímulos individuales, unida a otros motivos, entre los cuales tiene particular importancia, el rumbo de la política económica seguido en el período staliniano y continuado, con atenuación, en el período post-staliniano, ha dado lugar a los escasos resultados de la producción de los Koljos, denunciados en varias oportunidades en los discursos de Kruschev acerca de la crisis de la agricultura soviética.

La prueba del descontento de los campesinos Koljosianos, se manifiesta tanto en Rusia como en Polonia, en el hecho de que los campesinos ponen todo su esfuerzo y energía en el trabajo del pedacito de tierra asignado para necesidades familiares, cuya producción proporcionalmente, es mucho más elevada que la de los Koljos.

rural privada, y se ha basado en la expropiación de las grandes posesiones, aún aquellas cultivadas en forma intensiva, para distribuir las entre los cultivadores directos.

La Reforma Agraria italiana se ha llevado a cabo, en forma paulatina a través de tres leyes: la ley Sila, la Stralcio y la ley de la Región Siciliana.

Ley Sila.— Se inicia la reforma con la ley del 12 de mayo de 1950, llamada comúnmente ley Sila y que tuvo como principal fin la colonización del altiplano Sila y de los territorios jónicos.

Esta ley confía a un organismo o entidad "Opera per la valorizzazione de la Sila" la tarea de la redistribución de los terrenos o lotes y su consiguiente transformación, con el fin de obtener tierras para concederse en propiedad a los campesinos.

Se pasa así, de los terrenos no cultivados o insuficientemente cultivados del Decreto del 19 de octubre de 1944, a la redistribución indiscriminada de la propiedad rural. Pues la Ley Sila en su Art. 2º sostiene expresamente que: "Están sujetos a expropiación los terrenos de propiedad privada susceptibles de transformación, pertenecientes por cualquier título en condominio o proindiviso a personas físicas o sociedades que al 15 de noviembre de 1949, tenían más de 300 hectáreas".

Considera asimismo esta ley que las tierras que forman parte de la colonización del altiplano del Sila, están catalogadas como susceptibles de mejoras de primera categoría. Lo que quiere decir que, por este hecho al Estado le competen:

- a.—Las obras de reforestación y repoblamiento de los bosques deteriorados, de corrección de los cursos de agua;
- b.—Las obras de mejoramiento de los lagos, estanques, pantanos y de las tierras pantanosas o de deficiente drenaje;
- c.—Las obras de aprovisionamiento de agua potable para las poblaciones rurales;
- d.—Las obras de defensa de las aguas y de su provisión y utilización agrícola;

- e.—Las garitas de transformación y las líneas fijas o móviles de distribución de energía eléctrica para los usos agrícolas;
- f.—La construcción de carreteras y caminos u obras edilicias; y
- g.—La reunión de los lotes pequeños de tierra, aunque pertenezcan a diversos propietarios, en unidades fundiarias, destruyendo el minifundio.

La "Opera per la valorizzazione", desarrolla regularmente sus actividades a través de programas o planes elaborados por el Presidente con el visto bueno del Consejo, el que está constituido por doce miembros, de los cuales seis son representantes de las diversas categorías agrícolas, expertos en los problemas inherentes a la transformación fundiaria y en la colonización; cuatro en representación de los Ministerios del Tesoro, Agricultura, Trabajos Públicos y Trabajo y Previsión Social; y dos que representan a las administraciones locales.

La indemnización de expropiación ha sido valorizada teniendo como base la tasación de las tierras en la aplicación del impuesto progresivo sobre el patrimonio; pagándose a los propietarios de las expropiadas con bonos de la deuda pública al 5% neto, redimibles en 25 años. Aquellos sobrantes, tienen facultad de pedir que el pago de la indemnización se haga en moneda, limitándose su monto al costo de la obra u obras, deduciéndose la subvención estatal.

Según la Ley Sila, los terrenos expropiados deben asignarse a los campesinos dentro de un período no superior a tres años, contados a partir de la fecha de transferencia de dichos terrenos. Las disposiciones concernientes a las asignaciones prevén una selección de asignatarios entre los campesinos trabajadores manuales que no sean propietarios y enfiteutas o que lo fuesen, pero en medida inadecuada a sus propias necesidades y a su propia capacidad de trabajo.

La asignación se efectúa después de un período de prueba de tres años. Esto es realmente lo interesante de la ley. El campesino debe probar durante este lapso su capacidad, dedicación y amor al trabajo. Si ésto queda demostrado, entonces no pier-

de sus tierras; pero si acontece lo contrario, funciona la condición resolutoria y pierde su lote y las cuotas o anualidades pagadas.

Los medios de asignación son dos: por contrato de venta o por concesión en enfiteusis. En la venta, el pago del precio del terreno lo efectúa el campesino en treinta anualidades y la entidad "Opera per la Valorizzazione . . .", conserva el dominio directo del lote hasta su total cancelación.

El precio de venta en todo caso, no debe ser mayor de los dos tercios del costo de las obras de mejoramiento realizado en el fundo por la "Opera per la valorizzazione . . .", más la indemnización de expropiación correspondiente al propietario.

Hasta que no se pague íntegramente el precio, cualquier acto de disposición entre vivos, o de arrendamiento o cesión en uso, ya sea total o parcial que tenga por objeto el terreno asignado, es nulo ipso jure. Igualmente, durante el mismo término los derechos del asignatario no pueden ser objeto de ejecuciones forzadas o embargos, sino a favor de "la Opera per la Valorizzazione".

Es interesante anotar que una de las condiciones sine qua non del contrato de venta es, que los asignatarios se comprometan por un plazo de veinte años a formar parte de las cooperativas que "La Opera per la Valorizzazione" constituya o auspicie para garantizar la asistencia técnica y económico-financiera a las nuevas pequeñas propiedades de cultivo. El incumplimiento de tal obligación importa la caducidad del contrato.

El artículo 19 de la ley en referencia señala que, si el asignatario muere antes de haber pagado el íntegro del precio, sus descendientes en línea recta o a falta de éstos su cónyuge se instituyen en el contrato, claro está siempre que reúnan los requisitos que se especifican en el Art. 16 de la ley. En caso contrario, el terreno pasa a disponibilidad de la "Opera per la Valorizzazione . . ." para nuevas asignaciones, teniendo los herederos el derecho de ser reembolsados de las cuotas de amortización pagadas por su causante y de ser indemnizados por el aumento del valor del fundo por las mejoras que hubiera efectuado el causahabiente.

Pero indiscutiblemente lo saltante de la ley es que tiende a la difusión de las cooperativas; en efecto, la "Opera per la Valorizzazione . . ." para la actuación de sus tareas ha organizado servicios de asistencia técnica y económica para los asignatarios y ha promovido y auspiciado:

- a.—Cursos especiales gratuitos de instrucción profesional;
- b.—Actividades o centros de mecánica agraria;
- c.—Cooperativas o consorcios obligatorios de campesinos, los cuales poco a poco fueron adquiriendo como obligaciones los servicios de instrucción profesional y de centros de mecánica agrícola.

En este sentido, la ley italiana parece que se ha amoldado al pensamiento de Arturo Wauters, cuando afirmó a través de su interesante libro "La Reforma Agraria en Europa" que: "la cuestión agraria no debe ser resuelta ni exclusivamente por la socialización, ni exclusivamente por la constitución artificial de pequeños dominios independientes, sino que ahí en donde ella exista es necesario introducir la cooperación en todas sus formas", y agrega "es necesario completar la reforma con el cooperativismo". Esto es precisamente lo que ha hecho la nación Italiana.

Ley Stralcio.— Las mismas razones de la ley Sila, pero con más acentuados motivos sociales y políticos han justificado la promulgación de la reforma cristalizada en la Ley Stralcio del 21 de Octubre de 1950. Esta ley tiene como centro de acción los territorios del Lacio, de Toscana y de los Abruzos, extendiendo poco a poco su radio de acción a la región de Puglia, Pucino y Lucania.

En ella aparecen notables derogaciones respecto a las normas de la precedente. El criterio de expropiación seguido por la Ley Sila, se modifica en el sentido que la propiedad privada, a la fecha del 15 de noviembre de 1949 es declarada "sujeta a expropiación en una cuota determinada, teniendo como base la renta del íntegro de la propiedad al 1º de enero de 1943 y el rédito medio por hectárea"; este último rédito se obtiene excluyendo del cálculo los terrenos clasificados en el catastro como bosques o tierras incultas o improductivas. Se excluyen de la expro-

piación las propiedades que no pasen de 30,000 liras de renta dominial. Un "cuadro" adjunto a la ley determina la escala de rédito imponible por hectárea y las cuotas a porcentaje de expropiación.

La Ley Stralcio, a diferencia de la Ley Sila, ha excluído de la expropiación a los bosques sujetos al vínculo hidrogeológico (Art. 5º).

La Ley en referencia establece, que las tierras sujetas a expropiación, pueden expropiarse en dos tercios de su dimensión dejando un tercio (Terzo residuo) siempre que el propietario lo pida dentro de los sesenta días de la publicación del plan de expropiación. En este caso queda entendido que el propietario debe realizar en el Tercio libre, todas las obras de transformación que fueron planificadas por el "Ente", dentro del término de dos años a partir de la fecha de la autorización. Ejecutados los trabajos en el "Tercer residuo" de las tierras, el propietario debe entregar al "Ente" la mitad de dichas tierras, previo pago de la indemnización por expropiación y el reembolso de los gastos por los trabajos de transformación realizados en las tierras. De este modo el propietario sólo conserva la propiedad de la otra mitad.

En el caso que el dueño no dé curso a los trabajos de transformación en el "Tercer residuo" o no los realice dentro de dos años, se le expropiará dicho tercio sin pago alguno de indemnización.

Señala el artículo 10 que esta ley no se aplica para expropiar las "Haciendas Modelos" o sea terrenos de cultivo intensivo que forman haciendas agrarias orgánicas y eficientes, conducidas en forma asociativa con los campesinos y que están provistas de instalaciones centralizadas y modernas. Pero al propietario que posea más de una hacienda de este tipo, se le eximirá de expropiársele sólo la hacienda que él escoja; las otras se expropiarán y preferentemente serán destinadas a ser conducidas en forma asociativa.

