

Reforma Agraria,

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

JOAQUIN CUADRA CHAMORRO

Escribir sobre la Reforma Agraria no cabe duda que tiene el hondo significado de contribuir a las sustanciales transformaciones de índole social que se gestan en el mundo contemporáneo

Desde remotas épocas el problema de la tierra ha constituido objeto de enconadas discusiones. Al referirnos al régimen económico-jurídico de la tierra hemos de recordar a Licinio, llamado con justicia el primer reformador romano, quien en la Ley Licinia estipuló que las tierras podrían ser ocupadas por plebeyos y patricios y que nadie podría explotar en su provecho más de 500 jugadas (125 Hs) de tierras públicas. Contribuyó la Ley Licinia a la formación de una clase media agraria que no era esclava, y Roma adquirió una gran prosperidad y potencialidad militar. Como continuadores de la obra de Licinio, 133 años antes de la era cristiana, aparecen en el estadio de Roma los hermanos Tiberio y Cayo Graco, quienes con su legislación agraria tendían a acordar soluciones al problema de la tierra, levantando la bandera de la redención y defensa de los campesinos, con un sentido social. La intransigencia y la injusticia hizo pagar con su vida a los Gracos sus anhelos de redención de los agrarios. Tiberio murió asesinado en una reacción de los latifundistas. Su hermano menor, Cayo, continuó la lucha para liberar a la clase campesina y sufrió la misma suerte. La Reforma Agraria perdió su primera batalla, pero la personalidad y el ejemplo de los hermanos Graco, enaltecidos por la inimitable pluma de Plutarco, constituyen un símbolo de todos los que luchan noblemente por conducir a la humanidad hacia metas de paz y de justicia.

Se evoluciona después, paso a paso, de la esclavitud hacia el feudalismo, y, en algunos países, del feudalismo a la libertad liberal de las clases agrarias desposeídas de las tierras, hasta que en 1917 estalla la revolución rusa, que abre camino a una evolución agraria en casi todos los países, aunque con diversas características y matices. La revolución agraria posterior a la primera Guerra Mundial, tendió a libertar a los campesinos y a distribuir los grandes latifundios entre los productores, con un nuevo concepto de la propiedad. Toda la acción posterior de los países civilizados, y más en los que han triunfado revoluciones, ha sido orientada en el sentido de la Reforma Agraria. Méjico y Grecia en 1917, Yugoslavia en 1919, Polonia y Checoslovaquia en 1920 y Rumanía en 1921 establecieron las bases de la Reforma Agraria.

El continente Americano no podía sustraerse a tales corrientes, y en la Décima Conferencia Interamericana, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos en sesión celebrada el 8 de Julio de

1959 aprobó la Resolución número XXXII de la Comisión Especial para Estudiar la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica, en la que se dijo textualmente:

"El Consejo de la Organización de Estados Americanos, considerando:

Que la tasa de crecimiento económico en las actividades agrícolas latinoamericanas es generalmente menor que la correspondiente a las otras actividades económicas, por lo que la agricultura aparece como un sector rezagado en el desarrollo económico de la América Latina,

Que la Décima Conferencia Interamericana aprobó la Resolución LXXIII en la cual recomienda a los Gobiernos del Continente, "como parte de los programas de desarrollo económico de sus países, que continúen sus esfuerzos para la realización de sus reformas agrarias", de acuerdo con las normas técnicas apropiadas que permitan "una distribución justa de la tierra y su incorporación a la producción", estimulando la organización económica de su explotación sobre la base de sistemas modernos de aprovechamiento de la tierra, "a fin de mejorar el nivel de vida de la población campesina "

Del texto de la resolución transcrita se desprende que la Organización de Estados Americanos enfoca valientemente los tres conceptos fundamentales sobre los cuales ha de fundamentarse una Reforma Agraria encaminada hacia la consecución del bien colectivo. No ignora que el problema agrario y su solución es filosófico, social y económico. Filosófico al exigir una distribución "justa" de la tierra, social al vincular la tierra a "mejorar el nivel de vida" de la población campesina, y económico al "incorporar la tierra a la producción" como parte de los programas de desarrollo económico.

La Reforma Agraria parte necesariamente de la "redistribución" de la propiedad territorial. Encuentra sus raíces de justicia esta nueva concepción en las ideas de Santo Tomás de Aquino sobre la propiedad, ideas que han sido acogidas por las Encíclicas Papales "Rerum Novarum" y "Quadragésimo Anno".

