

LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA

POR la expresión "reforma agraria" se suele designar toda una serie de medidas diversas, como parcelación y concentración de la propiedad agraria, reglamentación de los arrendamientos y aparcerías, transformación de las tierras, planes de colonización, ayudas económicas, técnicas, financieras y culturales a los cultivadores, en resumen, todo lo que contribuya de alguna manera a la elevación material, cultural y aun espiritual de la masas campesinas.

Es evidente que una reforma agraria para que sea completa y alcance eficazmente los fines que se propone no se puede limitar a la división de las grandes propiedades en otras pequeñas y a hacer propietarios a los cultivadores directos.

Dice el economista alemán Weber que todo repartimiento de tierras se basa en el llamado "gran cuadrilátero": tierras colonizables, capital, colonos y órganos colonizadores. Por no atender a todos estos aspectos de la reforma agraria, no han tenido éxito algunas distribuciones de tierras.

En los países de Europa Oriental, como Austria, Hungría, Rumania, Bulgaria, Yugoslavia, Checoslovaquia, Polonia, Lituania, Estonia, Letonia, Finlandia y Prusia, después de la primera guerra mundial se fué a la expropiación obligatoria de los grandes propietarios agrícolas y a la parcelación de las grandes propiedades en otras pequeñas para los campesinos sin tierras. La desposesión de los antiguos pro-

pietarios no siempre fué violenta; en la mayor parte de los casos se les otorgó una indemnización, que raramente llegó al valor de la tierra en el mercado. Se amplió así en aquellas regiones la superficie en que predominaban las pequeñas fincas y las pequeñas parcelas de tierra. Pero el efecto de estas reformas agrarias no se puede calificar en absoluto como satisfactorio. Las explotaciones campesinas que sustituyeron la gran propiedad, creadas esquemáticamente con una misma extensión en todas las regiones, no ofrecieron un sustitutivo por lo que toca al rendimiento, aunque en el plano social estas reformas tuvieron algunos buenos efectos, sobre todo por lo que toca a las condiciones de empleo.

Por eso la sustitución de la pequeña propiedad al sistema de arrendamiento o de salariado no puede engendrar una mejora inmediata del nivel de vida de los cultivadores, si no va acompañada de otras medidas destinadas a mejorar la situación económica y social de la población.

Ante las amplias perspectivas que ofrece la reforma agraria integral, tenemos que limitar necesariamente nuestro cometido; queremos circunscribir en dos artículos la reforma agraria a su aspecto limitado de la redistribución de la tierra en dos continentes. No pocas veces también se entiende por reforma agraria en sentido restringido la redistribución de la propiedad bajo la forma de un reparto de los grandes dominios entre pequeños cultivadores y obreros agrícolas. Es el aspecto más emocionante de la reforma agraria.

Parece que los grandes cataclismos sociales son los jalones que señalan la marcha de la reforma agraria en los pueblos. Dice Chesterton que la reforma agraria, o revolución verde, como también se suele llamar, es un eje y un punto crítico de la historia. La reforma agraria después de la primera guerra mundial sacudió a las naciones de la Europa Oriental; después de la segunda, tal reforma aparece en proporciones gigantescas en varios continentes.

En Europa Occidental la joven república de Italia está desarrollando su reforma agraria. De ella se dió cuenta en esta Revista (Cfr. Angel Perego. La desmembración de tierras en la reforma agraria italiana. Abril, junio 1952, pági-

nas 143-156). España está implantando también su lenta y modesta reforma agraria, pero constante. En los otros países de Europa Occidental apenas si hay lugar para la reforma agraria en el sentido dicho, pues no se hallan generalizadas las grandes haciendas y las grandes propiedades agrícolas. En las zonas de influencia soviética, Rusia, Europa Oriental y China, también se está desarrollando una ingente reforma agraria, pero sus características serán objeto de otro estudio especial.

A grandes rasgos vamos a presentar las reformas agrarias realizadas o en vías de realización en el continente americano a partir de fin de la segunda guerra mundial.

Méjico.—Hasta los cambios recientes que han tenido lugar en Asia, ningún otro país del mundo, fuera de la U. R. S. S., ha realizado una tan vasta redistribución de la propiedad de la tierra como Méjico. Son unos 14 millones las hectáreas de cultivo, y casi el 50 por 100, o sea unos siete millones, se han expropiado y transferido a los pueblos.

