

DISTRIBUCION Y TENENCIA DE LA TIERRA EN COLOMBIA

ROBERT CARLYLE BEYER

I

Antes de que Fidel Castro llegara a la Habana se hablaba muy poco de la Reforma Agraria como el problema número uno de Cuba. En 1950, el Banco Mundial en su monumental estudio de 1,051 páginas sobre la economía cubana apenas le dio cuatro páginas al problema de la distribución y tenencia de la tierra, y entre los cientos de recomendaciones hechas en ese informe, las que se referían a la Reforma Agraria fueron muy pocas, muy generalizadas, y muy cautas.

En la preparación de este artículo sobre Colombia, por lo tanto, he tomado en cuenta la situación de Cuba y me ha parecido que la mejor forma de encarar el problema es tratando de contestar estas preguntas:

1).—Ha sido desestimado el problema de la tierra en Colombia, como en el caso de Cuba? Más claramente, existe un problema agrario de grandes proporciones en Colombia?

2).—Con base en la situación agraria, podría el Gobierno de los Estados Unidos modificar su política internacional hacia Colombia con beneficio para ambos? Aunque el problema agrario es, por supuesto, básicamente Colombiano y debe ser resuelto por Colombia, no sería posible que la política externa de los Estados Unidos tu-

viera una acción más constructiva, siempre que los Estados Unidos tomaran una posición pronta y realística del problema agrario colombiano?

Debemos enfatizar que el propósito de este estudio no es el considerar el "problema agrario" en todos sus aspectos, ni el pro o el contra de un programa total de "reforma agraria", ni se propone considerar el problema económico específico de las maneras de alcanzar la más efectiva utilización del agro o la autarquía nacional en alimentos.

Mas bien nuestro interés se refiere estrictamente a los puntos señalados arriba. La mayor parte de este artículo se refiere al primer punto. Más específicamente, este primer punto puede plantearse así:

La distribución y tenencia de la tierra en Colombia ha producido descontento social y económico de potencial explosivo dentro de los próximos años? Procuraremos contestar esta pregunta en dos partes. La primera, por medio de un análisis de la situación actual; y la segunda, por medio de una explicación histórica de cómo se ha desarrollado la presente situación y cómo esas fuerzas históricas están operando hoy.

II

Colombia es un país que no tiene, en general, una reputación de "latifundista" como Perú, Chile, Argentina, y antiguamente México. Ha sido, frecuentemente, contrastado con el Brasil como un país de pequeños cafetaleros independientes en vez del gran "fazendeiro". La impresión tenida en el extranjero acerca del problema agrario en Colombia no ha sido, ciertamente, peor que la que se tenía de la Cuba antes de Castro. Seamos, sin embargo, un poco escépticos y pongamos en tela de juicio esta impresión.

La contestación a nuestra primera pregunta es de que sí existe en Colombia un problema agrario de gran magnitud. Para llegar a lo que pudiéramos llamar un juicio de conciencia así como uno de hecho, he tratado de estimar el temperamento del colombiano rural para apreciar hasta que punto la distribución y tenencia de la tierra están produciendo tensiones y violencias. Los siguientes episodios aparecieron publicados en la prensa colombiana.

En Enero, una latente situación en Cundinamarca llegó a hacerse crítica. En las cercanías de la pequeña población de Viotá en las laderas occidentales de las montañas entre Bogotá y el Río Magdalena, los "latifundistas", por muchos años, han estado resistiendo las intru-

siones de campesinos hambrientos de tierras. Las dificultades comenzaron en 1920 durante el régimen de Abadía Méndez. Cuando el autor visitó la hacienda Calandaima durante varios días en 1946, oyó muchas historias acerca de agitación comunista entre los campesinos. Ahora, el Consejo Municipal tiene una mayoría Comunista, y el jefe del Partido en esa área se ha creado una amplia y devota fila de seguidores de campesinos analfabetos, quienes gozan con un sentido de poder al ver a los grandes terratenientes retorcerse y tratar de decidir lo que deben hacer. Cuando las tierras bajas de dos "haciendas" fueron violentamente invadidas por los "campesinos" en 1958 y principios de 1959, el problema volvió de nuevo a plantearse. El descontento social en el valle de Viotá es aun mayor que antes.

