

PRINCIPIOS GENERALES DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

Por

ALBERTO BALLARIN MARCIAL

Profesor de Derecho Agrario de la Universidad de Madrid

I. INTRODUCCIÓN.

Uno de los fenómenos más importantes de nuestro tiempo es el de la Reforma Agraria. No sólo en sentido vertical —a través de la Historia—, sino, también, en sentido horizontal —en el Derecho Comparado—, la Reforma Agraria se muestra como algo permanente y universal (1).

La tanta veces recordada onda de reformas agrarias que siguió a la primera Gran Guerra (2) ha sido superada amplísimamente tras la segunda conflagración mundial (3).

El tema de la Reforma Agraria se ha ligado en nuestro tiempo: 1.º, a la transformación de una serie de países en Estados socialistas; 2.º, a la democratización de otros (como en el caso del Japón); 3.º, a la emancipación colonial de muchos (casos de Egipto o de la India); 4.º, a la idea del desarrollo económico planificado que domina por todas partes. Generalmente, varios de esos factores se han conjugado de modo que el hecho resultante ha sido una proliferación de la Reforma Agraria.

(1) El profesor HARALDO VALADAO, uno de los más ilustres juristas brasileños, tituló su conferencia del Primer Curso de Derecho agrario en Río de Janeiro *La Reforma Agraria, magno problema de nuestro tiempo*, en la Pontificia Universidad Católica, 17 al 23 de octubre de este año.

Un autor español que hace años se sintió atraído por la cuestión de la Reforma Agraria en Méjico, MAGARIÑOS, empezó por constatar la vigencia de aquel problema en la Historia, citando las palabras de Urbano II invocando las angosturas de las tierras disponibles en Occidente para justificar las Cruzadas, las quejas de los travadores del XII, los clamores de Montrér y el mismo movimiento de Reforma.

También señaló la esencialidad de la cuestión agraria para los pueblos iberoamericanos. Refiriéndose a Méjico, puso como tema de su libro estas palabras: «Todas las guerras y todas las revoluciones mejicanas no han sido más que una sola guerra y una sola revolución en torno a la propiedad territorial». *El problema de la tierra en Méjico y la Constitución socialista de 1917*, Madrid, 1932; págs. 14 y 11, respectivamente.

(2) Fundamental sobre el tema el libro de WAUTERS *La Reforma Agraria en Europa*, Madrid, 1931.

(3) Me remito a los libros-informe que publica la F. A. O. bajo el título *Progresos en materia de Reforma Agraria*. El segundo está editado, en español, en Nueva York, 1957.

Este fenómeno, de una grandiosidad sin precedentes, no sólo se ha universalizado, sino que se plantea hoy a escala internacional o planetaria. Así, el gran reformador hindú Vinoba sugiere que los países de poca densidad demográfica y abundancia de tierras, como Australia, reciban campesinos hindúes o japoneses (4), y de hecho podemos ver a estos últimos en los alrededores de São Paulo, colonizando nuevos lotes. Por otra parte, se alega la inutilidad de reformas de estructuras si no van acompañadas de una política internacional adecuada en materia de precios. En una palabra: se ve que la solución del problema agrario de cada país, y especialmente de los iberoamericanos, está fuertemente condicionado por factores externos.

Prueba de esta dimensión nueva la constituye la Resolución 370 (XIII) del Consejo Económico y Social de la O. N. U., aprobada el 7 de septiembre de 1951, en la cual se pide al Secretario General que informe periódicamente, por lo menos, cada tres años, sobre los progresos realizados en materia de Reforma Agraria (5).

Podríamos preguntarnos hasta qué punto influyen en las tensiones internacionales los problemas de distribución de tierras, del mismo modo que nos ha preocupado, hasta ahora, la perturbación que representaba para la paz social de cada país una estructura agraria defectuosa.

No es de extrañar, pues, que la F. A. O. prepare «un programa indicativo mundial de desarrollo agrícola», asignando a los países del «tercer mundo» los objetivos de producción a lograr en 1975 y 1985. No se trata sólo de hacer más productivas las estructuras de los países subdesarrollados y subalimentados, sino de distribuir adecuadamente los excedentes agrícolas, como lo hacen en parte los EE. UU. (5).

La relación del tema con la oposición ideológica entre los dos mundos en lucha acaba de dramatizarlo. En el Vietnam del Sur se lleva a cabo una Reforma Agraria al mismo tiempo que se

(4) V. mi trabajo «Meditaciones sobre una Reforma Agraria de raíz religiosa», REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, núm. 37, diciembre 1961.

(5) En 1952 se envió a los Gobiernos un cuestionario, y otro en 1955. V. *Progresos...* Introducción.

La acción internacional en materia de Reforma Agraria, con especial referencia a Iberoamérica, ha sido estudiada por el venezolano Moisés POBLETE TRONCOSO en su libro *La Reforma Agraria en América Latina*, capítulo V, donde, además de las acciones de la O. N. U., se alude a las de la O. E. A., O. I. T., la Comisión Económica para América Latina, el Acta de Bogotá de 1960, la Carta de Punta del Este y la formación de un grupo F. A. O., CEPAL y O. E. A. de colaboración con los Gobiernos (págs. 192 y siguientes).

(6) V. «Agriculture et tiers monde», en *Le Monde*, 19-20 diciembre 1965; pág. 11.

lucha contra el Vietcong. Da la coincidencia de que las guerrillas subversivas aparecen en los Andes allí donde se está realizando la Reforma Agraria, y todos sabemos que el castrismo fué una revolución agraria destinada a la exportación.