En 1910, al triunfar la revolución contra Porfirio Díaz, se imprimió en el programa la restitución de las tierras a los poblados indígenas. Se querían corregir, sobre todo, los efectos de las leyes desamortizadoras que se iniciaron con una ley de 1856, por las cuales se prohibía a las entidades civiles y religiosas que poseyeran tierras. Pasó lo mismo que en España: surgieron especuladores que se apoderaron de las tierras de las comunidades. La Constitución de 1917, en su artículo 27, supone que la nación crea la propiedad privada del suelo. Se decidió que toda enajenación de tierras a los pueblos hecha posteriormente al 25 de junio de 1856 era nula. La ley decretó que el Estado debía comprometerse a conceder o a restituir tierras a los cultivadores no propietarios por medio del ejido o comunidad. El Código Agrario de 1943, todavía vigente, recogió todas las disposiciones sobre la materia introduciendo alguna modificación.

La tierra no se otorga a los particulares separadamente, sino sólo a los socios de las comunidades rurales que continúan con su nombre tradicional de ejidos. A los propietarios

expropiados se les reserva un límite de 100 hectáreas, si se trata de fincas de regadío. Este límite sube, si se trata de otras plantaciones, secano, pastos o bosques. Los propietarios no tienen posibilidad legal de oponerse a la expropiación. Como indemnización reciben obligaciones del Estado por el valor fiscal de la tierra expropiada incrementado en un 10 por 100.

Las tierras de los ejidos se pueden explotar individual o colectivamente. La votación en el seno de estas comunidades determina el modo de cultivo. Los agricultores no pueden vender ni enajenar sus tierras y pierden su derecho de posesión si dejan de cultivarlas sin razón suficiente. Cada ejido forma una entidad legal con sus órganos.

Hasta 1921 no se comenzó a restituir las tierras a los ejidos. La devolución alcanzó su mayor auge durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, entre 1935 y 1940. Luego se redujo la marcha, porque la organización de los ejidos constituidos dejaba mucho que desear y por la atención prestada por el Gobierno a planes de colonización y con nuevos regadíos y por la mejora de las técnicas agrarias.

Entre los años 1915 y 1945 se asignaron a los ejidos 30.619.321 hectáreas, con un total de 1.732.062 beneficiarios. En 1940, los ejidatarios constituían el 41,8 por 100 del total de la población mejicana empleada en la agricultura y el 56,7 por 100 del total de propietarios agrícolas de Méjico. La mayoría de los antiguos braceros o peones de las haciendas se convirtieron en ejidatarios o pequeños propietarios cultivadores directos.

Algunos han enumerado algunos resultados sociales ventajosos para el país, derivados de esta reforma. En cambio, desde el punto de vista económico, se concede de una manera general que los resultados no han sido tan satisfactorios. No ha habido preocupación por la superficie necesaria para una familia. Disminuyeron las ocasiones de empleo fuera de los ejidos. Las explotaciones nuevas, por demasiado pequeñas, han dado débiles rendimientos. Se hizo sentir la falta de crédito agrícola. Las disputas entre los campesinos y entre los ejidos por cuestiones de límite fueron frecuentes y no pocos propietarios abandonaron el campo huyendo a la ciudad. El

ritmo rápido seguido en la expropiación y distribución de tierras provocó numerosos conflictos y confusiones, y un clima de inseguridad invadió el campo mejicano. Las disposiciones fueron deficientes y peores las interpretaciones, y se cometió una serie ininterrumpida de atentados aun contra la pequeña propiedad. Los políticos en turno se convirtieron en nuevos superlatifundistas. Consta el despojo de centenares y aun de miles de pequeños y mínimos propietarios.

La experiencia hecha en Méjico reviste mucha importancia, porque demuestra que la reforma agraria, si puede aportar algunas ventajas de orden social a la población agrícola, ha de estar integrada, si se quieren buenos resultados en el plano económico, en un plan general de desarrollo de la agricultura, y en el caso de un aumento notable de población, como en Méjico, en la instalación de cultivadores en regiones nuevas.

Bolivia.—En agosto de 1953 una impresionante ceremonia tuvo lugar en el "granero de Bolivia". En Ucurena, a 30 kilómetros de Cochabamba, se concentraron 100.000 indios llegados de todo el país, para conocer el decreto del Gobierno sobre la reforma agraria, que ha seguido a la nacionalización de las minas de estaño.