Durante el verano de 1959, el Departamento de Caldas en Colombia central alcanzó un tono tan terrible de violencia que atrajo la atención nacional. Se hizo cada vez más evidente que la violencia en esta área, antes tan pacífica, estaba unida al problema del "minifundio", la excesivamente pequeña tenencia de la propiedad. De acuerdo con un miembro del grupo investigador del Presidente Lleras Camargo, el economista Doctor Mario Calderón Rivera: "El creyente y agudo proble-

ma del "minifundio" (100,000 pequeñas propiedades) y la tensión nacional creada por la posesión de la tierra se han combinado para producir la violencia".

En Octubre, "La Patagonia", un latifundio en el Territorio del Magdalena fue el escenario del terror. Cien de peones, que se habían fincado en partes no cultivadas de esta propiedad de 2,000 hectáreas y las habían plantado de maíz y árboles frutales, fueron desalojados a la fuerza. Algunos fueron encarcelados, sus casas quemadas y las víctimas clamaron venganza.

En Noviembre, 200 plantadores de cacao, que estaban reunidos en su primer congreso nacional en Bogotá, vieron cómo Nataniel Díaz, consejero de un sindicato, tomaba la palabra y denunciaba los vicios del "latifundismo" y el "minifundismo" y la violencia que indirectamente producían.

Los estudios científicos proveen una distinta clase de medida para el descontento que emana de la mala distribución de la tierra. Los estudios sociológicos de las comunidades de Tabio por Smith, de Saucio por Fals-Borda y de Manta por Duque Gómez, todos enseñan diminutas tenencias y baja productividad laboral. En Tabio el 36% de la tierra está dividida en huertas de ocho acres o menos. En Manta, el 71% está dividida en parcelas de menos de cinco acres y el 43% en menos de dos acres y media.

Los estudios económicos de los últimos cinco años proveen algunos cómputos de la distribución de la tierra en una escala nacional que indican la gravedad del problema inherente a la mala distribución de la misma. De 820,842 propiedades rurales clasificadas de acuerdo con el Censo de 1951, cerca del 56% son de doce acres y media, y el 32% de cinco acres o menos. Por otra parte, el "latifundio" de más de 1,200 acres da cuenta del 31% de la tierra ocupada por haciendas. En su estudio extensivo de la economía de Colombia en 1956, la Comisión Económica para la América Latina afirmó: "Aunque nunca se han llevado a cabo investigaciones para determinar el tamaño más conveniente para los distintos tipos de trabajos agrícolas en cada zona y a cada nivel climático, se puede afirmar a priori que, generalmente hablando, las de dos hectáreas (cinco acres) y las de 500 hectáreas (1,200 acres) no son económicamente deseables. Ambos son graves problemas que deben considerarse como los más difíciles obstáculos al desarrollo agrícola del país".

La acusación contra el "minifundio" se basa en que mantiene a la gente ociosa y, naturalmente, pobre. Por ejemplo, la familia corriente que ocupa una huerta de cinco acres vive en medio de un contraste entre disponibilidad laboral y necesidades laborales. Por una parte, una familia de cinco miembros puede proveer 400 días de trabajo al año; y por otra, solamente contribuye, por término medio, 146 días al año. Esto significa 254 días de desempleo. Este oculto desempleo no sólo tiene efecto en bloquear el desarrollo agrícola, sino también en promover la agitación económica y social. El "latifundio" se asemeja al "minifundio" en el hecho que la productividad laboral es baja, y ofrece, en contraste, los males de poca colonización y baja utilización.

Los estudios geográficos hechos por Crist confirman

los estudios sociológicos y económicos a que hemos hecho referencia describiendo no sólo el poco progreso del típico latifundista sino también el vívido descontento del campesino.

No sólo el tamaño de la propiedad (distribución), sino también el modo en que la tierra se posee (tenencia) son causas de la gravedad del problema.

La hacienda grande o mediana es, generalmente, de un individuo que algunas veces la maneja él mismo, pero que, más frecuentemente, emplea a un administrador a quien consulta periódicamente. En algunos casos, partes de estas haciendas son alquiladas por períodos de uno a tres años, pero el inquilino, en estos casos, no tiene intención de fincarlo permanentemente y opera como un "entrepreneur".

El pequeño campesino, sin embargo, ocupa y opera su finca. El campesino puede poseerla en propiedad, aunque muy raramente tiene sus escrituras; o bien como un colono en indefinidas tierras baldías, sin título alguno; o bien como inquilino, o como cosechero. El campesino usa de la tierra bajo una gran variedad de condiciones, una de ellas es la que trabaja para una hacienda grande en la que recibe hospedaje para él y su familia y un pedazo de tierra cultivable para su uso exclusivo. Esto se conoce por varios nombres como arrendatario, viviente, agregado, o más generalmente como colono. Paga por su huerta con su trabajo y también, con frecuencia se le permite, por arreglo verbal, que mantenga una vaca o un cerdo en la propiedad del patrón.