Lo cierto es que esos dos mundos reposan sobre una concepción diferente del derecho de propiedad sobre la tierra, consecuencia de un humanismo diverso. Hasta podría explicarse el movimiento mundial de guerrilla, si hemos de creer a Mao Tse Tung, como la lucha de una civilización campesina, principalmente asiática, africana y sudamericana, contra la ciudad, que habría de morir «asfixiada», operándose la más apocalíptica de todas las reformas agrarias: el triunfo del Campo sobre la Urbe.

Pero, lejos de esas elucubraciones generalizadoras, es en Iberoamérica donde vamos a encontrar un reformismo agrario que nos interesa de modo muy especial: le podemos llamar *Reforma Agraria Integral, y constituye la última y más rica aportación al tronco en desarrollo del Derecho agrario* contenida en una serie de leyes recientes, cuidadosamente preparadas y redactadas, a partir de la venezolana de 1960, en un proceso que está todavía en marcha. Chile acaba de reformar su Constitución para hacer posible una Reforma Agraria, de la que se ha enviado ya el Proyecto al Parlamento, y la C. G. T. argentina ha demandado una Reforma Agraria Integral (7).

(7) Sobre este último país, v. el recién aparecido libro del ex-Presidente Frondizi *El problema agrario argentino*, Buenos Aires, 1965. En mi obra *Derecho agrario* se contiene una indicación bibliográfica, incompleta, sobre Reforma Agraria en toda América. El lector que quiera agotar el tema habrá de acudir a las listas que publica el Centro Interamericano de Reforma Agraria de Bogotá en sus boletines titulados *Noticias sobre Reforma Agraria*, cinco hasta ahora. El último contiene la referencia bibliográfica del Ecuador; el núm. 4, la de Chile; el núm. 3, la de Colombia; el núm. 2, la de Bolivia. Es muy útil la documentación del *Land Tenure Center*, de la Universidad de Wisconsin, dedicado especialmente a Iberoamérica; se puede recibir dirigiéndose al 310 King Hall, Madison; Wisconsin.

Hállanse resúmenes de numerosos artículos sobre el tema en las publicaciones periódicas *World Agricultural economies and rural sociology abstracts*, Amsterdam.

También es útil, en grado sumo, la publicación de nuestro Instituto de Cultura Hispánica *Documentación Iberoamericana y Anuario Iberoamericano* (Hechos y Documentos).

La lista debe completarse hoy con la importante obra de Rafael Díaz-Balart *Derecho agrario y Política agraria*, publicada este año por Ediciones de Cultura Hispánica, dedicada a Iberoamérica y, en especial, al caso cubano.

Para conocer la situación contemplada por la Reforma Agraria Integral, aparte de la abundante bibliografía editada en cada país, a veces con vistas precisamente a preparar la Ley necesaria —caso del libro *A Reforma Agraria*, editado en Río de Janeiro en 1964 por el Instituto de Pesquisas Sociais, que es un verdadero ejemplar—, es muy recomendable el estudio de HUNTART *El cambio social en América Latina*, publicado en Bogotá, 1964. Es un trabajo de sociología que da una descripción completa y profunda de los países que nos interesan.

En general, v. *Reformas agrarias en América Latina. Procesos y Perspectivas*, colección de estudios editados por Oscar DELGADO, México, 1965, principalmente economistas y sociólogos, donde se analiza la estructura agraria, el por qué de la Reforma Agraria, el Poder político como instrumento de reforma, los obstáculos institucionales para las reformas, la política antirreformista, la presión externa para las reformas y, en la segunda parte, la revolución y la Reforma Agraria.

II. LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

Lo primero que debe decirse de ella es que representa una verdadera Reforma Agraria y no una revolución (8).

Hecha esta afirmación, puede convenir deslindar el concepto de Reforma Agraria Integral de otros afines, como los de «política agraria», «reforma fundiaria», «reforma de estructuras», «colonización» y «ordenación rural», para acabar definiendo el fenómeno específico de la Reforma Agraria Integral.

«Política agraria» parece el término más general, abarcado a su vez por el de «política económica», del mismo modo que la Planificación en general abarca la Planificación agraria. *Política agraria sería «el conjunto de medidas que adopta el Estado con el fin de aumentar la producción agrícola y elevar el nivel de la población rural» (9).*

La Reforma Agraria se nos aparece, en línea de principio, como una parte de la política agraria. En términos generales, la Reforma Agraria sería el conjunto de medidas de política agraria que tienen por objeto cambiar el sistema de tenencia de la tierra. Lo que ocurre es que, a veces, se confunden ambas expresiones porque, en ciertos países, todas las medidas de política agraria, o las más importantes, consisten precisamente en una Reforma Agraria, y sucede que algunas leyes de Reforma Agraria Integral son tan amplias y ambiciosas que contienen una verdadera política agraria dirigida al aumento de la producción y a la elevación del nivel de vida del campesinado (10), regulando y disciplinando las