Según Santo Tomás de Aquino, existe un derecho natural de todos a todo bien "En la necesidad —dice— todas las cosas deben hacerse comunes", concepto que es aún más absoluto en algunos ilustres Padres de la Iglesia como San Ambrosio. Santo Tomás admite la propiedad privada de la tierra pero no como un derecho establecido por la naturaleza a favor de los particulares, sino "por razón de la utilidad del hombre". En la "Summa" expone que la propiedad

privada "constituye un estímulo para la producción" por medio de la cual los bienes sirven al provecho de la humanidad. Admite la propiedad porque es un sistema de ordenar la sociedad y de hacer cumplir su destino a los bienes de la naturaleza. Para el Santo Filósofo al hombre sólo le corresponde el uso de los bienes, "subordinados necesariamente al fin del cual deriva la necesidad racional y social del buen uso"

De acuerdo con la concepción tomística de la propiedad, ésta es aceptada, pero dentro de la limitación de su función social, principio acogido hoy casi universalmente. Santo Tomás define la propiedad diciendo "Con respecto a la propiedad competen al hombre dos facultades, de las cuales una de ellas es el poder de "administrar" y, la otra de "distribuir"; en cuanto se cumplan estas condiciones, le es lícito al hombre "poseer" los bienes exteriores".

Esta es fundamentalmente la idea tomística, cuya influencia sobre el moderno derecho es evidente e indiscutible, pues casi todas las legislaciones del mundo moderno han incorporado a sus preceptos el concepto de la función social de la propiedad y a los cuales obedece la legislación agraria.

Siendo la tierra el factor primordial de producción y de la vida de los hombres, justo es que cuando se advierta que la actual distribución de la misma no llena las necesidades comunes, o no cumple su función de producir satisfacciones básicas a la colectividad— proceder a la redistribución de la tierra mediante normas de justicia que permitan mejorar sus condiciones de vida a la población campesina, e incorporar dichas tierras a la producción en beneficio de toda la sociedad.

La Reforma Agraria fundada en la redistribución de la tierra debe basarse en dos conceptos fundamentales, negativo el uno y positivo el otro. Si la actual explotación de la tierra no llena la función de producir riquezas y bienes útiles a la colectividad, es necesario distribuirla para incorporarla al proceso general de producción y para que se permita a sus nuevos dueños mejorar sus condiciones de vida, pero en tanto la tierra ("dentro de limitaciones de la necesidad "racional y social" del buen uso") llene dicha función no debe ser afectada por la reforma agraria precisamente por faltar la razón de justicia en que se fundamenta la redistribución de la tierra y porque entonces la Reforma Agraria significaría simplemente un cambio de propietarios sin beneficio alguno para la sociedad.

Con fundamento en el triple carácter de filosófico, social y económico que presenta el problema agrario, casi todas las leyes modernas establecen varias disposiciones de carácter general que forman el andamiaje sobre el cual se desarrolla la Reforma Agraria

I) Se preocupan los legisladores, en primer término, por establecer los bienes que son afectables por la Reforma Agraria declarando que la Reforma com-

prende las tierras ociosas, las tierras no cultivadas directamente por sus propietarios, las que no fueren de una explotación agraria racional, y en general los latifundios.

Sobre las tierras ociosas, abandonadas o no explotadas por sus propietarios conocidas en varios cuerpos de leyes como "bien vago", "tierras ociosas", las nuevas orientaciones del Derecho Agrario abandonan el clásico concepto del Código Napoleónico de que el derecho de propiedad no se pierde por el no uso. En relación con estas tierras es evidente que, según las doctrinas expresadas de Santo Tomás de Aquino, el propietario no puede invocar a su favor ningún título justo por no estar destinado a la utilidad del hombre y del bien común

Las tierras no cultivadas directamente por sus propietarios, o por cuenta de los mismos, tampoco se ajustan a la orientación que sigue la doctrina tomística de la propiedad

Las que no fueren de una explotación agraria racional no cumplen tampoco su destino final de contribuir al bien común y al progreso social.

Respecto a los latifundios está fuera de contradicción que los mismos, por no estar dentro de "limitaciones de la necesidad racional y social del buen uso" no pueden ser amparados en un Estado moderno que pretenda organizar el agro sobre leyes orientadas a obtener una distribución justa de la tierra y su incorporación a la producción a fin de elevar el nivel de vida.

Al señalar las tierras afectadas por la reforma los legisladores en general examinan los tres factores anteriormente indicados: un título justo de propiedad, el servicio social que prestan y la contribución de las mismas tierras al desarrollo económico del país. Cuando falta uno de esos extremos, en mayor o menor grado, las comprenden en la Reforma.

II) Se preocupan las leyes agrarias, en segundo término, por establecer el destino que se dará a las tierras afectadas por la Reforma. Todos los planes de reforma coinciden en la distribución de la tierra entre los agrarios, sosteniendo algunos teóricos que dicha distribución debe hacerse gratuitamente, pues gratuito es el origen del derecho de propiedad. Se inclinan por la distribución gratuita de la tierra aquellas legislaciones que niegan en general la expropiación con previo pago de la tierra. Por el contrario, todos los que aceptan la indemnización a los anteriores dueños acogen el principio de que la tierra debe ser vendida a los nuevos propietarios alegando razones de orden social más que filosóficas, pero escurriendo en el fondo, tras las razones sociales invocadas, cuestiones de carácter económico —financiero—, pues la venta de la tierra permite al Estado hacerse de fondos suficientes para poder pagar la correspondiente indemnización