La Ley de la Región Siciliana.— En el sur de Italia, en especial Sicilia, el problema del campo ha tenido matices sociales dolorosos, por la existencia del latifundio de tinte medioeval.

Gran parte de este aspecto ha sido captado con aguda capacidad de observación, por la vigorosa y dramática pluma del narrador y jefe del movimiento Verista: Giovanni Verga. En efecto, en sus obras "Vita dei campi" y "Novelle Rusticane" late la inquietud y la angustia del trabajador del agro siciliano. Según el estudio realizado por Bruccoleri, en Sicilia el número de latifundios superiores a 200 hectáreas en el año 1912 era de 1,400, comprendiendo una extensión total de 717,729 hectáreas, es decir una parte muy considerable de la superficie de la Isla. Lo que ha hecho proverbial la expresión de Bálamo al exclamar: "Cuando se viaja por Sicilia se pasa siempre de un feudo a otro".

La ley de Reforma Agraria en Sicilia del 27 de diciembre de 1950, se ha abocado en forma especial el problema de transformación e incremento del cultivo, es decir de la potencia productiva del fundo y, también el de la distribución de las grandes posesiones con el fin de sustituírlas con pequeñas propiedades de cultivo.

En efecto todos los propietarios o copropietarios de tierras situados en el ámbito de la región, cuyo rédito dominical al 1º de enero de 1943, no sea inferior a 30,000 liras están obligados a denunciarlos al Ente de la Reforma Agraria de Sicilia, dentro de los 120 días de la publicación de la ley. El Ente, desde luego hace la distribución de los lotes, los que no pueden ser menores de tres hectáreas ni mayores de seis.

La asignación de los lotes tiene lugar mediante sorteo ante el Notario Público y en presencia de un funcionario del Ente y del Alcalde del Distrito pertinente.

El Ente de la reforma agraria en Sicilia tiene la tarea de asistir a los asignatarios de terrenos en la ejecución de las obras de mejoramiento rústico, promover y organizar actuaciones tendientes a incrementar la producción, cuidando en modo especial el desarrollo de la mecanización, de la industrialización y de la cooperación en la adquisición, venta y transformación de los productos y en general, a realizar todas las iniciativas encaminadas a asegurar la asistencia técnica, económica y crediticia de los campesinos. Esto explica el por qué el sur de Italia cuen-

te con 1,187 cooperativas constituídas a raíz de la reforma, con un total de 246,576 socios.

En suma, podemos concluir que la Reforma Italiana no sólo se ha resuelto con un mero proceso de redistribución de tierras, sino en una verdadera transformación agrícola y social de vasta envergadura que incide en el progreso productivo agrícola.

Acápíte especial merece el hecho que la Reforma ha tenido en cuenta la gran importancia de la cooperación en el campo agrícola, habiéndose previsto la gestión asociada de ciertos servicios comunes como el uso de las máquinas y aperos, la adquisición y venta de medios técnicos y de consumo y sobre todo el buen funcionamiento de las "Cajas Rurales" o cooperativas de Crédito, agrupadas hoy día en "Federaciones Locales", las que a su vez reunidas constituyen la "Federación Nacional", entidad que desarrolla una acción de coordinación y de vigilancia en los préstamos a los pequeños y medianos agricultores.

El profesor Mario Bandini señala que la Reforma "ha determinado la formación de propiedades rurales que, sólo en las zonas extensivas ha permitido que se radiquen 80,000 familias campesinas con un promedio de cuatro componentes. En las Zonas extensivas dedicadas sólo a la pequeña propiedad, se han asentado cien mil familias lo que ha dado lugar a una mayor ocupación que se cristaliza en ocho millones de jornadas laborables, lo que en última instancia significa un mayor incremento de la producción".

LA REFORMA BOLIVIANA

La Reforma mexicana sirvió de ejemplo a Bolivia. Hasta el siglo XX el país ha sido dominado por los terratenientes que mantenían formas serviles de trabajo, verbigracia el pongueaje. Quien compraba una hacienda, compraba de hecho el trabajo de los indios que en ella laboraban.

En 1952, la oligarquía perdió las elecciones; pero intentó un golpe militar, para no tener que dar el poder al partido vencedor; el Movimiento Nacionalista Revolucionario. El pueblo se lanzó a la calle y estableció el gobierno que había sido elegido.

El gobierno encaró resueltamente el problema, nacionalizando las minas de las grandes empresas y promulgando la ley de Reforma Agraria el 2 de agosto de 1953.

Como afirma Abraham Maldonado la ley Boliviana, tomó "antecedentes de las reformas agrarias de México, Guatemala y China", sin compenetrarse de las instituciones, necesidades y modalidades del medio boliviano. Sin embargo la CEPAL en una publicación sobre el desarrollo económico de América Latina, en 1958, al referirse a la Reforma Agraria de Bolivia expresa: "La sola promulgación y ejecución de la ley abrió posibilidades trascendentales para sacar al país del estacionamiento económico y social en que se encontraba, y constituyó el punto de partida para un progreso que ya está iniciado, pero cuyos resultados plenos tal vez sólo pueden concretarse a más largo plazo".

La ley de Reforma comienza con la declaración que el suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho originario a la Nación Boliviana. Se sostiene que todo campesino que trabajaba tierra ajena pasaba a ser dueño de la misma y pagaría por ella en un plazo de 25 años.

A los propietarios de haciendas, se les dejaba, para que cultivasen 20 hectáreas en los valles sujetos a riego, 50 hectáreas en terrenos inferiores y 300 en zonas tropicales. El resto se distribuía entre campesinos bolivianos mayores de 18 años.

Las expropiaciones efectuadas se pagan en Bonos de la Reforma que devengarán un interés, no capitalizable, del 2 por ciento anual.

La ejecución de la Reforma está en manos de un organismo que se denomina Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Con una iniciación conflictiva no contó con una planificación inicial adecuada; ni con los recursos financieros y técnicos necesarios, por ello retardó la realización de sus propósitos y fines. Se calcula que, en 10 años de Reforma Agraria sólo se ha beneficiado un 10% aproximado de la población agrícola, calculada más o menos en 370,000 familias.

Actualmente el Estado se preocupa por llevar al campo la educación elemental, y está haciendo esfuerzos por colonizar las zonas tropicales y semitropicales del Oriente de Bolivia.

La Reforma de China.— Desde el año 1926, el campesinado se había levantado revolucionariamente en el Norte, siendo su principal centro Hunán. Sin embargo, por aquel entonces los comunistas estaban aliados con el Kuomintang, partido de la clase media revolucionaria y de los campesinos, hasta que en 1927, el Kuomintang se volvió contra el comunismo.

Al poco tiempo Mao Tsé Tung, organiza un ejército en el sur del país, que fue creciendo conforme avanzaba en el territorio. En esta época presenta un informe acerca de la situación campesina en Hunán, que será más tarde la piedra angular de la reforma agraria. Mas dio la tierra a los campesinos y éstos engrosaron en masa las filas de su ejército revolucionario.

Terminada la segunda Guerra Mundial, los comunistas se negaron a compartir el poder con el Kuomintang.

En setiembre de 1947, el Partido Comunista convocó a una Conferencia Nacional Agraria, en donde se plantearon los principios fundamentales de la ley de la Reforma Agraria que fue promulgada en 1950.

La aplicación de la ley se hizo con la movilización de las masas, por eso se ha dicho "que la Reforma Agraria fue una operación gigantesca que incluyó la activa participación de cientos de millones de campesinos".

Lo curioso del caso es que, esta reforma netamente comunista apeló transitoriamente a la implantación de la propiedad privada, con la finalidad de satisfacer el deseo largamente soñado por el campesinado de convertirse en propietarios. Pero se cuidó con esmero crear las condiciones necesarias para obstaculizar el desarrollo del capitalismo y para debilitar paulatinamente el sentimiento individualista de la propiedad.

Como la causa principal del retraso de la China era la supervivencia del régimen feudal, la ley de Reforma en su artículo 1º declara "la abolición del sistema de propiedad basada en la explotación feudal de la clase de los terratenientes y reempla-

zada por el sistema de la propiedad de la tierra por los campesinos, con vistas a liberar las fuerzas productivas de sus regiones rurales y desarrollar la producción agrícola, para abrir el camino a la industrialización". Por consiguiente se confiscaron las tierras, ganado de labor, aperos agrícolas, excedentes de grano y edificios de los terratenientes (art. 2); pero no fueron confiscadas, las empresas industriales, así como sus bienes y tierras utilizadas directamente en su explotación. De otro lado el Art. 10 de la ley prescribe que, a los propios terratenientes se les debe dar una parcela igual a la de los campesinos, a fin de que puedan vivir de su propio esfuerzo y reeducarse por el trabajo.

El proceso de Reforma Agraria se llevó a cabo inicialmente a través de los "Grupos de ayuda mutua" que tenían por misión ayudar en el trabajo del campo, pero sin tocar la propiedad privada de la tierra. Su finalidad se cristalizaba pues, en combatir la tendencia individualista de los campesinos; posteriormente se pasó al movimiento cooperativista consiguiéndose en el año 1956 la cantidad de 1'900,000 cooperativas, culminando el proceso, con el establecimiento en 1958 de las comunas populares.

Las comunas populares, son "organizaciones económicas, basadas en la propiedad colectiva y que combinan la industria, agricultura, el comercio, la educación, la higiene, la administración pública y militar y unifican los organismos del poder político con los económicos". Los pueblos comenzaron a vivir en común, a trabajar en común, a comer todos juntos, a dejar a los hijos en la escuela para vivir... Se desató una gran propaganda acerca de las comunas. Y los periódicos extranjeros llamaron hormigas azules (por el color de su traje) a los chinos que, bajo el amparo de las comunas, en horas extras levantaban hornos caseros para fundir hierro, tendían puentes, abrían canales e impulsaban a la artesanía.

Hasta 1950 se habían refundido las cooperativas existentes en 24,000 comunas, comprendiendo cien millones de predios particulares. Se ha criticado a la comuna por "abolir el sistema patriarcal heredado del pasado y que rigió por milenios. Sin embargo, según datos publicados por la O.N.U. la China ocupaba el tercer lugar, después de Rusia y Estados Unidos, en la producción de trigo, con un total de 30 millones de toneladas métricas;

el primer lugar en la producción de arroz con 84 millones de toneladas métricas; el segundo lugar en producción de maíz y también el segundo lugar en la producción de tabaco.