(8) El origen de la expresión «Reforma Agraria» hay que relacionarlo históricamente con dos ideas básicas: 1.ª La oposición del «reformismo», propugnado por muchos «reformadores» del siglo XIX, al espíritu revolucionario y a la violencia en que, según el Manifiesto Comunista, había de desembocar inexorablemente el conflicto de las clases sociales. 2.ª La Reforma Agraria se presentaba como reforma de la Codificación, o sea como algo eminentemente jurídico a realizar por la Ley —y así nació, ciertamente, el Derecho agrario—. Creo que el reformismo agrario fué una parte del reformismo social en general, buscador de una vía media pacífica entre individualismo y comunismo; derivó directamente del georgismo por la importancia que para éste tenía el tema de la tierra. Es significativo que la Liga de Reformadores Agrarios Alemanes de 1898 fuera una asociación de georgistas; que DAMASCHE escribiera su libro sobre Reforma Agraria —el primero que conozco de ese título—, siendo un furibundo georgista, como lo fué WALTERS; y que el primer autor español de un Proyecto de Reforma Agraria fuera el también georgista don SANTIAGO ALBA. COSTA habló de «transformar» la agricultura española, y el VIZCONDE DE EZA, de «organizarla», pero no encuentro en ellos esta expresión «Reforma Agraria». Don ADOLFO POSADA había publicado un libro, titulado *Socialismo y Reforma Agraria*, que cita BAYER, el cual tampoco dice nunca «Reforma Agraria» en su libro *El latifundio ante el problema agrario y su solución en las comarcas despobladas*, Lérida, 1904. Quizá convenga recordar que el famoso Expediente de Carlos III trataba sobre el establecimiento de una Ley agraria, más no sobre Reforma Agraria, cosa lógica en una época sin Código Civil.

(9) TAMAMES: *Estructura económica de España*, Madrid, 1960; pág. 23.

(10) Es interesante constatar que el Estatuto de la Tierra Brasileño, tras las disposiciones generales, dedica su Título I a la Reforma Agraria, y el II, a la Política agraria. Su exposición de motivos dice: «No se contenta el proyecto con ser una Ley de Reforma Agraria. Se dirige, también, a la modernización de la política agraria del país, por lo

relaciones jurídicas, sociales y económicas concernientes a la propiedad rústica, su dominio y uso, mientras que las medidas de la política agraria tratan de dar organicidad a todo el sistema rural del país, valorizando el trabajo y favoreciendo el acceso del trabajador a la tierra que cultiva (11).

La Reforma Agraria se dirige, pues, a liquidar un determinado sistema agrario (y conste que la expresión «sistema agrario» es más completa que la de «régimen de tenencia») *que se reputa inadecuado*; es —con referencia a determinado país— un fenómeno temporal, no permanente; representa una operación de cirugía social que elimina los obstáculos al desarrollo. *La Reforma Agraria es el fin del antiguo régimen y la apertura del nuevo*. En cambio, la política agraria constituye algo permanente y normal que, cuando se caracteriza por ser política agraria de desarrollo, parte de la Reforma Agraria, se apoya en ella y orienta la evolución de modo que no vuelvan a producirse situaciones patológicas. *La Reforma Agraria viene a curar y a renovar; la política agraria, a conservar la salud de una agricultura modernizada*. Sin embargo, no conviene olvidar que, de vez en cuando, aun realizada una Reforma Agraria, proceden nuevos reajustes en la relación hombre-tierra, de acuerdo con las innovaciones tecnológicas, las condiciones demográficas, la situación económica internacional, etc. Así, cabe hablar de un reformismo agrario permanente, del cual se distinguiría la Reforma Agraria propiamente dicha, por enfrentarse con una estructura general absoluta e injusta, heredada de un largo pasado, a sustituir por otra nueva, racional y progresiva.

Cabe distinguir, también, Reforma agraria de reforma fundiaria, por cuanto ésta es expresión más estricta, que se refiere a una Ley que contemple el simple fenómeno de distribución de la gran propiedad (12). La reforma fundiaria es, pues, una Reforma Agraria *strictu sensu* (13).

que tiene un objetivo más amplio y ambicioso: es una Ley de Desarrollo Rural». (Lo cual explica, digo yo, que se llame Estatuto de la Tierra, y no Ley de Reforma Agraria.)

(11) *Estatuto de la Tierra*, edición oficial del Ministerio de Agricultura, pág. 11. Véanse artículos 16, que contempla la extinción del latifundio y minifundio como objetivos de la Reforma Agraria, y el 47, según el cual, para estimular la política de desarrollo rural, el Poder público utilizará la tributación progresiva de la tierra, el Impuesto de la Renta, la colonización pública y particular, la asistencia y protección a la economía rural y al cooperativismo y, finalmente, la regulación del uso y posesión temporal de la tierra.

(12) Ejemplo clásico es el de la Reforma fundiaria italiana de 1950, cuya finalidad fué «la asignación a un cierto número de campesinos de la tierra obtenida desmembrando o concentrando el latifundio», dice CARROZZA, tras haber aclarado que latifundio tanto puede ser la gran propiedad, como la pequeña o mediana, si se define como un «estado de tenencia de extrema penuria en inversión y equipo por unidad de superficie». *L'Assegnazione delle terre di riforma*, Milán, 1957; pág. 3.

(13) MENICI: *L'Agricoltura e la riforma agraria*, Roma, 1947; pág. 123. V., también,

Definir Reforma Agraria, según lo he hecho, como un cambio en el sistema de tenencia de la tierra es abarcar más que la expresión «reforma fundiaria», por cuanto «tenencia de la tierra» sería el conjunto de relaciones jurídicas en virtud de las cuales el agricultor dispone de la tierra para establecer sobre ella una empresa agraria. Decir Reforma Agraria es, pues, referirse no sólo a las cuestiones clásicas del latifundio y minifundio, sino a la de los contratos agrarios, la de distribución o colonización de tierras públicas, la del Catastro y Registro de la Propiedad, asistencia a las medianas explotaciones para hacerlas viables, asociativismo, etc.