La destrucción de las formas indígenas de la organización de la producción, el sostenimiento de un sistema de servidumbres personales y el abandono de la agricultura para concentrar todos los esfuerzos en la minería habían hecho extraordinariamente débil y vulnerable la economía del país. El origen de muchas propiedades suele ser bastante dudoso. En tiempos de Melgarejo, por ejemplo, se despojó violentamente de sus tierras a los indios en beneficio de sus partidarios políticos. Según el censo de 1950, el 4,5 por 100, aproximadamente, de la totalidad de los propietarios rurales retienen el 70 por 100 de la propiedad, con extensiones de mil a diez mil hectáreas bajo formas de explotación semifeudal (Cfr. C. V. M. La reforma agraria en Bolivia, Revista Internacional de Sociología, abril-junio 1953).

El decreto-ley de reforma agraria expone el proceso histórico de la feudalización del país. Define luego los concep-

tos de solar campesino, pequeña y mediana propiedad agrícola y ganadera, cooperativa, empresa agrícola. Fija la extensión máxima de la pequeña propiedad, según los cultivos y regiones, que puede ir de 3 a 80 hectáreas; la extensión de la propiedad mediana en tipos que van de 24 a 800 hectáreas; la pequeña propiedad ganadera se fija en 500 hectáreas y la mediana en 2.500; la extensión de la gran empresa ganadera es de 50.000 hectáreas, siempre que tenga 10.000 cabezas de ganado mayor.

Se extingue el latifundio y queda abolido el sistema servidumbral gratuito de trabajo en el agro. Se declara que todo campesino de Bolivia tiene derecho a una dotación de tierras con título de propiedad. El latifundio queda afectado en toda su extensión a su reducción a los tipos de mediana y pequeña propiedad indicados. No se considera latifundio a estos efectos la propiedad trabajada mediante maquinaria y métodos modernos, que se halle dirigida personalmente por su propietario, en la cual se haya invertido capital suplementario, pero quedará reducida a las dimensiones indicadas.

Las tierras usurpadas a las comunidades indígenas desde 1.º de enero de 1900 les serán restituídas. Las comunidades indígenas son propietarias privadas de las tierras que poseen en conjunto. Las asignaciones familiares reconocidas por las costumbres, hechas dentro de la comunidad, constituyen la propiedad familiar privada. Las propiedades de estas comunidades son alienables, salvo las excepciones que se reglamenten. Los colonos de las fincas poseídas por comunidades y explotadas por sistemas feudales tienen los mismos derechos de dotación de tierras que los colonos de las propiedades particulares. En fin, todos los bolivianos mayores de dieciocho años, sin distinción de sexo, que se dediquen o quieran dedicarse a las labores agrícolas, serán dotados de tierras donde existan disponibles, y siempre que en el plazo de dos años implanten trabajos agrícolas.

Los terrenos expropiados se abonarán en su valor catastral vigente con bonos de reforma agraria a un interés no capitalizable al 2 por 100 en término de 25 años.

Tal es el contenido esquemático de esta ingente reforma agraria proyectada en Bolivia. Naturalmente, no se puede todavía proyectar un juicio sobre ella. Un misionero español, residente en aquel país hace más de treinta años, ha afirmado que esta reforma "viene a poner fin a varios siglos de esclavitud de dos millones de indígenas y que a la Iglesia corresponde el papel fundamental de imprimir un buen espíritu a la ley".

Guatemala.—La reforma agraria establecida por la ley de 16 de junio de 1952 es el paso más importante para sentar el régimen nacido de la revolución de los oficiales jóvenes en 1944 sobre nuevas bases y modificar fundamentalmente su estructura económica.

No pocos creen que esta ley es un instrumento político del partido comunista. El nuevo Presidente, al asumir el mando en marzo de 1951, declaró que realizaría la reforma agraria, y ésta fué uno de los compromisos electorales. La ley tiene semejanza con el manifiesto agrario del partido comunista, y los dirigentes de ésta la han considerado como uno de sus triunfos. La Asociación de Agricultores guatemaltecos ha probado cómo la reforma pone en manos de sus usufructuarios políticos la más formidable fuerza política con que jamás ha contado partido alguno en Centro América.