LA REFORMA AGRARIA CUBANA

La revolución cubana, tuvo entre uno de sus objetivos la Reforma Agraria. Es por esto que el gobierno de Fidel Castro hizo promulgar la ley en 1959, que para algunos fue "potencialmente eficaz" y para otros, una reforma de "fachada" o "falsificada".

Castro tenía una deuda moral con los campesinos que contribuyeron decididamente a su triunfo y gestó una reforma por la ley de 17 de mayo de 1959, dando el golpe de gracia al latifundismo y creando el "Mínimo Vital" para el pequeño campesino.

Para la ley cubana, se consideran latifundios las extensiones superiores a 30 caballerías (antigua medida equivalente a 13.42 hectáreas cada caballería). Las tierras que exceden de ese límite, han sido expropiadas para distribuirlas entre los campesinos y los obreros agrícolas sin tierras.

Se proscribe pues, el latifundio y se establece como "Mínimo Vital" para una familia campesina de 5 personas, una extensión de dos caballerías de tierra fértil, sin regadío. Asimismo las tierras integrantes del "Mínimo Vital" disfrutaban de los beneficios de inembargabilidad o inalienabilidad.

El artículo 12 de la ley, pone freno a las explotaciones de Caña, al señalar que: "No podrán explotar colonias de caña, las Sociedades Anónimas que no reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que todas las acciones sean nominativas;
- b) Que los titulares de esas acciones sean cubanos; y
- c) Que los titulares de esas acciones no sean personas que figuren como propietarios, accionistas o funcionarios de empresas dedicadas a la fabricación de azúcar.

Se señala asimismo que las tierras de dominio privado, cultivadas por los colonos, arrendatarios, aparceros o precaristas, serán adjudicadas gratuitamente a sus cultivadores, cuando su extensión no exceda del "Mínimo Vital".

La indemnización pagada por las fincas expropiadas, se hace en bonos redimibles que se emiten a 20 años, con un interés no mayor del 4.½ %.

La Reforma Agraria Cubana se aplicó a través de la colectivización de la tierra por medio de las cooperativas y las Granjas del Pueblo; (pero también por una serie de leyes adicionales, tales como: la Ley de Nacionalización N° 890 del 13 de octubre de 1960, por medio de la cual se nacionalizaron las grandes empresas privadas del país, extranjeras o cubanas, que aún no habían sido nacionalizadas o como la que modificó el artículo 24 de la Ley Fundamental de 22 de diciembre de 1959)* que permitió la confiscación de los bienes de las personas naturales o jurídicas. De esta manera el latifundio cañero se transformó en las cooperativas cañeras (17) y sobre la base de las grandes propiedades arroceras y ganaderas se estructuraron las Granjas del Pueblo.

Las Granjas del Pueblo.— Se concretan en predios estatales, considerados de propiedad de la nación. Sus caracteres los ha delineado el propio Fidel Castro de la siguiente manera: . . . "en ella se producen alimentos indispensables a nuestra población, en ella libran su sustento decorosamente numerosos obreros; las familias disfrutan además de derecho a la vivienda, educación, asistencia médica, círculo social, electricidad y agua, gratuitamente. Los ingresos que de ella se obtienen se invierten en este mismo centro o en establecer otros similares en todo el país". (18)

Los beneficios que producen estas Granjas son recibidos por igual por todos los trabajadores que en ella laboran; pero es necesario también, recalcar que se establece un principio de remuneración en base a un mínimo vital, independientemente del

(17) Las Cooperativas cañeras, en agosto de 1962, fueron transformadas en Granjas cañeras.

(18) El Primer Bienio de Reforma Agraria (1959 - 1961) - Jacques Chonchol.— Reformas agrarias en la América Latina, por Oscar Delgado. Pág. 496.

resultado económico de la explotación. Hasta 1961 el salario diario en dinero, era de tres pesos por ocho horas de trabajo.

No cabe duda que las Granjas del pueblo tienen sus ventajas, por ello es que, apenas a los dos años de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, había en toda Cuba 266 Granjas que ocupaban un área de 2'433.499 hectáreas; pero también han presentado serios inconvenientes, tales como la de su tamaño excesivo que hace deficiente la distribución de las inversiones, la imposibilidad práctica de realizar una administración y control eficientes, y la insuficiencia del personal administrativo.

La Segunda Reforma Agraria.— Aun cuando la Revolución hubiera preferido no anticipar la segunda ley de Reforma Agraria, los elementos contrarrevolucionarios forzaron a apresurar al Gobierno a promulgar la nueva ley, que tuvo como objetivo principal la eliminación del campo cubano, no sólo de los antiguos grandes terratenientes sino de los remanentes de la burguesía rural.

La nueva Ley fue publicada el 3 de octubre de 1963; pero horas antes de su publicación, los miembros del PURSC en compañía de 2.000 jóvenes técnicos, se hicieron cargo de las propiedades de más de 67 hectáreas que previamente habían sido censadas por el INRA.

Los dispositivos de esta segunda ley, se caracterizan por su simplicidad aunque, algunos artículos son imprecisos para dar lugar a una interpretación casuística que parta de premisas sociales. Las principales disposiciones de la ley en referencia dicen:

Artículo 1º— Se dispone la nacionalización y, por consiguiente, la adjudicación al Estado cubano de todas las fincas rústicas con una extensión superior a sesenta y siete hectáreas y diez áreas (cinco caballerías) de tierra.

Artículo 2º— Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior las fincas que desde antes de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria estén siendo explotadas en común por varios hermanos, siempre que la parte proporcional de la extensión de dichas fincas que corresponda a cada hermano participante en la explotación, no exceda de sesenta y siete hectáreas y diez áreas (cinco caballerías).

Artículo 3º— No obstante lo dispuesto en el Artículo 1º, se faculta al Presidente del Instituto Nacional de Reforma Agraria para que, previa proposición del Delegado Provincial correspondiente, exceptúe de la aplicación de esta Ley aquellas fincas que hayan sido mantenidas en excepcionales condiciones de productividad desde la promulgación de la Ley de Reforma Agraria y los propietarios o poseedores de las mismas hayan demostrado una plena disposición a cooperar a la realización de los planes de producción y acopio agropecuarios del Estado.

Artículo 4º— A los efectos de la aplicación de esta Ley y de acuerdo con las prohibiciones establecidas en la Ley de Reforma Agraria, se consideran nulas y sin valor ni efecto alguno las transmisiones o cesiones de tierras realizadas con posterioridad al 3 de junio de 1959, fecha de promulgación de dicha Ley, mediante contratos de aparcería, arrendamiento, autorización verbal o cualquier otro título, así como las ventas o enajenaciones no aprobadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, conforme a lo dispuesto en la Resolución 113 de 31 de diciembre de 1959, de dicho Instituto.

Las porciones de las fincas expropiadas por la presente Ley que hayan sido objeto de esas transmisiones o sesiones ilegales, no serán computadas a los efectos de las indemnizaciones establecidas en el Artículo 6.

Artículo 5º— En el caso de que el propietario o poseedor afectado por la presente Ley residiere permanentemente en vivienda ubicada en la finca objeto de expropiación y no poseyere vivienda urbana, podrá continuar residiendo en la misma, si así lo desea, mientras no pueda obtener otra vivienda en la ciudad o pueblo más inmediato a la finca.

Artículo 6º— Los propietarios de las fincas expropiadas en virtud de la presente Ley que las estuvieren explotando directamente o mediante administración en el momento de promulgarse ésta, tendrán derecho a percibir una indemnización de quince pesos mensuales por caballería expropiada o la suma proporcional que corresponda en el caso de unidades de superficie menores, durante el período de diez años.

Los propietarios de fincas expropiadas por la presente Ley que a su promulgación no se encuentren explotando las mismas

por sí o por medio de administración, no tendrán derecho a indemnización alguna. En estos casos, las personas que estén en posesión de dichas fincas o las que las vinieren explotando por sí o por medio de administración, tendrán derecho a una indemnización de diez pesos mensuales durante un período de diez años por cada caballería expropiada o la suma proporcional que corresponda en el caso de unidades de superficie menores.

En ningún caso las indemnizaciones dispuestas en el presente Artículo podrán ser inferiores a cien pesos ni superiores a doscientos cincuenta pesos mensuales.

Estas indemnizaciones constituirán el pago total de los bienes expropiados, incluyendo ganado, equipos e instalaciones, por lo que serán compatibles con todos los demás ingresos del titular, aunque se trate de sueldos, pensiones o jubilaciones.

Artículo 7º— Se declaran extinguidas las garantías reales e hipotecarias a favor de personas naturales o jurídicas que graven las fincas afectadas por la presente Ley, así como las obligaciones que las hayan originado.

Artículo 8º —El dinero en efectivo propiedad de las personas a que se refiere la presente Ley, así como sus cuentas corrientes bancarias serán afectables:

- a) Para el pago de los salarios de sus trabajadores devengados y no cobrados hasta el momento de la ocupación de la finca.
- b) Para el pago de las deudas que tuvieren las personas afectadas por la presente Ley con los organismos suministradores del Estado.
- c) Para la liquidación de los créditos bancarios ya vencidos o que vencieren dentro de los treinta días siguientes a la promulgación de esta Ley.

Artículo 9º— Las personas que sean poseedoras o propietarias de fincas de más de sesenta y siete hectáreas y diez áreas (cinco caballerías) que las estuvieren explotando por sí o por medio de administradores, en el caso de que dichas fincas no hubieran sido ocupadas dentro de las veinticuatro (24) horas

siguientes a la promulgación de la presente Ley, estarán obligadas a poner en conocimiento del Delegado Provincial del Instituto Nacional de Reforma Agraria, dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes su condición de comprendidas en las disposiciones de esta Ley.

El incumplimiento de este Artículo, así como cualquier intento de impedir o de evitar la aplicación de la presente Ley a la finca de que se trate, determinará la pérdida de todos los derechos a las indemnizaciones establecidas en la misma.

El objetivo de esta última Ley fue eliminar algunos vestigios de burguesía rural.