Otra expresión que parece más limitada es la de «reforma de estructuras», que sólo alude al tamaño de las explotaciones, y en España se está utilizando para apuntar a la necesidad de ampliar las actuales haciéndolas viables (14), mientras que la Reforma Agraria es algo mucho más hondo: aspira a un cambio del hombre agricultor; pretende nuevas mentalidades más empresariales y tecnológicas; quiere conseguir una convivencia social más justa y positiva.

También debe distinguirse Reforma Agraria de «colonización» (15). Este término «colonizar», de gran abolengo histórico, por cierto, ha significado siempre, para decirlo con palabras de SÁNCHEZ ALBORNOZ, «poblar para conquistar, conquistar para poblar». En el tiempo de los milites romanos establecidos como agricultores en las fronteras del Imperio —una mano en la espada, otra en el arado—, se lograban nuevas tierras mediante la guerra, como en los siglos de la Reconquista española; luego, por los descubrimientos, y hoy, mediante la valoración, gracias a obras hidráulicas y de otro tipo; pero continúa estando en la base de toda idea colonizadora la de poblar mediante la transformación del suelo, sobre todo en las tierras de América, ávidas de inmigrantes, lo cual explica cómo alguno de los actuales Institutos de Reforma Agraria sea continuador de antiguos Institutos de Inmigración y Colonización (16).

página 97, donde aclara: «Un problema de Reforma Agraria, entendida como revisión de los ordenamientos agrarios y de los contratos agrarios, existe en todo el país, pero un problema de Reforma fundiaria existe sólo donde la gran propiedad goza de una posición de privilegio (monopolio de tierras) y no cumple ninguna misión económico-social».

(14) V. el preámbulo del Proyecto de Ley de Explotaciones Agrarias Viables, *B. O. de las Cortes Españolas*, pág. 18.838, núm. 881, 11 de junio de 1965.

(15) Sobre el sentido de la interesante palabra italiana «bonifica», v. GALLONI: *Il rapporto giuridico di bonifica*, Milán, 1964; págs. 22 y siguientes.

(16) Este sería el caso de Brasil. Es significativo a este sujeto que el empuje reformista en Argentina se desarrolle mediante una Ley de Colonización. V. VIVANCO: *Aná-*

Sin extenderme más sobre este punto, diré que hoy la colonización se contempla en las leyes de Reforma Agraria Integral como parte de la Reforma Agraria (en casi todas ellas) o de la política agraria (17).

En cuanto a la Ordenación Rural, presentada en nuestro Plan de Desarrollo como la gran novedad, no parece que pueda suplantarse con su ambiciosa y moderna terminología esa otra más clásica de Reforma Agraria.

La Ordenación Rural se refiere a zonas concretas que aspira a renovar, mas no parece probable su aplicación a todo el territorio de un país, en cuyo caso se confundiría con «planificación agrícola», es decir, con política agraria, de la que ya sabemos es una parte o aspecto fundamental la Reforma Agraria. Todo depende, pues, del sentido concreto con que se emplee la denominación (18).

Hechas estas aclaraciones y teniendo en cuenta los textos legales vigentes, creo que se puede definir la Reforma Agraria Integral como *un sistema de normas jurídicas y un conjunto coordinado de acciones, principalmente públicas, que tienen por objeto, mediante la distribución de la tierra y de sus réditos, sustituir el régimen de latifundio y minifundio preponderantes en ciertos países de Iberoamérica por una agricultura empresarial, de base familiar y asociativa, parificada con los demás sectores e integrada en el desarrollo planificado del país, según criterios de incremento de la producción y de justicia social* (19).

tisis de la Ley de Colonización argentina, 7.º Curso de Reforma Agraria del IICA-CIRA, 1965.
En muchos casos se ha llevado al terreno político la distinción entre Reforma Agraria y Colonización, considerando aquella como progresiva y ésta como conservadora. Así se han hecho acusaciones de «colonizadoras» a ciertas leyes de Reforma Agraria Integral. La colonización, concebida como transformación agraria seguida de distribución, es más lenta y más técnica que la Reforma Agraria entendida, al estilo tradicional, como reparto de tierras o emancipación del campesino por obra y gracia de un impulso revolucionario manifestado en Ley.

(17) En el Estatuto de la Tierra del Brasil, arts. 55 y siguientes.

(18) Para España, v. GARCÍA DE OTEYZA: *La Ordenación Rural como instrumento de planificación y desarrollo*, Madrid, 1965; págs. 12 y siguientes.

(19) VIVANCO, tras definir la Política agraria como «la acción ejercitada por un sujeto político, mediante la cual se eligen los medios adecuados y se los aplica y ejecuta para lograr el desarrollo y bienestar de la comunidad rural», concibe la Reforma agraria como «la acción estatal aplicada a mejorar y perfeccionar el ajuste de la estructura agraria mediante la regulación jurídica adecuada para eliminar el latifundio y minifundio, concentrar y reagrupar las parcelas demasiado pequeñas y dispersas e introducir todos los cambios necesarios de índole económica, social, técnica y administrativa que permita mejorar la conservación y utilización de los recursos naturales, el incremento de la producción y las mejores condiciones de vida y de trabajo de la comunidad rural». En su conferencia «Derecho agrario y Reforma Agraria», 7.º Curso Internacional de Reforma Agraria del IICA-CIRA, 1965; págs. 11 y 14, respectivamente. La 5.ª Conferencia Regional para América Latina de la F.A.O., noviembre de 1949.