Aun cuando hubieran estadísticas que mostraran el número de campesinos de acuerdo con cada tipo de tenencia de la tierra, sería muy difícil interpretarlas desde el punto de vista de su influencia en el descontento social y económico. Excepto en el relativamente raro caso del propietario de tierras de la clase media, parece que el hambre económica de tierra es mayor que el hambre psicológica de la misma, y que el hecho más importante es que el pequeño campesino terrateniente, por lo general, —no importa la forma de su heredad—, vive al margen de la existencia.

La situación agraria Colombiana, previamente descrita, presenta un cuadro de un descontento con un potencial peligroso. Cómo se ha desarrollado este descontento, y cómo se ha llegado históricamente a esta situación, y cuáles son los prospectos para el futuro, si las fuerzas históricas que hoy operan continúan operando? El fondo del problema histórico es la explicación de la paradoja del escasamente poblado "latifundio" al lado de sobrepoblado "minifundio", ambos ante un trasfondo nacional de enormes extensiones de tierras baldías despobladas.

El "latifundio" comenzó con las primeras reales cédulas sobre los valles y terrenos llanos de "tierra fría" y "tierra templada". La preocupación por la minería y la aversión por el cultivo de la tierra hizo que los "encomenderos" usaran parte de sus terrenos para pastizales y dejaran el resto ocioso. El indio y el mestizo, en cuanto fueron originalmente absorbidos o más tarde atraídos por la hacienda, fueron obligados a aceptar una economía diseñada para una autosuficiencia estática y no para una abundante producción. Para el dueño, la hacien-

da proveía una fuente de trabajadores fijos, pobremente aprovechados, pobremente pagados y sin esperanza de mejoramiento, así como también un cortejo de seguidores que le ayudaran a mantener su prestigio político, militar y social.

No ha habido históricamente y no existe ahora ningún freno efectivo al constante fortalecimiento de la hacienda, excepto su misma subdivisión por herencia. En 1960, los especuladores fueron impulsados hacia la creación de nuevas haciendas y el mantenimiento de las viejas, no solamente movidos por la búsqueda de una defensa contra la inflación, ni solamente por la protección obtenida tras una favorable estructura tributaria, sino por el persistente sentimiento colonial del prestigio de ser un gran terrateniente.

El "minifundio", en contraste con el "latifundio", se produjo por una más complicada variedad de razones. Periódicamente, desde la mitad del siglo dieciseis, la corona intentó mantener frenada la codicia agraria de los encomenderos y restituir las tierras a los indios. El esfuerzo tuvo éxito vario. Hacia el norte, desde la sabana de Bogotá, no solamente el ejido, sino también cierta forma de la original estructura Chibcha de dispersas heredades, fueron restaurados. Cuando las tierras de las reservaciones indígenas eran de buena calidad, los grandes terratenientes las usurpaban paulatinamente, pero cuando las tierras estaban localizadas en las laderas pedregosas, que era lo más corriente, los juicios de propiedad eran menos frecuentes.

Desde la Independencia, han ocurrido migraciones locales a través de Colombia, tanto a las montañas como a extraviadas áreas deshabitadas, en las que las tierras eran públicas o que los colonos migratorios consideraban como públicas. La más singular colonización de pequeños campesinos fue durante el final del siglo diecinueve y principios del veinte, movimiento llevado a cabo por los Antioqueños dentro de Caldas y Tolima a ambos lados de la Cordillera Central. Esta colonización, descrita por Parsons, tiene gran similitud con la experiencia Norteamericana en su empuje hacia el Oeste. La tierra en la que los colonos se fincaron estaba vacante, ora porque, como en el caso de las tierras ricas de Quindío, habían sido despobladas por guerras intestinas y abandonadas excepto por los "guaqueros" o violadores de tumbas, ora, como en el caso de las laderas montañosas de Tolima, por lo áspero y escabroso de las florestas. Los colonos obtuvieron las tierras por medio de alocaiones gubernamentales y por la testaturada oposición a las viejas concesiones mantenidas y alegadas por compañías agrícolas recién organizadas. Entre 1847 y 1914, veinte pueblos fueron fundados en Caldas y Tolima y a sus alrededores la tierra fue distribuída en pequeñas parcelas.