René Dumont en su obra: "Tierras Vivas" sostiene que: "En Cuba se ha hecho un buen comienzo. Poner a los hombres a trabajar, buscar un mejor uso del suelo, emprender la batalla para producir más, alimentar mejor, repartir mejor; esto es positivo. Pero no puede ser sino un comienzo que fracasaría si los jóvenes dirigentes cubanos, trasladados directamente de las Facultades a la guerrilla y al gobierno, no lograran conciliar rendimiento económico y justicia social, revolución y prosperidad".

CAPÍTULO II

LA REFORMA AGRARIA

La cuestión agraria en nuestro país es un problema antiguo, tan antiguo como nuestra historia, por eso ha dicho Bernardino Horne que: "de todos los pueblos precolombinos, ninguno alcanzó el desarrollo y organización del régimen agrario de los Hijos del Sol, quienes pusieron en práctica un sistema de agricultura dirigida mediante la racional y periódica distribución de la tierra, que les permitió satisfacer sus necesidades". Pero vino la conquista e implantó el sistema colonialista y un nuevo régimen de propiedad, no conocido en estas latitudes, que degeneró en una excesiva concentración de la misma, originándose el Latifundio. (19)

(19) La conquista española introdujo el sistema de "reducciones" y de "encomiendas", por el que se otorgaban derechos a ciertos individuos sobre el trabajo y hasta la persona física de los indios. La "encomienda" trató de hacer desaparecer a los numerosos "ayllus" y el indígena se vio convertido, de propietario en siervo, es decir un extraño en su propia tierra.

Al respecto afirma Carlos Ferdinand Cuadros que "el sistema latifundista de la tierra, heredado de los conquistadores, persiste en perjuicio de la sociedad peruana, determinando que un pequeño grupo de familias, detente la mayor parte de las tierras cultivables" (20). Pues bien, este hito de injusticia, persiste como producto de la filosofía liberal que adoptaron nuestros gobiernos republicanos, impulsando una política al mismo tiempo de fragmentación de la Comunidad indígena y su reemplazo por un sistema de propiedad individual, que tuvo en nuestro medio un efecto pernicioso, ya que en muchos casos el indígena, ajeno a este nuevo sistema, ignorante de las leyes que podían protegerle y sobre todo, sin medios efectivos para defender su propiedad, fue paulatinamente despojado de ella.

Condiciones determinantes de nuestra Reforma Agraria. Evidentemente las condiciones determinantes de nuestra Reforma son las siguientes:

- 1.—La estructura de la tenencia de la tierra;
- 2.—La pobreza rural;
- 3.—El crecimiento demográfico;
- 4.—El fracaso en la distribución de beneficios económicos; y
- 5.—La inestabilidad política y social.

1.—*La estructura de la tenencia de la tierra.*— La distribución de la tierra en nuestro país, es sumamente desigual. Con una población eminentemente dedicada a las ocupaciones del campo (según los datos del censo, en un 60% son campesinos) el Perú es, sin embargo un país de campesinos sin tierras; situación alarmante si se considera que la vida en el campo se mueve entre el latifundio y el minifundio, expresiones patológicas de una sociedad capitalista, que es necesario que haga reajustes en su estructura. Es decir, de un lado una gran cantidad de propietarios con extensiones de tierras tan pequeñas que su explotación y rendimiento resultan antieconómicas, y de otro un reducido grupo, dueños de la mitad de las tierras labrantías, lo que origina la existencia de grandes fundos que por su exten-

(20) Principios Jurídicos de la Reforma Agraria.— Cuzco, 1964.

sión, no es posible en la mayoría de los casos darle la atención debida, constituyéndose el latifundio improductivo.

La desigualdad en la distribución de la tierra, ya había sido advertida en 1958 por Rómulo Ferrero, (21) "indicando que en ese año el coeficiente era de 1/5 de hectárea cultivada por habitante, teniendo en cuenta que la población se acercaba a los 10 millones de habitantes y que la superficie cultivada ascendía a sólo 1'800.00 hectáreas".

Posteriormente del estudio realizado por la "Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda" se ha establecido que sólo en la región de nuestra Costa, la distribución de la tierra relativa a la propiedad puede resumirse así:

Clasif. por Extensión	Propiedades	Superficies
Minifundios (hasta 5 has.)	35,964 - 80.78%	50,314.56 - 6.61%
Unidades Familiares (entre 5 y 10 has.)	3,857 - 8.66%	27,512.00 - 3.62%
Medianas Propiedades (entre 10 y 100 has.)	3,856 - 8.65%	105,785.14 - 13.89%
Grandes Propiedades (entre 100 y 500 has.)	692 - 1.58%	153,735.19 - 20.20%
Propiedades muy grandes (más de 500 has.)	181 - 0.40%	423,808.71 - 55.68%
Totales	44,550 100.	761,155.60 100.

Este cuadro, pone en evidencia un fuerte desequilibrio en la distribución de la propiedad. Pues notamos por una parte, el predominio de propiedades grandes y latifundios que representan el 75% del área total, que está en manos de sólo un 2% del total de propietarios; por otra parte en lo relativo al número de propiedades, la cantidad de minifundios, representa el 80% de los propietarios y ocupan sólo un 6% del área total. La situación se agrava, porque dentro de este grupo, hay 27,000

(21) "Tres aspectos del problema de la tierra en el Perú".— Informaciones Comerciales N° 99 - año 1958.

propiedades pequeñísimas, con una superficie media, menor de 1 hectárea.

Aun cuando el Censo de 1961 no llegó a completarse, se tienen algunos datos referentes al sector agropecuario, destacando la saltante diferencia de la relación tierra-hombre. El Censo en referencia señala 3,100.000 hectáreas cultivadas, dentro de las cuales hay que incluir medio millón de hectáreas de tierras en descanso; tierras cultivables pero no trabajadas 1'500,000 has. y 10'000.000 de pastos naturales. Pues bien, todas estas tierras están distribuidas entre 879,423 propietarios, de los cuales sólo 1,111 poseen 13'320.687 has. y 816.013 propietarios poseen superficies menores a 20 hectáreas.

Aparte de los datos anteriormente consignados la tenencia de la tierra en el país la podemos clasificar en: Latifundios, Minifundios, propiedades de las Comunidades de Indígenas, tierras de la Iglesia y tierras fiscales o del Estado. Todas ellas han causado problemas, en el uso y manejo de las tierras.

El latifundio y el minifundio, de los cuales ya nos hemos ocupado en un capítulo especial, constituyen sistemas incompatibles con la producción de la tierra. Solón Barraclough sostiene: "que es tiempo que dejemos de mirar al minifundio exclusivamente como un problema, porque en realidad representa una de las más grandes posibilidades para la agricultura latino-americana"; y agrega que en ellos existe una enorme reserva de experimentados administradores, los cuales pueden formar parte de la base humana para una futura expansión. El trabajo consiste en dar, simplemente, mayores recursos a los pequeños agricultores del presente". Con tierras adicionales, créditos, ayuda técnica y protección en el mercado la mayoría de esta gente podría hacer aumentar enormemente su producción" (22). Nosotros tenemos que agregar que hay que darle también preparación e instrucción para convertirlos en verdaderos impulsores de nuestra agricultura. Sin embargo hay una fuerte corriente, en el sentido de que en las políticas actuales de reforma, se considera que la eliminación de los minifundios es tan importante y difícil, como la parcelación de los latifundios. Tenemos entendido

(22) Reformas Agrarias de América Latina. Pág. 133.

por los datos recogidos por las Naciones Unidas que tanto en el Perú como en Chile, las disposiciones legales de consolidación obligatoria de los minifundios "han hecho surgir naturales temores de que las reformas se empleen para despojar a los pobres de lo poco que poseen" y de que sean difíciles poner en práctica.

Pero como lo hemos anotado, en nuestro país también tienen tierras las Comunidades de Indígenas, la Iglesia, y el Estado, a lo cual hay que agregar la propiedad absentista muy extendida en el Perú. (23)

Las Comunidades de Indígenas representan un tipo de economía agrícola-ganadera a un nivel técnico primitivo. Están protegidas por la ley y son rezagos de los Ayllus, poseen grandes extensiones de tierras; pero en general, la Comunidad, según el sociólogo Thomas R. Ford (24) "no practica la igualdad en la distribución de la tierra entre sus miembros o familias. Algunos de los comuneros tienen posesiones relativamente grandes, a la vez que otros carecen virtualmente de tierras; esta desigualdad resulta en gran parte de la vigencia del funcionamiento del sistema español de la herencia. En lugar de la reasignación de las tierras sobre la base del tamaño de la familia, como se hizo en otro tiempo, éstas pasan por herencia a los descendientes". En general la tierra de la Comunidad es pobre y los métodos de cultivo no han evolucionado. Poco o nada hace el indígena para detener la erosión, aun cuando en estos últimos tiempos existen comunidades con ansias de progreso. (25)

La Iglesia e instituciones religiosas tienen aun una considerable extensión de tierras en nuestro país, aun cuando con el movimiento de Reforma iniciado, muchos de estos bienes fueron puestos a disposición del Instituto de Reforma Agraria. M. Julio Delgado, en su tesis: "Organización Rural en la Sierra", las clasifica en tierras del *Templo*, cuyas rentas se usan para sufragar los gastos corrientes de funcionamiento; las *Parroquiales* que

(23) Los grandes terratenientes viven en Europa o en Lima, disfrutando de sus rentas, dejando el manejo de sus tierras en manos de administradores o mayordomos.

(24) "El Régimen de tenencia de la Tierra" en "Reforma Agraria en América Latina", de Oscar Delgado. México. Pág. 81.

(25) Hasta 1959 existían 1519 Comunidades oficialmente inscritas y reconocidas, de las cuales sólo 151 poseen 2'353.510 hectáreas de tierras. Se calcula que el total de comunidades de Indígenas llega a 5.000. Este tema será tratado más detenidamente en capítulo especial.

ayudan a proveer los salarios de los sacerdotes; las tierras del *Santo* que se arriendan para sufragar los gastos de la fiesta anual del santo Patrón del lugar; y por último las tierras de los *Conventos y Monasterios* que sirven para cubrir los egresos de estas instituciones. Mas como se puede observar, ellas no son trabajadas directamente y los medios de explotación que se utilizan son deficientes.