III. ESTADO DE LA CUESTIÓN LEGISLATIVA.

Podríamos aludir, en primer término, a los importantes cambios operados en el Derecho constitucional, como base de la legislación reformista. No es éste el lugar para un examen detallado de las Constituciones en América Latina y de las reformas concretas que en cada una de ellas han viabilizado las leyes de Reforma Agraria Integral. Citaré una observación de RODOLFO CARRERA, según la cual el principio constitucional de la «función social de la propiedad» está expresamente aceptado en las Constituciones de Bolivia, Méjico, Brasil, Perú, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Panamá, Paraguay, Venezuela, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Cuba y Haití. Como es sabido, Argentina tiene incorporado también ese principio en la Reforma de 1949, que se derogó por el Gobierno de la revolución de 1955. La mayoría de las leyes de Reforma Agraria americana se han basado en dicho principio constitucional; pero, además, en las Constituciones de Méjico, Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá, Venezuela, Paraguay, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Perú se han contemplado los problemas específicos de la propiedad de la tierra agraria (20).

Para resumir la evolución del Derecho constitucional americano, yo diría que se pueden distinguir en él tres etapas: la primera, subsiguiente a la Emancipación, nos muestra un Derecho constitucional de raigambre individualista liberal que se limita a afirmar el derecho de propiedad como algo sagrado e inviolable dentro del capítulo de las garantías individuales; la expropiación se admite sólo por utilidad pública y previa la correspondiente indemnización.

Hace crisis este sistema con la gran revolución mejicana de 1917, que abre el segundo período, muy radical en ese país y mucho menos en los otros; primero se produce en algunos textos una reacción antimejicana, volviéndose a reafirmar el derecho de propiedad, pero pronto se difunden las nuevas ideas y se afirma la función social de la propiedad, la protección de las comuni-

(20) Sobre la materia, es fundamental el trabajo de Pedro MORAL LÓPEZ *Limitaciones institucionales y legales para la adquisición de tierras y su adecuada distribución*, IICA-CIRA, Seminarios sobre financiamiento de Reforma Agraria a Panamá, mayo, 20-30. En este trabajo de Pedro MORAL LÓPEZ se hace un estudio comparativo de las Constituciones europeas y americanas como fundamento de las reformas agrarias.

dades indígenas, y, de modo más o menos tímido, se reconoce la necesidad de llevar a cabo reformas agrarias.

La tercera fase, subsiguiente a la última conflagración mundial, se caracteriza por la reafirmación de todos estos principios, consignándose expresamente la necesidad de luchar contra el latifundio y el minifundio y dando el paso constitucional que había de permitir el reformismo agrario actual, al reconocer en toda su amplitud la expropiación por causa de interés social, al lado de la expropiación por causa de utilidad pública, que era el sistema tradicional, y al permitir el pago en títulos, barriendo, pues, el principio de que la indemnización, en todo caso de expropiación, había de ser pagada previamente y en dinero. Esta tercera fase es la inmediatamente anterior a las leyes de Reforma Agraria Integral (21).

Aparte de los precedentes mejicanos, que constituyen un caso especial, tanto por su importancia como por su avance histórico con respecto a las demás reformas agrarias, cabría citar la Reforma Agraria boliviana, impuesta en 1953 por el Decreto del Gobierno revolucionario número 34/64 y como una adaptación un tanto apresurada en Bolivia del artículo 27 de la Constitución mejicana de Querétaro del año 1915. Como dice RODOLFO CARRERAS, la importancia de esta Reforma estriba en que legalizó una revolución campesina hecha con las armas y que a los quince años se ha visto plasmada en la nueva Constitución de 1961 (22).

Sin embargo, lo que llamamos Reforma Agraria Integral y que constituye el objeto de nuestro estudio, se inicia con la emanación en Venezuela de la Ley de 5 de marzo de 1960, firmada por el Presidente Betancourt en el histórico campo de Carabobo.

A esa Ley le siguió la colombiana de 13 de diciembre de 1961, llamada la Reforma Social Agraria, mientras que la primera adoptó el nombre de Reforma Agraria Integral, que es el que ha pre-

(21) Consideraciones sobre estos problemas de Derecho constitucional pueden verse en *Sociedad, política y gobierno en Hispanoamérica*, Madrid, 1962, de FRAGA IRIBARNE, en cuya página 110 se lee: «Los ideales constitucionales cambian en todo el mundo. Ya no se trata solamente de que el Estado garantice unos ciertos ideales civiles y políticos. Tiene que ser capaz de realizar una tarea positiva, enfrentándose con el ciclo económico, con el empleo total, un nivel mínimo de vida, con la seguridad social, con la liquidación de las áreas deprimidas». Y en otro lugar «La sociedad criolla del XIX se derrumba, siendo de destacar estos factores:

a) Crecimiento demográfico.
b) Aparición de nuevos grupos sociales.
c) Transformación económica y entrada de capital extranjero.
d) Crecimiento enorme de las comunidades y de los medios de difusión colectiva (pág. 118).

(22) Ob. cit., pág. 174. Se halla estudiada, lo mismo que la de Cuba, en el libro citado, *Reformas agrarias en América Latina*, págs. 371 y siguientes.

valecido en definitiva, dando nombre a este grupo de reformas agrarias; la Ley de 14 de octubre de 1961, número 28/25, llamada Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica, reformada posteriormente. Debemos citar aquí la Ley de Reforma Agraria chilena, número 15.020, promulgada por el Presidente Alessandri el 15 de noviembre de 1962, y la Ley número 37, de 21 de septiembre de 1962, que aprobó el Código Agrario de la República de Panamá, que es, en realidad, una Ley de Reforma Agraria Integral. La del Perú, promulgada por el Presidente Belaúnde Terry el 21 de mayo de 1964 (23).