Muchas de las haciendas particulares eran lo suficientemente grandes para mantener a las familias, pero en el curso de los tiempos republicanos, las subdivisiones de generación en generación, permitidas por el Cód-

digo de Napoleón, redujo muchas de ellas al grado de "minifundios". La continuada tendencia hacia la subdivisión se puede ilustrar hoy por el hecho de que del 40 al 60% de los pequeños campesinos en municipalidades recientemente estudiadas dijeron que había adquirido sus fincas por compra mas que por herencia, significando con ello que la herencia original había sido inadecuada, y también por el hecho de que un buen número de campesinos poseían fincas fragmentadas en las que, en una distancia de pocos kilómetros, trabajaban hasta media docenas de lotes diferentes de terrenos.

Con respecto a todas las formas de tenencia agraria, tanto grande como pequeña, es un hecho notable en la historia de Colombia que la posesión de la tierra ha sido caracterizada por la incertidumbre. El hecho de que nunca ha habido un exhaustivo y exacto catastro ha ocasionado increíble confusión y conflicto. Títulos claros y definidos son muy escasos. Una de las más frecuentes fuentes de descontento rural por ejemplo, que existe en Colombia es entre "aquellos que ocupan las tierras en espíritu de propiedad pero sin tener títulos legales a las mismas".

Las válvulas de seguridad del habitante de las zonas rurales en Colombia han sido y todavía son, por una parte, el desplazamiento a las ciudades, y por otra, hacia tierras públicas baldías, pero estas válvulas no han operado lo suficiente para dejar escapar la presión de las viejas zonas rurales. Aunque la proporción de la población rural con respecto a la urbana ha disminuído de 77:23 en 1925 a 57:43 en 1953, la migración que estas cifras enseñan fue producida no tanto por el creciente aumento de probabilidades de empleo en las ciudades como por el irremediable aspecto de la situación rural. Grandes segmentos de las ciudades en Colombia son sencillamente áreas trasplantadas de la miseria campesina.

En lo que se refiere a terrenos de dominio público, desde el comienzo de la era republicana, la idea de desplazarse hacia esas grandes extensiones de tierras baldías, ha llamado la atención de los estadistas, de impreparados inmigrantes extranjeros y de ambiciosos agricultores. Pero el Gobierno ha tenido poco éxito en atraer a colonos, en parte por la escasés del crédito necesario, y en mayor parte aun por la permanente inaccesibilidad de tales áreas. Para un Norteamericano, orgulloso de su tradición familiar colonizadora, la idea de inaccesibilidad es difícil de aceptar, pero para cualquiera que haya viajado en Colombia es muy explicable, pues hay una impresionante diferencia entre las físicas asperidades de las fronteras de las tierras vírgenes de Norte América y las de Colombia.

En la historia de la colonización de Colombia se encuentra el proceso por el cual el "latifundio" y el "minifundio" llegaron a formarse y por el que mucho de las tierras baldías han quedado abandonadas. Es un presagio para el futuro que la misma dirección en el proceso histórico sigue prevaleciendo.

IV

Qué debe hacer Colombia entonces, acerca de este problema agrario y qué efectos puede tener en las relaciones entre los Estados Unidos y Colombia? Dos con-

sideraciones subordinadas deben de tomarse en cuenta: Cuán importante consideran los líderes Colombianos el problema agrario? Y, qué clase de soluciones favora-

cen? Estas preguntas son difíciles de contestar porque la respuesta colectiva de los Colombianos es más o menos en la siguiente forma:

La cuestión agraria es importante, pero puesto que, como la educación, no está siendo presionada por grupos poderosos interesados, el Gobierno debe dar más inmediata atención a tales problemas como la industrialización y la lucha contra la inflación. Los líderes Colombianos favorecen, generalmente hablando, ciertas soluciones al problema agrario que consideran preferibles a ciertas otras. Estos son sus puntos de vista de varias de las posibles soluciones:

1.—La migración a las ciudades no ofrece alivio inmediato.