Por último el Estado también cuenta con grandes áreas, las que en su mayoría no pueden explotarse por una u otra razón. Estas áreas o son eriazas o pastizales o boscosas y para hacerlas producir es necesario y urgente emplear la técnica más avanzada. Estas tierras, sin embargo son consideradas como un "cúralo todo" cuando se ha tratado de aplicar la Reforma Agraria en el sentido de redistribución de la tierra; pues los sectores que se oponen a la Reforma pretenden que se ponga todo el énfasis de la misma en la colonización o reparto de tierras fiscales, pero no de redistribuir la propiedad privada.

En suma, hay pues una desigual distribución de la tenencia de la tierra que se hace necesario corregir con la Reforma Agraria.

2.—*La Pobreza Rural.*— Donde hay miseria hay clamor de reforma. Por eso todo movimiento reformista, parte del nivel de pobreza en que se debate el campesino. No hay duda que esta condición, existe en el Perú y prácticamente en toda América Latina. La pobreza rural se manifiesta en mala nutrición, malas viviendas, alta mortalidad infantil, falta de servicios de saneamiento y escasos ingresos. Pero lo que hace resaltar más el estado de indigencia de nuestros campesinos, es que al lado de ellos están los "mistis", los terratenientes y gamonales, quienes al vivir con sus familiares en un ambiente de abundancia, lujo y derroche crean un abismo de resentimiento social. En el Perú la distancia entre "los que tienen" y los que "no tienen" es enorme. Es menester acortar esta distancia. Por eso no es de extrañar, que en nuestro trabajador del agro exista un resentimiento, que urge aplacar con el planteamiento y ejecución de una auténtica Reforma Agraria, porque de lo contrario no sólo tendremos campesinos inseguros y resentidos, sino frustrados.

Hemos anotado que la pobreza rural se expresa en la mala nutrición, y a juzgar por los datos de las raciones calóricas en relación con las necesidades que consigna la F.A.O. en su publicación: "Estado Mundial de la Agricultura y Alimentación 1960", el problema de la alimentación y nutrición en el Perú es, según lo estiman los nutriólogos 2540 calorías necesarias; pues bien, cada peruano dispone, como término medio, de sólo 2080 calorías, existiendo por ende un déficit de —1.1 por ciento, debido a la insuficiencia. Estamos catalogados con un alto índice, en el mapa Mundial del Hambre. (26)

La mala nutrición es sin duda alguna una consecuencia de los escasos ingresos del campesinado. Sostiene al respecto Ricardo Letts Colmenares que: "la renta per cápita del país es sumamente baja y de los sectores económicos el que tiene la renta más baja es el agropecuario", que alcanza un promedio de S/. 1,300.00 per cápita, situación realmente misérrima si se compara con el grupo de potentados que ha detentado por mucho tiempo las riendas del poder.

Mas como afirma Letts Colmenares: "el sistema de la renta per cápita como índice de bienestar tiene validez en los países desarrollados en donde la renta se distribuye más o menos uniformemente; pero en los países subdesarrollados en donde una característica típica es la desigual distribución de la renta, los

(26) No olvidemos que nuestro país forma parte de América Latina, considerada según los expertos como la "región más crítica del Mundo", a pesar de constituir el conjunto de naciones más adelantadas de las zonas subdesarrolladas.

Pero ¿qué es un país desarrollado y un país subdesarrollado— Pierre George, profesor de la Sorbonne, considera que los países desarrollados son los que han podido realizar su industrialización, mientras que los subdesarrollados son los estrictamente agrícolas.

Aníbal Pinto y Carlos Fredes en su "Curso de Economía", consideran en cambio que el padrón objetivo para realizar la comparación, es la renta o ingreso per cápita que sea capaz de producir cada nación. Por una simple convención, se ha establecido la barrera calificadoría en la renta de U.S. \$ 450 por persona. Lo que significa que son países desarrollados los que generan rentas iguales o superiores a esa suma y subdesarrollados los que se encuentran por debajo de ese límite.

De acuerdo con este criterio sólo Estados Unidos, Canadá, Alemania, Bélgica, Dinamarca, Inglaterra, Francia, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Australia y Nueva Zelandia, serían países desarrollados y el resto está en condiciones de subdesarrollados. Más el fenómeno del sub-desarrollo es muy complejo para poderse tratar en una sola nota explicativa. Con todo hay que tener presente que los caracteres constitutivos del subdesarrollo son: la carencia de alimentos, las deficiencias de la agricultura, lo reducido del ingreso nacional y de los niveles de vida, la industrialización incipiente, el reducido consumo de energía, las estructuras sociales atrasadas, el escaso desarrollo de las clases medias, el bajo nivel de educación, la natalidad elevada, etc. Para profundizar en este tema veáanse: "Ensayos sobre el Subdesarrollo" de Josué de Castro; "Los Países Subdesarrollados" de J. Lacoste y "La Revolución del Desarrollo" de Hernando Agudilo Yilla.

conceptos de renta per cápita nos llevan a errores. Hay que tener entonces presente que no sólo se trata de una renta per cápita bajísima, sino que además su distribución desigual presenta un cuadro aún más alarmante". Hasta aquí el pensamiento de Letts Colmenares a través de su libro "Reforma Agraria Peruana". Sin embargo debemos agregar que el Perú está saliendo de esta negra fase, tratando por todos los medios de industrializarse y construyendo mercados internos, lo que ha permitido aumentar sus niveles de ingresos a tal punto que en las publicaciones: "The Economic Development of Latin America in Postwar Period" (1963) y en el "Statistical Bulletin for Latin America" de 1964 se señala una renta per cápita en dólares de 268, lo que permite considerar a nuestro país ya no como un país subdesarrollado sino con una economía de transición, según puede constatarse del cuadro que sigue:

ECONOMIAS EN TRANSICION

	México	Brasil	Colombia	Venezuela	Perú
1.—Renta per cápita (en dólares)	415	374	373	644	268
2.—Porcentaje que ocupan dentro del G. N. P.					
Agricultura y minería	20.0	28.2	38.6	38.1	30.5
Manufacturas y construcción	28.4	33.4	20.7	16.5	22.0
Servicios	42.6	38.4	40.7	45.4	47.5
3.—Porcentaje de población urbana	54	39	46	86	36
4.—Las exportaciones como porcentaje del P. N. B.	15.1	7.1	15.3	35.1	25.3
5.—Porcentaje de niños en la escuela ...	42	32	35	44	44
6.—Electricidad (watts per cápita)	79	63	44	94	64
7.—Tasa de mortalidad por enfermedades parasitarias e infecciosas por 100,000 habts.	151.8	182.9	139.7	55.5	149.5
8.—Tasas de crecimiento anual (porcentaje)					
a.—Renta per cápita (1950-1960)	3.1	3.7	1.5	6.0	1.6
b.—Producción agrícola (1945-1960)	7.1	3.9	2.5	4.6	2.9
c.—Población (1950-1960)	3.1	2.4	2.7	3.4	2.4
9.—Alza en el costo de vida, de 1958 a 1963 (porcentaje)	11	290	24	5	30

3.—*El Crecimiento Demográfico.*— La población del continente Americano está aumentando en tal forma, que se considera la más alta del mundo. El estudio realizado por la Cepal señala en 2.5 a 2.6 por ciento la tasa anual de crecimiento en América Latina. En el Perú la tasa es de 3 por ciento al año, lo que significa que nuestro país está a la cabeza en materia de explosión demográfica.

En nuestro caso el crecimiento de la población amenaza seriamente con superar el económico, lo que significa que hay que realizar un extraordinario esfuerzo para aumentar la producción, porque de lo contrario, la tasa de crecimiento demográfico frena el aumento del ingreso nacional por habitante y éste no podrá mejorar su nivel de vida.

Es cierto que el crecimiento de la industria nacional ha sido sorprendente en los últimos tres años; pero su ritmo no es lo suficientemente rápido como para alcanzar el de una población que aumenta de número en forma incontenible, paralelamente a un concomitante crecimiento de sus necesidades. En algunas naciones del mundo, tratando de remediar la cuestión, se ha creado una "industria para la limitación de la natalidad", que afortunadamente por el momento, no tenemos en nuestro país.

El año 1966, en la Ciudad de México se llevó a cabo un triple Congreso de Pediatría: el mexicano, el latinoamericano y el Panamericano y, en todos ellos el problema central fue: el control o no control de la natalidad, llegándose a la conclusión que este espinoso asunto, debe ser estudiado "por cada nación independientemente, y que es necesario elevar el nivel económico y educacional de la familia, porque es ella la que debe tomar sus propias decisiones, sin que el Estado intervenga en su intimidad".

Por ende, el problema demográfico en el Perú es problema de planificación del desarrollo socio-económico y no cuestión de freno a la natalidad. Eso sí, quienes tengan las riendas del poder deben hacer todo el esfuerzo posible por aumentar la producción y de allí el por qué el crecimiento demográfico, debe considerarse como condición determinante de nuestra Reforma Agraria.

4.—*Fracaso en la distribución de los beneficios económicos.*— Esta condición determinante de la Reforma Agraria,

prevalece en nuestro medio. En efecto, los beneficios económicos no llegan o tardan mucho tiempo en llegar al estrato del campesinado. Existe un estancamiento económico de las masas campesinas, ya que todo el aumento de bienestar que trae consigo una economía de crecimiento, sólo se concentra en un sector de la población, que no es por cierto la que se dedica a las labores agrícolas. Este es, sin duda alguna, uno de los principales motivos de las migraciones rurales; los campesinos desalentados buscan mejores oportunidades y emprenden el éxodo hacia las ciudades, naciendo así las "Barriadas" en los alrededores de Lima y otras ciudades de la República. (27)

Por supuesto que para contrarrestar la presión del éxodo, hay que pagar mejores salarios a los campesinos, porque si una parte mayor del ingreso agrícola llegara a manos del productor, en vez de los intermediarios que nuestra economía mantiene, podría por ende llegar más dinero a las zonas rurales, mejorando las condiciones de vida, deteniendo todo intento de migración y, por el contrario, atraería a otros hombres a las faenas del campo.