También son de citar la Ley de 23 de julio de 1964, llamada de Reforma Agraria y Colonización de la República del Ecuador, y la Ley de 30 de noviembre de 1964 conteniendo el Estatuto de la Tierra del Brasil, así como la Ley nicaragüense de 1 de mayo de 1964, llamada Ley de Reforma Agraria (24).

Guatemala tiene una Ley llamada de Transformación Agraria, de 11 de octubre de 1962, dictada por el Presidente Idigoras. Honduras puso en 1960 en vigor una Ley de Reforma Agraria que puede calificarse de moderada y evolutiva (25).

En conclusión, pues, el fenómeno de la Reforma Agraria está absolutamente generalizado en América Central y del Sur (26). El caso de la República Dominicana se presenta también como de posible solución por medio de una Reforma Agraria Integral (27).

(23) Un resumen de estas leyes puede verse en el libro de Rodolfo CABRERA que vengo citando, págs. 174 y siguientes.

(24) Está publicado su texto íntegramente en el *Anuario iberoamericano* «Hechos y Documentos», 1963. Puede verse también, en relación con esta Ley, la declaración de la Confederación General del Trabajo, reproducida en el *Anuario Iberoamericano* «Hechos y Documentos», 1964; pág. 222.

(25) V. *Derecho agrario y Política agraria*, Rafael DÍAZ BALART, Madrid, 1965; pág. 201. También El Salvador tiene su Ley de Reforma Agraria.

(26) El caso de la Argentina es especial. Se ha calificado, a veces, su Reforma de paternalista, aludiendo a la realizada entre 1940 y 1962, basada en el zoneamiento del país, con forma de pago de las expropiaciones en dinero; así, en el libro *A Reforma Agraria; problemas; bases; solução*, publicado por el Instituto de Pesquisas y Estudos Sociais, Río de Janeiro, 1964. Sobre el tema, v., especialmente, el libro de Rodolfo CABRERA, según el cual Argentina tendría en marcha desde hace tiempo una verdadera Reforma Agraria; sin embargo, cabe decir que la Reforma Agraria de Argentina es distinta de la Reforma Agraria Integral; por eso, este año la Confederación General del Trabajo ha solicitado la extensión a Argentina de este tipo de Reforma Agraria. Otro caso especial es el de Uruguay, que tiene aprobada una importante disposición para la planificación agraria, pero distinta, desde luego, de la Reforma Agraria Integral. Por supuesto que el ejemplo de Cuba es radicalmente distinto. Cfr. la obra de DÍAZ BALART y la de RENÉ DUMONT *Cuba*, París, 1964.

(27) En 27 de abril de 1962 se dictó una Ley de Reforma Agraria en la República Dominicana, de mucha menor entidad que las típicas de Reforma Agraria Integral. Ha sido modificada posteriormente, por última vez, según nuestras noticias, en 21 de septiembre de 1965. El órgano de la Reforma es el Instituto Agrario Dominicano (IAD). El caso de Puerto Rico es también singular, y no lo trataremos, como tampoco el paraguayo. (Sobre éste, datos en el folleto político *La tragedia paraguaya*, editado por la Unión Nacional Paraguaya, 1961.) La verdad es que tomaremos en cuenta las leyes que nos parecen más importantes y representativas.

IV. PRINCIPIOS GENERALES DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

1. *Planteamiento previo.*—Las leyes de Reforma Agraria Integral son verdaderas leyes orgánicas de la agricultura, que contienen, casi completo, el sistema de Derecho agrario; por lo menos, abarcan todos sus aspectos estructurales; también la comercialización y otros problemas propios de este sector. Es altamente instructivo, pues, deducir sus principios generales.

Pero esta investigación resulta mucho más interesante si observamos que tales principios son semejantes a los que informan el Derecho agrario español, de modo que existe una verdadera comunidad de ideas y de métodos; a veces, incluso, de palabras. No podremos hablar, naturalmente, de identidad, ya que las circunstancias geográficas, económicas, sociológicas, etc., son diversas en España y esos lejanos países, pero será importante comprobar que estas leyes contienen muchas enseñanzas para nosotros (28).

2. *Finalidades generales de la Reforma Agraria.*—Una se refiere a los aspectos económicos; es el principio de la productividad agrícola. Otra, de rango superior y último, con sabor humanista, es la de una mejor distribución de la tierra y sus réditos, así como, en general, de la paridad entre el sector agrícola y los demás (29).

Se trata, pues, de dos aspectos, el social y el económico, los cuales, como dice la exposición de motivos al proyecto de Ley de Reforma Agraria venezolana, habrán de ser la orientación básica de la Reforma Agraria: por una parte, la implantación de

(28) Advertimos que las afirmaciones del texto no quieren decir que España tenga en marcha una Ley de Reforma Agraria Integral. En realidad, deberíamos tenerla, adaptada a nuestro caso particular, mediante una sistematización, con criterios progresivos, de toda nuestra obra legislativa agraria, que es importante, en una Ley o Estatuto agrario. Pero, en todo caso, no cabe duda de que el Derecho español ha puesto en marcha unos principios análogos a los de esas leyes americanas. Ahí radica el interés que tiene para nosotros el tema de la Reforma Agraria Integral, que no es, ni mucho menos, puramente académico. América es la continuación de una sociedad agraria española, como la extremeña y andaluza (según la tesis de SALAVERRÍA, recordada y reafirmada por Díez DEL CORRAL en «Del Nuevo al Viejo Mundo», *Revista de Occidente*, Madrid, pág. 204). El sentimiento ruralista de la vida fué trasplantado de España a América, con los mismos defectos que explicarían, según JARAMILLO, la decadencia común (*El pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Bogotá, 1964; pág. 20).