En la misma distribución de las tierras, bien sea gratuita o bien onerosa, existen también problemas relacionados con la extensión de las parcelas a distri-

buir. Se tropieza en esta materia con el obstáculo del minifundio que puede llegar a ser tan perjudicial como el latifundio para la economía de un país, ya que la parcela demasiado pequeña generalmente es improductiva si no está organizada dentro de un plan general de explotación y asistencia técnica y económica que permita a los nuevos propietarios efectuar una explotación racional y provechosa de sus tierras. La mayoría de las leyes modernas fijan límites a la extensión de las parcelas con el objeto de articular un concepto que evite los abusos. Otras legislaciones no fijan la superficie de las parcelas sino que prefieren establecer normas que permiten que la extensión de los lotes sea fijada según la naturaleza, topografía del terreno y clase de explotación, teniendo en cuenta que el agricultor pueda realizar la mayor parte de la labor agrícola mediante su trabajo personal y el de su familia, de tal manera que la producción obtenida le permite cubrir sus necesidades de vida y mejorar sus condiciones sociales y económicas, evitándose al mismo tiempo la idea de la gran propiedad.

III) Se preocupan los legisladores, en tercer término, por establecer disposiciones sobre las tierras no afectables por la Reforma Agraria. En este capítulo las legislaciones son más o menos extensas según sean las corrientes sociales que las inspiran y según sean las realidades económicas que existen en los respectivos países. Cuando las tierras están afectas a un proceso racional de producción llenando o cumpliendo con la función de servir a la comunidad, sujetas a una explotación adecuada, aunque "dentro de las limitaciones de la necesidad racional y social del buen uso", las legislaciones agrarias, aún las más radicales, no dudan en declarar fuera de la Reforma Agraria aquellas tierras dedicadas a explotaciones agrícolas o agro-pecuarias vinculadas a la economía del país. Como ejemplo de lo anterior veamos las dos Leyes de Reforma Agraria que más han dado lugar a críticas y enconados ataques: La de Guatemala bajo el régimen de Jacobo Arbenz, y la de Cuba bajo el Gobierno de Fidel Castro.

La Ley de Reforma Agraria de Guatemala de 17 de Junio de 1952 en su artículo 10 dispone: "No obstante lo dispuesto en el artículo anterior no son afectables por la Reforma Agraria los siguientes bienes:

d) — Las tierras propias o arrendadas en las que estén asentadas "empresas agrícolas" con cultivos técnicos o económicos tales como café, algodón, citronela, té de limón, banano, caña de azúcar, tabaco, hule, quina, frutales, pastos, frijol, cereales u otros artículos cuya producción esté destinada a satisfacer necesidades del mercado interior o externo.

f) — La tierra destinada a pastos en las empresas ganaderas y sus derivados, siempre que se com-

pruebe el uso permanente y racional de la misma para ese fin,

h) — Las reservas forestales de ley"

La Ley de Reforma Agraria de Cuba de 17 de Mayo de 1959 en sus artículos primero y segundo dispone:

Artículo 1 — Se proscribe el latifundio. El máximo de extensión de tierra que podrá poseer una persona natural o jurídica será de treinta caballerías (1 920 manzanas). Las tierras propiedad de una persona natural o jurídica que excedan de ese límite serán expropiadas para su distribución entre los campesinos y los obreros agrícolas sin tierras.

Artículo 2 — Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior las siguientes tierras:

a) — Las áreas sembradas de caña, cuyos rendimientos no sean menores del promedio nacional, más de un 50%.

b) — Las áreas ganaderas que alcancen un mínimo de sustentación de ganados por caballería que fije el Instituto Nacional de Reforma Agraria, atendido el tipo racial, tiempo de desarrollo, por ciento de natalidad, régimen de alimentación. .

c) — Las áreas sembradas de arroz que rindan normalmente no menos del 50% sobre el promedio de producción nacional.

d) — Las áreas dedicadas a uno o varios cultivos o explotación agropecuaria, con o sin actividad industrial "para cuya eficiente explotación y rendimiento económico racional sea necesario mantener una extensión de tierra superior a la establecida como límite máximo en el Artículo 1º de esta Ley" (1 920 manzanas).

También las Reformas Agrarias incluyen entre las tierras no afectadas las destinadas al desarrollo urbano de las poblaciones, etc.

Siendo Nicaragua un país eminentemente agrícola y ganadero sería de desearse que en la Ley de Reforma Agraria se incluyeran disposiciones similares a las contenidas en todas las legislaciones del mundo, aún en aquellos que por la marcada tendencia social de sus Gobiernos han sido tildados de izquierdistas.

Quiera Dios que la Reforma Agraria en nuestra Patria no sea un instrumento de política que sirva como vehículo a fines inconfesables, sino que sea un medio de lograr la paz social y la justicia.