5.—*La Inestabilidad Política y Social.*— Los doctrinarios suelen afirmar que este elemento, no es sino el resultado de las condiciones que precedentemente hemos analizado. Pero como bien afirma, Solon Barraclough: "Sólo cuando el orden político existente ha sido amenazado en forma más amplia, no tan sólo en el aspecto agrario, puede esperarse una reforma agraria. En Italia y el Japón fue la derrota por ejércitos extranjeros. En Egipto y Cuba fueron la declinación y eventual colapso de gobiernos corrompidos los que proporcionaron el medio ambiente necesario para la reforma. En México de 1910 se combinó la corrupción y la ineficiencia con graves dificultades económicas". (28)

En nuestra patria, la obsecación de los grandes latifundistas que no quisieron comprender el problema agrario, la ceguera de la Oligarquía ante la movilización de los anhelos colec-

(27) El fenómeno del éxodo es general en América Latina, originando en Buenos Aires las famosas "Villas Miseria" y "Poblaciones de Latas"; en Brasil las "Favelas"; "Las Poblaciones de Ratas" en Montevideo, las "Callampas" de Santiago de Chile, los "Rancheríos" de Ecuador y Colombia y las "Charnecas" que circundan Caracas.

(28) Reformas Agrarias en América Latina.— Fondo de Cultura - México, 1966.

tivos y la inercia de los gobiernos abrieron los diques de la violencia. En mayo de 1960 se iniciaron las invasiones en el Perú. Se invaden las Haciendas: "Patria" propiedad de la Cerro de Pasco Corporation, "Cujalca", "Molino" y en setiembre del mismo año, un grupo numeroso de campesinos piuranos se dirigen a Lima para "pedir una auténtica Reforma Agraria". Mientras tanto los propietarios de dichas tierras, a través de la Sociedad Nacional Agraria piden al Ministro de Gobierno y Policía: la rápida represión de ese "estado de subversión del orden jurídico", "mediante el empleo de masas organizadas, entrenadas y enardecidas hasta el delito". En 1961 y 1962 las invasiones se propagan en todos los lugares donde impera el latifundio y los trabajadores del agro se movilizan bajo el lema: "Tierra o Muerte". Chaupimayo es el escenario inicial de la lucha armada por la Reforma Agraria. Por eso es necesario recordar las admonitivas palabras del Abate Pierre: "Habrá aquí una gran masacre si no hay una efectiva Reforma Agraria. Podrá haber dentro de poco, si las cosas siguen como están ahora, una dictadura popular que alcanzará el poder pacífica o brutalmente y que aplastará a los ricos. No se cuándo será. Lo que si sé, es que en una forma u otra, la habrá". (29)

Lo cierto del caso es, que con la sangre vertida por algunos comuneros y campesinos, se tuvo que poner en marcha una verdadera movilización nacional para erradicar las injusticias del agro formándose conciencia colectiva de la urgencia de la Reforma Agraria.

Antecedentes de la Reforma.— Los antecedentes de nuestra Reforma Agraria son de orden interno y externo. Entre los antecedentes de orden externo, no puede dejarse de lado, el movimiento reformista agrario realizado en diferentes países que, sirvieron indudablemente de ejemplo y derrotero a nuestro movimiento y que, se acentuó esencialmente a raíz de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Nadie puede negar que las reformas del agro planteadas en Asia, Africa, Europa y en algunas repúblicas latino-americanas, fueron el antecedente externo de nuestro problema agrario. A ello debemos agregar la campaña que desarrollaron diversos organismos internacionales

(29) Conferencia en el Instituto de Estudios Superiores de la Universidad Católica.— Lima, 20 de setiembre de 1963.

como la F.A.O. y la C.E.P.A.L. en pos de acelerar el desarrollo económico de América Latina y la labor desarrollada en un primer momento por la Alianza para el Progreso. Los antecedentes de orden interno pueden clasificarse en: a) Remotos y b) Actuales.

Remotamente pueden considerarse las reformas coloniales de 1591 y 1754. La Real Cédula de 1591, (de la cual ya nos hemos ocupado en la primera parte de esta obra) ordena en buena cuenta una revisión del problema de la tierra, constituyendo una Reforma Agraria verificada en plena etapa Virreynal.

Ciento sesentitrés años después se dictó la Real Cédula de 15 de octubre de 1754, tratando de defender la propiedad comunal de los pueblos y protegiendo en la medida de lo posible al indio. Abraham Maldonado dice al respecto: "Que en el Capítulo III de la Real Cédula de 1754, se establece que la reversión de tierras poseídas sin justos ni legítimos títulos debía hacerse a partir de 1770: es decir, todas las tierras adquiridas aun sin justos títulos antes de 1770 no debían tocarse, consolidándose el derecho de propiedad a favor de los poseedores" (30), en cambio, las propiedades adquiridas después de 1770 revertirían a la Corona, si carecían de un legal justificativo. Pero la mente de esta ley, radicaba en dar oportunidad de seguir poseyendo las tierras, con tal de hacer efectiva la obligación de trabajarlas. Esto en cuanto a los antecedentes internos remotos.

Nos queda, sin embargo, por precisar, los antecedentes internos más cercanos a nuestra época, que son cristalizaciones legales que reflejan la situación social de nuestro medio. En los comienzos de la década de 1950 el ambiente social es desconcertante. La capital de la República se ve rodeada de un cinturón de barriadas, gentes con hambre de trabajo y sed de justicia, que se han movilizadado en oleadas en busca de medios de subsistencia. Y como dice François Bourricaud, "del modo más natural se presenta el problema": la invasión, con el agravante del encarecimiento y la escasez de artículos de primera necesidad. Fue entonces cuando en el segundo gobierno de don Manuel

(30) Derecho Agrario. Pág. 246.

Prado se expidió el Decreto Suprema N° 1, fechado el 10 de agosto de 1956, designando una Comisión para que elaborase un plan integral, tendiente a difundir la pequeña y mediana propiedad urbana y rural. La Comisión fue presidida por un dirigente de la oligarquía agraria e integrada por los propietarios de las grandes haciendas. No hubo representación del campesinado.

Afirma Roberto Mac Lean que: "Durante cuatro años consecutivos la Comisión se desempeñó, con tanto desganó y a ritmo tan lento, que motivó la crítica de distintos voceros periódicos, intérpretes de la opinión pública. El Comercio de Lima, bajo el título "Urgencia de la Reforma Agraria" afirmó editorialmente:

"Todo parece haber quedado en el nombramiento de dicha Comisión que todavía no ha dado ningún resultado efectivo. No se ha hecho ningún estudio de la realidad agrícola del país, a fin de que puedan recomendar medidas apropiadas, de acuerdo con los hábitos tradicionales de los campesinos. Este trabajo en el campo ha sido sustituido por una gira en el viejo continente de un grupo de *especialistas* quienes sin duda no hallarán fácil adaptar a la realidad nacional estudios y observaciones hechos en París, Berlín o La Haya". (31)

El 21 de setiembre de 1960, la Comisión terminó su labor y en medio de gran pompa hizo entrega del anteproyecto al Gobierno. Es indudable que salió a luz, debido a la insistente presión marcada por un organismo internacional como es la F.A.O. y a la necesidad urgente en que se encontraba nuestro país de que Estados Unidos de Norte América nos otorgara un préstamo de cincuenta millones de dólares.

El anteproyecto, fue tibio, supo a transplante de otras legislaciones y, no fue elaborado teniendo en cuenta todos los ángulos económicos legales y agropecuarios de nuestro medio, nació con el gran pecado original de mantener tangible el latifundio. No hubo pues, una rectificación de la estructura agraria.

(31) Ponencia presentada al XV Congreso Nacional de Sociología, Tepic, 1964.

ria, lo que se persiguió fue elevar la productividad de la tierra, castigar por medios tributarios la deficiente explotación del suelo y pagar las expropiaciones al contado. Afortunadamente el Poder Legislativo, al recibir este proyecto, le dio un merecido destino: su archivamiento.

Después del tan mencionado Proyecto Beltrán, nuestra legislación sobre Reforma Agraria, está constituida por tres Decretos-Leyes promulgados por la Junta Militar de Gobierno (1962-1963). Tales son:

1.— Decreto-Ley N° 14197 de 31 de agosto de 1962, que dispone que todos los terrenos eriazos del territorio nacional, cualquiera que fuese el título anterior de adquisición, son de propiedad del Estado. Mediante este Decreto-Ley, se afectarán los bienes de propiedad de municipalidades, corporaciones estatales y sociedades de beneficencia, excluyéndose únicamente a las tierras de comunidades de Indígenas que están protegidas por la Constitución.

2.— Decreto-Ley N° 14238 de Bases para la Reforma Agraria, (16 de noviembre de 1962) que constituye una simple declaración de principios o mero enunciado doctrinario del problema, estrictamente teórico y nada práctico, porque como dice Roberto Mac Lean: "no contiene mandato imperativo, característica ineludible de toda ley". La ley de Bases pues, ni ordenó la ejecución de la Reforma, ni prohibió la existencia de la estructura actual; se limitó a señalar la orientación que debería seguirse para su modificación.

3.— Decreto-Ley N° 14444 (28 de marzo de 1963) de aplicación de la Reforma en los valles de la Convención y Lares del Departamento de Cuzco. Este Decreto nació de la situación explosiva por la que atravesaron los valles de la Convención; pues la tónica de la violencia agraria se había acentuado por doquier. Los campesinos entraron directamente en acción para poner fin a los sistemas feudales de explotación, guiados por un joven líder Hugo Blanco, que organiza algunas guerrillas que ocuparan la atención de la prensa limeña.

Las invasiones proliferaron cada vez con mayor frecuencia y, la Junta Militar de Gobierno, no pudiendo eludir la presión

de los acontecimientos expide el Decreto-Ley 1444 que, como bien dice el informe de CIDA: "tiende a resolver en esta zona los problemas inmediatos de tenencia en una primera etapa y a una redistribución de tierras y asentamiento por colonización en una segunda etapa. Su intención es crear pequeños propietarios de hasta 20 hectáreas y para ello se adquirirían tierras de los actuales latifundistas en diversas formas..." (32). En efecto, se señala que las grandes propiedades de esos valles, serían adquiridas directamente, por los arrendatarios, en un plazo de veinte años, por el Instituto de Reforma Agraria o por medio de expropiación justipreciada; sólo las propiedades no mayores de 20 hectáreas podrían seguir siendo explotadas por sus actuales dueños.