Más también es cierto que hoy difieren los planteamientos españoles, debido a factores específicos: la emigración a Europa, la mayor industrialización, el fenómeno del turismo, la proximidad a la Comunidad Económica Europea, la complementariedad entre España y Europa en general (incluidos los países socialistas), la falta aquí de problemas indigenistas, los distintos niveles tecnológicos, etcétera, etc.

No cabe duda de que cada país —España, Venezuela, Perú, etc.— debe buscar sus propias soluciones. La Reforma Agraria Integral debe ser «nacional», según la expresión de GIMÉNEZ LANDIÑOS y TORRES LOSA, y «regionalizarse» dentro de cada país. Mas, partiendo de principios comunes, se puede llegar a soluciones individualizadas.

(29) Cfr. nuestro libro *Derecho agrario*, Madrid, 1965, pág. 290, a donde remito para una exposición de los principios generales.

un definitivo y real ambiente de justicia social en el medio rural venezolano, que redima para siempre al campesino, y, por la otra, el establecimiento de un sistema que garantice el desarrollo económico del mismo medio rural y, en general, de Venezuela (30).

Por tanto, los objetivos de la Reforma Agraria en Venezuela —continúa diciendo ese texto— deben ser, en forma simultánea, los siguientes:

1) Corregir los defectos que hoy tiene la estructura de la tenencia de la tierra, procurando una más justa distribución de la misma, haciendo propietarios a esos agricultores que no lo son hoy, a efectos de lo cual podrán y deberán utilizarse simultáneamente las tierras desocupadas que tienen tanto el Estado como los mismos particulares.

2) Estimular la producción agrícola del país, a efectos de lo cual aquella distribución de la tenencia debe ir acompañada de una clara garantía y un definido estímulo a aquellos propietarios que cumplen con su función social en la forma que la Ley lo determine.

En el mismo sentido, la exposición de motivos de la Ley ecuatoriana señala que la realización de la Reforma Agraria debe ser propicia a la eficacia del esfuerzo productivo y la armonía de las relaciones entre los hombres; con la Reforma Agraria y con un programa paralelo destinado a aliviar la presión sobre la tierra en las regiones de congestión humana y ampliar la frontera agrícola creando nuevas posibilidades de producción, es menester también avanzar en la colonización de las zonas actualmente no ocupadas; la regulación básica de estos dos programas esenciales es el objetivo de la presente Ley (31).

Estos dos objetivos han sido señalados con carácter general para América por TOYNBEE al decir: «El problema fundamental de estos países consiste en armonizar con la justicia social los requisitos de una mayor productividad económica». Y también se hallan comprendidos en la famosa frase del Presidente KENNEDY, según la cual «los principios, objetivos y métodos de la Alianza para el Progreso constituyen el único medio por el cual los hombres de buena voluntad pueden lograr progreso sin despotismo y justicia sin terror social» (32).

(30) *Colección de Estudios Agrarios*, núm. 1, Caracas, Ministerio de Agricultura y Cría, 1961; pág. 8.

(31) *Ley de Reforma Agraria y de Colonización*, Quito (Ecuador), 1964; pág. 12.

(32) Y, sin embargo, conviene recordar una observación grave, debida a uno de los

Ambas metas aparecen de un modo expreso y concreto en los artículos primeros de casi todas las leyes de Reforma Agraria Integral. Citaré, a título de ejemplo, el de la Ley venezolana, según el cual el fin de la Reforma Agraria es lograr «que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad».

3. *El principio de la función social.*—Pero debemos concretar más, señalando una serie de principios determinados, entre los cuales destaca el de la función social de la propiedad. La exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria venezolana, que citamos preferentemente por su carácter originario, es la que con más claridad lo ha enunciado, al decir: «*Dentro de la filosofía del actual proyecto de Ley, quizá no haya nada más característico que el criterio de la función social de la propiedad, que es, quizá, y sin quizá también, el más justo y acertado criterio con relación a la propiedad que pueda existir.*».

Esta teoría parte de la base de que todos los hombres tienen derecho a la propiedad de la tierra, pero que ese derecho genérico de otros a la propiedad de la misma, al hacerse efectivo para cada uno de los hombres que la trabajan, no es antinatural, ni se contradice, sino, todo lo contrario, se afirma con evidencia plena; en consecuencia, puede y debe reconocerse el derecho de propiedad privada de la tierra, por cuanto él no destruye el principio general de que la tierra es para todos los hombres, sólo que, por lo mismo, no puede ser considerada como algo esencial, absoluto,

autores norteamericanos que con mayor clarividencia han estudiado la Reforma Agraria en América Latina: «Pocas veces es posible llevar a cabo cambios en la propiedad de la tierra sin consecuencias adversas a la producción. Las experiencias de México y Bolivia lo han demostrado, y ahora Cuba es añadida a la lista» (Powelson: *América Latina. La revolución económica y social*, pág. 69).

La frase citada de TOYNBEE corresponde a su opúsculo, verdaderamente precioso, *La economía del Hemisferio Occidental*, Puerto Rico, 1963; pág. 10.