La ley dice que tiene por objeto liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan, para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de producción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala.

Para los efectos de la reforma agraria son afectables las fincas del Estado, las tierras municipales, las tierras no cultivadas directamente o por cuenta del propietario, las tierras arrendadas en cualquier forma, los eriales. Se exceptúan las fincas de menos de 90 hectáreas, estén o no cultivadas, y las de 90 a 270 hectáreas que tengan las dos terceras partes cultivadas; las tierras de las comunidades indígenas o campesinas, las tierras propias o arrendadas en las que están asentadas empresas agrícolas con cultivos técnicos económicos,

cuya producción esté destinada a satisfacer necesidades del mercado interno o externo.

Las tierras del Estado pueden ser distribuidas a los trabajadores que las soliciten, otorgándoles el usufructo vitalicio a cada uno de una parcela, cuya superficie podrá variar entre cuatro y siete hectáreas. Se consideran latifundios, y son expropiados a favor de la nación o de los campesinos trabajadores, las tierras de propiedad privada mayores de 270 hectáreas, que no están cultivadas por sus propietarios o por cuenta de éstos, o que hayan sido arrendadas o explotadas por sistemas de prestaciones personales o para sustituir o completar salarios deficientes durante cualquiera de los últimos tres años. Una vez expropiadas o nacionalizadas, se otorgan a trabajadores agrícolas o campesinos sin tierra o con muy poca.

Se pueden conceder en arrendamiento parcelas de las tierras nacionalizadas a los agricultores, siempre y cuando éstos garanticen un porcentaje no menor del 15 por 100 ni mayor del 25 por 100 de la inversión necesaria para explotarla; en este caso, el plazo de arrendamiento no será menor de cinco años ni mayor de veinticinco, prorrogable al fin de cada período.

La indemnización se hace con bonos de la reforma agraria, por un plazo máximo de 25 años y a un interés del 3 por 100, siendo respaldados con garantía del Estado. El Departamento Agrario Nacional cuida de la reforma, valiéndose de los Comités Agrarios Locales, de los cuales enseguida han comenzado a funcionar 1.100, con la intención de liquidar todas las tierras expropiables en un escaso trimestre: la meta era diciembre de 1952. En no pocas partes se han producido desórdenes sociales. La oposición ha calificado a la reforma de ser "un paso decisivo hacia el comunismo".

La ley agraria tiende no a hacer propietarios, sino a hacer usufructuarios o arrendatarios solamente. Decía el dirigente comunista: "En adelante, sólo habrá un dueño indiscutible: el Estado, con la dictadura del proletariado."

Se decía que en la fecha de la ley, el 2,2 por 100 de los propietarios agrícolas poseían el 70 por 100 de la tierra labo-

rable y registrada; otro 22 por 100 eran dueños del 20 por 100 de dicha tierra, y la gran mayoría, el 76 por 100, sólo disponía del 10 por 100. Otros aportan estadísticas por las que afirman que no se puede hablar de tierra acaparada por pocos. Se objeta que estando las cuatro quintas partes del territorio baldías, el problema agrario debía ser ante todo y primariamente un problema de colonización y que el estado agrícola nacional no tiene las más elementales condiciones para el reparto de tierras. No se ha manifestado una atención suficiente a los créditos necesarios a la nueva colonización.

El acto más sonado de la reforma ha sido la expropiación a la Compañía norteamericana United Fruit and Co, de 91.000 hectáreas de las 124.000 que poseía. Su reclamación al Gobierno fué rechazada y pretendió llevar el pleito al Tribunal de Justicia Internacional de la Haya.

Con la revolución de julio de 1954, iniciada por el coronel Castillo Armas, esta reforma ha quedado interrumpida. Una de las primeras decisiones del nuevo Gobierno fué la restitución de las tierras a la United Fruit and Co, y a otras compañías. Además, la Junta gubernativa decidió recuperar las fincas nacionales que habían sido distribuidas a los agricultores y entregar en adelante su administración a un organismo especializado, quedando así otra vez aquellas fincas patrimonio del Estado. El número de tales fincas es de 107. Se dice en el decreto que "la distribución de estos bienes agrícolas a industriales o a agricultores ignorantes e incapaces de llevarlas útilmente ha sido un fracaso total y la producción ha acusado desde este reparto una baja que ha afectado sensiblemente a la economía nacional guatemalteca".