Sin embargo, este Plan Piloto sufrió la más grande frustración, al señalarse en el Presupuesto de la República la suma de 35 millones de soles, para su financiación.

Ahora bien, no podemos dejar de apuntar como antecedentes inmediatos de nuestra Reforma:

1º— A nuestra Constitución de 1933; y

2º— A los diversos proyectos de ley, que se presentaron en 1963 al Parlamento.

La Constitución.— Nuestros constituyentes del 31, aunque hondamente influenciados por el liberalismo, acogieron sin embargo el nuevo concepto de la "propiedad en función social", cristalizándolo en el artículo 34 de nuestra Carta Magna. Este dispositivo es fundamental para la realización de la Reforma Agraria, ya que implica darle a la propiedad, una nueva tónica que, permite conjurar el excesivo individualismo liberal. Puede sostenerse que, de acuerdo con el acotado dispositivo constitucional, la vigente ley de Reforma Agraria ha basado en él todo el Título Preliminar, disposiciones generales y el Título Primero de las Limitaciones y obligaciones a que está sujeta la propiedad.

Pero también es de suma importancia, el artículo 47 de la Constitución, puesto que prevé la conservación y difusión de la

(32) —Informe CIDA.— Pág. 400.

pequeña y mediana propiedad, explotada directamente por sus dueños, disposición que ha sido modificada por la ley 15242 del 28 de noviembre de 1964 que señala la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta "las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región".

De igual manera, para disipar las dudas en la interpretación del artículo 29 de la ley fundamental, se hizo una enmienda constitucional, para hacer más viable la expropiación de las tierras, quedando modificado su texto de la siguiente manera:

"La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada".

"Cuando se trate de expropiación con fines de Reforma Agraria, irrigación, colonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones o de expropiación de fuentes de energía o por causas de guerra o calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria...". Con esta enmienda Constitucional se despejó toda duda o mala interpretación que trató de dársele al primitivo artículo 29 de nuestra ley fundamental. (33)

Los Proyectos de Ley.— Como hemos dicho, también hay que considerar a los diversos proyectos de ley, que se presentaron en 1963 al Parlamento, entre los cuales figuran: el del Ejecutivo (12 de Agosto de 1963), el de la Unión Nacional Odríista, el del Partido Aprista Peruano; así como los que elaboraron la Confederación Campesina del Perú, el Frente de Li-

(33) Con el propósito evidente de entorpecer la aplicación de la ley 15037, muchos opositores trataron de interpretar en forma por demás antojadiza los artículos 29 y 47 de la Constitución. Al respecto cabe recordar el caso de la expropiación del fundo Huadquiña en el Valle de la Convención (Cuzco), en que sus propietarios interpusieron Recurso de Habeas Corpus contra el Decreto Ley 14444 de la Junta Militar de Gobierno. Dicho Recurso fue amparado por el Primer Tribunal Correccional del Cuzco, poniendo en peligro todo el proceso de Reforma Agraria. Afortunadamente la Corte Suprema de la República, sensible al proceso de transformación agraria, emitió su histórico fallo del 11 de noviembre de 1964, en el que sienta jurisprudencia, al establecer que no hay incompatibilidad entre el artículo 29 de la Constitución vigente y el Decreto Ley N° 14444.

beración Nacional y el del MIR (34). Los tres primeros proyectos fueron sostenidos por los representantes correligionarios de sus respectivos partidos y, como es costumbre, fueron remitidos a la Comisión Especial de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados.

Afirma Roberto Mac Lean que: "Dos tesis se enfrentaron en el seno de las Comisiones Parlamentarias encargadas de estudiar los proyectos presentados:

1º— La tesis oligárquica, expresión de la contrarreforma, que considera que la Reforma Agraria será democrática, justa, técnica, realista y constructiva si mantiene el statu quo del latifundio; si brinda sólidas garantías al propietario de tierras para que pueda continuar efectuando inversiones, tecnificando su propiedad.

2º— La tesis reformista, contrapuesta a la anterior, sostiene la urgencia de abolir el latifundio existente e impedir su nueva formación en el futuro, mediante una distribución justiciera de las tierras y la implantación del régimen cooperativo en las grandes unidades de producción; de afectar para la Reforma Agraria la totalidad de las tierras, sin excepción.

Infortunadamente demasiada fuerza tuvo la primera tesis, pues en los debates parlamentarios en torno al proyecto sustitutorio, presentado por las Comisiones dictaminadoras, la corriente de la Reforma fue frenada, surgiendo una ley con carácter ecléctico y transaccional. Cada partido político tuvo que ceder algo y, por ende, la ley no satisfizo a ninguno. No es extraño pues, afirmar que nuestra ley agraria, tiene como partida de nacimiento una transacción entre la oligarquía y la renovación.

La Ley de Reforma Agraria 15037.— La Ley de Reforma Agraria N° 15037 fue promulgada el 21 de mayo de 1964. Tiene un Título Preliminar, 15 capítulos y más de 250 artículos, habiéndose en parte reglamentado (35).

(34) Se sostiene que el proyecto del MIR fue elaborado por Luis F. de la Fuente Uceda, abogado ex-aprista, cuyo prestigio como combatiente social se ha hecho legendario en nuestro país.

(35) Hasta el momento existen los siguientes Reglamentos: El del Instituto de Reforma y Promoción Agraria, el de Tierras para la Reforma Agraria, de Parcelaciones o Lo-

Nuestra ley de Reforma es de tipo evolucionista, de consenso y en manera alguna conflictiva, es decir se ha tratado de tomar las vías de derecho y no la de los hechos; pero como se afirma en el Boletín de la Comisión Internacional de Juristas (Diciembre de 1964): la ley peruana "es ambiciosa". Basta tan sólo leer la definición que de Reforma Agraria se da para comprenderlo:

Artículo Primero.— "La Reforma Agraria es un proceso integral, pacífico y democrático destinado a transformar la estructura agraria del país y a facilitar el desarrollo económico y social de la Nación, mediante la sustitución del régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que eleve la producción y productividad de ella, complementado con el crédito adecuado y oportuno, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos a fin de que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad".

Estos conceptos que son el fiel trasplante de la definición que se dio en la Carta de Punta del Este, contempla tantos aspectos a la vez e implica tan profundos cambios que, en el caso nuestro, significó la imposición de ideas avanzadas a una vieja sociedad conservadora, que ha hecho lo inimaginable para que la Reforma Agraria no avance. (36)

Es indiscutible que, la definición de la Reforma, contenida en el artículo 1º de nuestra ley, es hermosa, eufónica y completa; pero contiene tantos matices a la vez, que de inmediato sur-

tizaciones por Iniciativa Privada, de Valorizaciones, Método de valorización de las Tierras por el rendimiento Potencial; Método de valorización de Tierras de Pastos Naturales por el rendimiento Potencial; del Régimen de las Aguas de Regadío; el de la Abolición de los sistemas Antisociales de Trabajo y Explotación de Tierras; el de Derechos Preferenciales de los Feudatarios y el de Contratos Agro-Industriales.

(36) En el Debate de Punta del Este, los países latinoamericanos, a excepción de Cuba, estuvieron de acuerdo, en términos generales, con el programa de la Alianza para el Progreso y aceptaron el sexto objetivo de dicho Programa que señaló: "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 de la tierra, donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio 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".

ge la pregunta de cuáles serán los objetivos realizables y cuáles no, ya que hay limitación de los medios para lograrlo. Hoy a cuatro años de su promulgación, nos damos perfecta cuenta de que el "proceso de la Reforma Agraria" no ha podido cumplirse en todos los aspectos que precisa la definición. Algo se ha hecho; pero queda mucho por hacer.

Sin embargo de la acotada definición se desprenden los siguientes caracteres:

1º) Es un proceso integral;

2º) Pacífico y democrático;

3º) Tiende a la transformación de la estructura agraria del país, mediante la sustitución del régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad.

Integral.— La ley ha preferido la reforma integral, lo que significa cambios fundamentales que van desde la reestructuración de las superficies prediales, el cambio del régimen de tenencia de la tierra y la asistencia en todas sus formas. Es decir, un cambio profundo, para construir sobre nuevas bases, una estructura agraria distinta que origine al mismo tiempo un "nuevo hombre del campo".

Pacífico y Democrático.— Estos caracteres no constituyen simplemente "adjetivos" sino que encierran un profundo contenido. Era necesario hacer notar que, la reforma se deslizaba y debía deslizarse lo más lejos posible del canal de la violencia. Estaba fresco aún el recuerdo de las "Invasiones" de tierras y el amargo saldo de violencia que ellas habían dejado en diversas regiones de nuestro territorio. (37) De otro lado era menes-

(37) Las invasiones proliferan por doquier. El 2 de mayo de 1960, mil doscientos campesinos indígenas, invadieron la hacienda "Patria" de propiedad de la Cerro de Pasco Corporation.

Al día siguiente, en Ayabaca (Piura), la Comunidad de Indígenas de Tacalpo, invadió parte de la hacienda Cujalca. Sucediéndose después las de las Haciendas Pacoyan, Uchumarca, Chinche en la Provincia de Cerro de Pasco y el movimiento agrarista revolucionario en el valle de la Convención (Cuzco).

El diario "LE MONDE" de París, en su edición del 22 de diciembre de 1962, publicó un artículo de LOUIS MESCIEP, en cuyo texto se decía entre otras cosas: "En el conflicto incesante entre los propietarios de tierras y los trabajadores agrícolas, la victoria inmediata corresponde siempre al primero, si éste puede obtener el apoyo del Estado y a

ter poner énfasis en el carácter "democrático" del proceso, porque ello significa el respeto a la propiedad privada y, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el que fuéramos acogidos con buen pie, por la política de empréstitos que había desarrollado Estados Unidos de Norte América.

La Transformación de la Estructura Agraria.— La tercera nota, que resalta de la definición que nuestra ley consigna, se refiere a la transformación de la estructura agraria del país. Esta es realmente la misión de toda reforma agraria: el cambio de estructura. Sólo que este cambio debe ser rápido, es decir que debe existir celeridad en la forma de su aplicación, porque una Reforma Agraria muy lenta se diluye en algo distinto, que podría llamarse transformación agraria, pero no Reforma. Aquí es oportuno recordar las palabras de Antonio C. Vivanco: "La modificación estructural equivale a cambiar la estructura agraria desde el punto de vista jurídico, económico y social. Desde el primer punto de vista, significa la reforma de leyes e instituciones, que debe abarcar el ordenamiento jurídico en su totalidad desde la Constitución hasta los Reglamentos. No puede admitirse excepciones en este sentido. También es necesario evitar la supervivencia de dos derechos aplicables a la actividad agraria y al ámbito agrario en general. El derecho existente y el derecho de la reforma, o sea el derecho civil o comercial y el derecho agrario.