2.—Un ataque en contra de las grandes haciendas es de desearse, pero no debe hacerse demasiado directo ni demasiado vigoroso. El país no puede soportar la expropiación en favor de una subdivisión de la tierra en vista de la presente inflación y de los inadecuados recursos para inversiones públicas. Además, la subdivisión sola no podría suprimir el descontento, ni aumentar la eficiencia agrícola. Se necesitaría mucho más que el menor costo de la expropiación para hacer de la subdivisión de la tierra una medida constructiva. Los programas para la parcelación de las grandes haciendas no han sido hasta la fecha notablemente exitosos. En 1956, el Instituto de Colonización e Inmigración informó que ha distribuido 176,000 acres entre 3,260 familias. Aunque esta, así como otras medidas menores de las autoridades anteriores, ha sido considerada como valiosa, no ofrece, sin embargo, una rápida solución al problema. A fines de 1959, hubo la posibilidad de que el Congreso aprobara una ley creando un impuesto sobre el valor comercial de las propiedades rurales, estableciendo así una presión indirecta para la más efectiva utilización de la tierra. El analista económico del semanario nacional "Semana", aplaudió la ley, diciendo que constituía "probablemente el paso más importante en el desarrollo económico en los últimos veinte años". (Semana, Bogotá, No. 675, Diciembre 1959, p. 18).

3.—Un punto de vista más popular y fuerte en Colombia ahora es el expresado en un Suplemento especial de la Semana en 1958, en el que los autores proponían una nueva y atrevida política económica. "Hablar de una redistribución de la propiedad rural", decían, "es absurdo en un país que tiene 37,000,000 de hectáreas de tierra utilizable de las cuales no ocupa, ni eficientemente usa, ni la décima parte". Proponían que si el Gobierno se propusiera invertir \$ 5,000,000.00 en un período de cinco años, sería posible colonizar 1,000,000 de hectáreas de tierras baldías en el norte de Colombia con 150,000 campesinos de las sobrepobladas tierras altas y así convertir la tierra a la producción de cacao, algodón, frutas, etc. Aunque esta propuesta fue duramente criticada por algunos en razón de su impracticabilidad, representa un sentimiento prevalente que ya es tiempo de tomar una acción decidida en la dirección de colonizar las áreas de dominio público deshabitadas.

4.—Finalmente, existe un acuerdo tácito de que parte del descontento puede aliviarse, excepto en los "minifundios" con una más eficiente técnica agrícola refor-

zada por un general mejoramiento comunal. Los líderes nacionales estuvieron sumamente entusiastas en 1959 por las posibilidades de un programa llamado de "Acción Comunal". Anunciado como "una revolución pacífica", es esencialmente un programa de auto ayuda comunal con el objetivo de promover el bienestar de toda la comunidad. Bajo este programa, escuelas, un hospital, caminos, sanidad, cooperativas más efectivas, y mejores técnicas agrícolas serían algunos de los objetivos específicos de cada Municipalidad. Un programa separado, pero relacionado con éste, proporcionaría la ayuda a los líderes locales de un grupo polivalente consistente en un médico, un especialista en servicio social y un agrónomo. "Acción Comunal" es atrayente porque pone el énfasis en la iniciativa local, ofrece posibilidades de acción dentro de un factible presupuesto, y porque abarca todas las ventajas de un ataque general contra un problema indivisible en vez de un ataque contra un aspecto solo, digamos, el de la tierra. Aunque el programa apenas está comenzando, ha producido gran sensación en Colombia, y ha recibido el beneplácito del Presidente Lleras Camargo.

Parece, pues, evidente, que si el Gobierno de los Estados Unidos está considerando un aumento de ayuda a Colombia, sería deseable y ventajoso apoyar en alguna forma los siguientes tres tipos de programas agrarios, en los cuales, como lo hemos indicado arriba, los Colombianos están ya interesados y los que verdaderamente prometen.

1.—Efectiva colonización de las tierras baldías. Tal programa ayudaría también a alcanzar la tan necesaria diversificación de la agricultura Colombiana.

2.—Intensificación de la producción agrícola. Para este programa, como para el anterior, los Estados Unidos ya han dado una pequeña ayuda técnica, la que puede ser grandemente aumentada.

3.—Promoción de Acción Comunal.

Mientras no se recomienda la ayuda norteamericana en gran escala, se puede actuar con alguna ventaja. Un punto de investigación que demanda aun mayor atención de la que ha recibido es la manera de acortar el tiempo requerido para la educación del trabajador rural a las nuevas circunstancias de vida con las que habrá de encararse en áreas desconocidas y con nuevos métodos de producción. Tal investigación o series de investigaciones son de primordial importancia para los tres programas arriba señalados, pues en cada uno el campesino mismo es el agente y de él depende y de su preparación que cualquiera de los programas tenga éxito en un futuro cercano.

Un programa positivo y a corto plazo con respecto a la situación agraria en Colombia es necesario, puesto que, como hemos visto, ciertos factores históricos que han creado el presente descontento, están todavía en operación, y es posible que nuevos factores —tal como la desintegración del mercado del café— puedan comenzar una serie de explosiones en el campo Colombiano.