Lo que haya que hacer de reforma agraria en Guatemala se remite a la nueva Constitución que se habrá de elaborar.

La reforma en otras naciones de América.—En las Antillas la situación de las plantaciones azucareras es un ejemplo de los conflictos a que esta forma de estructura da lugar. Existe en esta región una gran desproporción entre la población y los recursos naturales. La densidad de la población agrícola es una de las más fuertes del mundo. Las medidas

tomadas han consistido casi siempre en dividir tierras o parcelas de pequeña extensión. En Jamaica hasta 1950 se habían parcelado unas 40.000 hectáreas de grandes propiedades. En Puerto Rico unas 17.600 hasta 1941. Menos en las otras islas. En Puerto Rico una disposición del estatuto orgánico en 1917 limitó a 200 hectáreas la superficie máxima de los dominios pertenecientes a sociedades, pero no se hizo cumplir hasta 1941. Hasta junio de 1950, de resultas de su cumplimiento, se habían adquirido 41.126 hectáreas, que se han distribuido sobre todo a gerentes de explotaciones agrícolas o a agrónomos, que emplean obreros, partiendo con ellos los beneficios; en el plano social ha habido mejora y en el plano técnico parece que estas explotaciones han sido un éxito.

En Nicaragua el 11 de diciembre de 1953 anunció la prensa que se estaba redactando un Código Agrario destinado a liquidar la estructura semifeudal y atrasada de la economía nicaragüense, y que estaban ya medidas 182.000 manzanas de terrenos baldíos para ser distribuidas entre las masas campesinas con títulos de propiedad inalienables.

En 1953, en el Brasil, su Presidente Getulio Vargas, en la conferencia inaugural de la Quinta Conferencia de los Estados Americanos de la Organización Internacional del Trabajo, anunció un proyecto de reforma agraria "que venga a liberar al trabajador del campo de su servidumbre secular, transformando al trabajador rural en propietario, mediante la repartición de las tierras públicas y la eliminación gradual de una forma retrógrada y nociva de feudalismo latifundista, que mantiene desiertas y yermas vastas extensiones de ricas tierras vírgenes". "Espero poder anunciar, decía, dentro de poco la conclusión de los estudios de una ley agraria, que tratará de la distribución de tierras baldías, de la mayor parcelación de los latifundios, de la fijación al suelo de las poblaciones campesinas..."

Con la muerte violenta del Presidente Vargas, no se sabe qué suerte va a correr este proyecto de reforma agraria en el Brasil.

También la Argentina anuncia una reforma agraria. Re-

cientemente las representaciones más calificadas del campo argentino, los ricos agricultores, los dueños de las grandes estancias, acudieron a escuchar la palabra del Presidente General Perón, con la preocupación de que la reforma agraria planeada iba a poner fin a su situación de terratenientes. Pero sus temores se disiparon al oír un párrafo del discurso presidencial, que resume el principio que informará la reforma: "Dios nos libre de que seamos tan cortos de entendimiento que nos lancemos a la destrucción de las grandes explotaciones para crear pequeñas explotaciones. No queremos hacer el proletariado campesino. Queremos hacer agricultores felices y abundantes". Y así expresó su concepto de latifundio: "El latifundio no se califica por el número de hectáreas o la extensión de la tierra que se hace producir; el latifundio se califica por la cantidad de hectáreas, aunque sean pocas, que son improductivas". Y para ilustrar más gráficamente el concepto dijo que destruir una empresa que hace producir 20.000 u 80.000 hectáreas y le saca a la tierra una gran riqueza, sería lo mismo que tomar una industria y dividirla en cien talleres pequeños: los resultados serían antieconómicos". Para poner a la Argentina en plena producción agrícola, para lo cual se proyectan otras muchas medidas, el Presidente propone la explotación de los campos abandonados, pagándoselos a sus dueños, y sobre todo la de la inmensa extensión de tierra sin dueño, es decir, del Estado, en la que hay espacio para que "cada agricultor argentino pueda tener todo el campo que se le antoje".

Como se ve, las reformas agrarias en América, fuera de las Antillas, tiende a la parcelación de las grandes propiedades y latifundios. Otras son las características que ofrecen las reformas agrarias asiáticas de las que hablaremos en otro artículo.

MARTÍN BRUGAROLA, S. I.