Es imprescindible acabar con tales dualismos, de marcar el campo de acción del Derecho Agrario y uniformar las normas para el presente y para el futuro. De lo contrario se llegará al

los campesinos si éstos logran la abstención de Lima y el beneficio del equilibrio de las fuerzas locales".

La lucha comunitaria indígena, consiste en defender la integridad de la tierra contra el despojo de los hacendados. Las diatribas de los diarios de Lima, las solemnes denuncias de las estaciones radiofónicas, ya pueden hablar, condenando la insurgencia campesina indígena, de los "atentados contra la propiedad, contra la ley y contra la patria". Ese lenguaje no llega al campesino indígena, en primer lugar, porque no escucha radio, ni lee periódicos, luego porque no entiende bien el español y por último, porque sabe más sobre la realidad de su propia condición que el hombre de la ciudad.

Cuando Hugo Blanco, un agitador mestizo tocado por la vida universitaria, lanza el grito de combate "Tierra o Muerte", que puede encontrarse escrito con cal sobre los muros ocres en las viviendas de barro seco, las autoridades lo señalan como el inventor del drama campesino y lo persiguen como el instigador de las rebeliones y las expediciones punitivas.

La Junta Militar, en vez de actuar y aplicar una política sana de justicia social, se ha dejado aprisionar por los grupos de intereses mercantiles y retrógados y se ha separado de los elementos que preconizaban una Reforma Agraria profunda y justa".

absurdo, que ya está sucediendo, que las leyes de Reforma Agraria se ven frenadas por una legislación general, que se halla orientada por principios profundamente distintos a los que inspiran al nuevo derecho aplicado por acción de la reforma. (38) Pero el cambio de estructura, también tiene que incidir en el aspecto económico y social. En lo económico alternando la distribución de la propiedad, las formas de comercialización, logrando una mejor distribución del ingreso agrícola y elevando los niveles de producción y productividad.

En lo social, tratando de mejorar las condiciones de vida y de trabajo del campesino. Es decir, valorizando al hombre, en su verdadera dimensión. La Reforma tiene un profundo significado social, sin embargo la madeja de factores sociales entrelazados con los económicos, hace difícil evaluar los resultados en su totalidad. Pues sin referirnos en este caso a nuestra reforma, sino a las efectuadas en otros países, aún no han podido medir en toda su intensidad los efectos de la Reforma Agraria en la manera de pensar, en las actitudes, en la forma de actuar de los miles de obreros rurales y sus familias que por efecto de estos programas dejaron de ser "agregados" para convertirse en hombres "libres".

Los fines de la Reforma Agraria.— El objetivo fundamental de la Reforma Agraria, según el sociólogo norteamericano Lynn Smith es "elevar la calidad y aumentar el bienestar del habitante standard de las zonas rurales; en otras palabras es la valorización del hombre" (39), en suma asegurar a la población rural mayores medios de vida y mejores condiciones económicas.

Los fines están señalados en nuestra ley, a través del artículo 2º y estos son:

(38) Teoría del Derecho Agrario.

(39) Nuestra Ley de Bases, aludía en su Base Segunda a los fines siguientes: justicia social, dotar tierras a los campesinos, elevar el nivel de vida y aumento del poder allmenticio.

En nuestro país hay opiniones y proyectos que tratan de precisar los fines. Así el proyecto del M.I.R., divide los objetivos en mediatos e inmediatos, pero no los diferencia, señalando los siguientes: liquidación del latifundio y la servidumbre, incorporar a las mayorías campesinas a la vida económica, política y cultural, prestándoles toda la ayuda necesaria, garantizar la existencia y desarrollo de las comunidades indígenas o de los campesinos y evitar el minifundio, fomentando la organización cooperática.

El Proyecto Beltrán basó los objetivos en la corrección de los defectos de la estructura agraria, difundiendo la pequeña y mediana propiedad, mejorando la condición de la población agrícola, promoviendo el desarrollo agrícola, para aumentar la producción y la distribución de la renta y contribuir al desarrollo integral del país.

1) Garantizar y regular el derecho de propiedad privada de la tierra para que se use en armonía con el interés social y señalar las limitaciones y modalidades a que está sujeta la propiedad rural;

2) Defender y consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directamente por sus dueños;

3) Garantizar la integridad del derecho de propiedad de la Comunidad de Indígenas sobre sus tierras; y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de su población;

4) Fomentar la organización cooperativa y normar los sistemas comunitarios de explotación de la tierra;

5) Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales, en especial de las aguas de regadío;

6) Regular los contratos agrarios con tendencia a la progresiva eliminación de las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra sea de quien la trabaje;

7) Normar el régimen de trabajo rural y de seguridad social, progresivamente, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de las labores agrícolas y aboliendo toda relación que, de hecho o de derecho, vincule la concesión del uso de la tierra a la prestación de servicios personales; (40)

(40) En una ley, como la nuestra, enmarcada dentro de los hitos de una Reforma Agraria Integral, era necesario hacer mención a la seguridad social, pero el hecho es que el sector social del campo no ha recibido aún la protección que merece de acuerdo con su función económica. En el Perú hasta estos momentos la cobertura es parcial, pues sólo se limita a ciertas categorías laborales como los trabajadores del azúcar, algodón y arroz y ésto en forma muy relativa.

Se ha dicho que la Seguridad Social Rural y la Reforma Agraria Integral son ambas en iguales proporciones, partes esenciales de la política social del país, por eso es necesario impartirla dentro de todo plan de Reforma Agraria.

Los beneficios resultantes de la seguridad social en el agro se concretan:

1º.—En un robustecimiento de la capacidad de ingreso y de trabajo de la masa campesina, así como en un diferente plano de la salud, lo que permitirá indudablemente un mejor rendimiento laboral.

2º.—En una serie de mejoras tendientes a la defensa de la familia campesina, tales como la enseñanza oportuna de conocimientos destinados a combatir la enfermedad del individuo y la insalubridad del medio, mejorar la alimentación, hacer más higiénica y confortable la vivienda, elevar los índices de alfabetización y emplear convenientemente los períodos de descanso.

3º.—Enseñar a explotar más eficientemente la dotación rural, a través de los conocimientos de empleo de los útiles modernos de trabajo que la mecanización supone. Así mismo impartir los conocimientos acerca de la preparación conveniente de la tierra para

8) Promover el desarrollo agrícola y ganadero con la doble finalidad de aumentar la producción y mejorar la distribución de la renta proveniente del sector agropecuario; y

9) Organizar el crédito rural para ponerlo al alcance del hombre del campo. (41)

Pese a la amplia enumeración de los fines, creemos nosotros que, aquí precisamente, debió existir un inciso que estableciera claramente la desaparición del latifundio y del minifundio y no que sólo se habla líricamente de ellos en el artículo 1º que define a la Reforma Agraria.

Después de enumerar los objetivos de nuestra Reforma Agraria, dentro del mismo Título Preliminar, la ley señala las obligaciones del Estado, entre las cuales merecen resaltar: el aumento del área cultivable mediante irrigaciones y mejoramiento de los sistemas de riego, crear bases y condiciones necesarias para la ampliación del mercado interno, vincular la Reforma Agraria al desarrollo industrial del país y la financiación de la misma. (Arts. 3º y 4º).

Es necesario recalcar asimismo que el ámbito de la ley se extiende a todo el territorio nacional, y rige para todos los predios rurales, al menos así se desprende del artículo 7º que tex-

su mejor cultivo, de uso de fertilizantes e insecticidas al igual que de formación de cooperativas destinadas a la industrialización de materias primas.

4º—En la cooperación con las instituciones de crédito agrícola que permita la compra de aperos y avíos de labranza y ganadería, de semilla, abonos y fumigantes, así como en el fomento de obras de caminos vecinales y de pequeña irrigación que permita cambiar los cultivos de secano en regadío.

Por estas consideraciones, creo que no existe justificación alguna para excluir de los beneficios del Seguro Social, a ciertas regiones o zonas nacionales, sobre todo cuando en ellas laboran una clase social, como la rural, que es sin duda una de las que mayores beneficios imparte a la economía nacional.

(41) Nuestra Ley de Bases, aludía en su Base segunda a los fines siguientes: Justicia social, dotar tierras a los campesinos, elevar el nivel de vida y aumento del poder alimenticio.

En nuestro país hay opiniones y proyectos que tratan de precisar los fines. Así el proyecto del M.I.R., divide los objetivos en mediatos e inmediatos, pero no los diferencia, señalando los siguientes: liquidación del latifundio y la servidumbre, incorporar a las mayorías campesinas a la vida económica, política y cultural, prestándoles toda la ayuda necesaria, garantizar la existencia y desarrollo de las comunidades de indígenas o de los campesinos y evitar el minifundio fomentando la organización cooperativa.

El proyecto Beltrán basó los objetivos en la corrección de los defectos de la estructura agraria, defendiendo la pequeña y mediana propiedad, mejorando la condición de la población agrícola, promoviendo el desarrollo agrícola, para aumentar la producción y la distribución de la renta y contribuir al desarrollo integral del país.

tualmente dice: "Los predios rústicos, cualquiera sea su propietario y su ubicación en el territorio nacional, quedan sujetos a la Ley de Reforma Agraria y, en lo que no esté previsto en ella, al Derecho Común".

Con el objeto de hacer una exposición clara y didáctica, analizaremos la ley, dentro de las siguientes etapas:

- 1º—Afectación;
- 2º—Tierras para la Reforma;
- 3º—De los Regímenes de Excepción;
- 4º—De las Adjudicaciones;
- 5º—Del Procedimiento de Afectación;
- 6º—De los Derechos de los Feudatarios;
- 7º—Del Financiamiento de la Reforma Agraria; y
- 8º—De los Organismos de Ejecución.

(Continuará)