No debe perderse de vista, en cualquier estudio de las reformas agrarias integrales, la importancia que ha tenido en su gestación y podría tener en su aplicación —si funcionara mejor que hasta la fecha— la Alianza para el Progreso, como un nuevo estilo de las relaciones entre los países al sur de Río Grande con el coloso del norte, debido a Kennedy, bien que se atribuya por alguien una iniciativa anterior a Kubistchek. Para este aspecto del tema es fundamental el libro de MORALES BENTREZ *La Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso*, Bogotá, 1962. Ver allí la famosa declaración de la Conferencia de Punta del Este propugnando para toda América la Reforma Agraria Integral. La Alianza para el Progreso arrancaría del espíritu del New Deal (Powelson: Ob. cit., pág. 34). Hay también que citar el pequeño libro *La Alianza para el Progreso*, México, 1962, que recoge los puntos de vista de varias personalidades destacadas, como MILTON EISENHOWER, RAUL PREBISCH, GIMÉNEZ LANDINES y FIGUERES. En todo ellos es lugar común la necesidad de promover en América Latina verdaderas reformas agrarias, como condición previa para el desarrollo. La importancia de los fondos de la Alianza para el Progreso es fundamental para el éxito de reformas agrarias integrales en países poco desarrollados. Como lo ha dicho MENDIETA, no hay más que dos formas de hacer una Reforma Agraria: o por una revolución, o con mucho dinero. V. prólogo a la obra de Ricardo BARRERA *Aspectos de la Reforma Agraria en Colombia*, México, 1963.

sin limitaciones ni normas, porque entonces se convertiría en privilegio de unos cuantos, en detrimento del derecho de los demás, lo cual vendría a ser tan grave como el desconocimiento total del mismo derecho. El derecho individual de la propiedad de la tierra debe, por tanto, estar sometido a la función social que el mismo debe cumplir, lo cual, si bien lo limita, en cuanto impide que ese derecho individual se desarrolle en tal forma que haga negatorio el derecho de los demás o lo obstaculice, al mismo tiempo lo estimule, por cuanto le indica que la mejor razón para justificarlo es el servicio de la comunidad».

Los textos legales son bien explícitos: el artículo 2.º de esa Ley venezolana dice que, en atención a los fines indicados (aquellos antes analizados), la Ley garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra, conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y a las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las leyes; el artículo 1.º de la Ley colombiana afirma el derecho natural a la propiedad, pero armonizándolo en su conservación y uso con el interés social; en parecidos términos se expresa el artículo 2.º de la Ley peruana, que alude también al uso y armonía de la propiedad con el interés social y señala que la legislación de la Reforma Agraria debe señalar las limitaciones y modalidades a que está sujeta la propiedad rural conforme a la Constitución.

La exposición de motivos de la Ley ecuatoriana destaca, asimismo, este principio fundamental al decir: «En consideración a que el Derecho agrario moderno se basa y fundamenta en principios de justicia social y que es la vinculación del trabajo a la tierra en donde se origina el derecho a la propiedad, la Ley se propone crear una nueva estructura del régimen de dominio. De acuerdo con esto, se debe reconocer el derecho de propiedad sobre aquellas tierras que están explotadas económicamente y que cumplen con su función social». Más adelante se aclara, que el estatuto jurídico que respaldará la implantación de la nueva política en materia de Reforma Agraria y Colonización, es decir, la Ley ecuatoriana, se fundamenta en el principio de la función social de la propiedad, «que es el que viene a regular el nuevo concepto del derecho a la tierra». En el artículo 2.º de la Ley se proclama que ésta garantiza la propiedad privada agraria *en cuanto cumpla con la función social o económica que le corresponde*. El artículo 3.º del Código Agrario de la República de Panamá declara que la

tierra es un factor de producción y su propietario debe cumplir con la función social prevista por la Constitución nacional. En desarrollo de este principio, queda prohibido todo acto de los particulares y de los funcionarios que impida o estanque el aprovechamiento nacional de la tierra (33).

A la vista de estos textos legales podríamos plantearnos en qué consiste la función social de la propiedad.

Creo que resulta claro que el derecho de propiedad sigue considerándose como derecho subjetivo y no pasa a ser una «función», pero aquel derecho debe cumplir con su función social.

El derecho de propiedad tiene una función social, pero no es función social.

Si quisiéramos concretar todavía más los aspectos de la función social de la propiedad, deberíamos distinguir aquellos que conciernen al derecho subjetivo de propiedad y a aquellos otros que se pueden referir más bien a la concepción objetiva del sistema de propiedad.

Aspectos de derecho subjetivo de propiedad.

a) *Cultivo eficiente.* Esta es la primera obligación del propietario: impedir que las tierras queden ociosas, ponerlas en producción, pero no de cualquier modo, sino alcanzando determinados niveles; es el llamado *principio del buen cultivo*, que en la Ley venezolana aflora en su artículo 19, apartado a), cuando señala que, «a los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada

(33) Sin que yo pretenda extenderme sobre el tema, diré que la función social de la propiedad en América se justifica por algunos invocando precedentes remotos de la «edad de oro» precolombina. Así, Martha CHAVEZ cita en este sentido el «calpulli» azteca, que debía ser cultivado sin interrupción, pues, en otro caso, el jefe era amonestado, y si reincidía, lo perdía «*El Derecho agrario en México*, México, 1964; pág. 94).

No hay duda de que la función social de la propiedad tiene sus mejores precedentes en las Leyes de Indias. V., aparte de la bibliografía española, especialmente ORS CAPDEQUI, para México, las obras de Ángel CASO y Lucio MENDIETA sobre el Derecho agrario y el problema agrario. En el Perú, ARCE cita la Ley XI de la Recopilación de Carlos II, tomo II, libro III, título 12, que obligaba a los adjudicatarios de tierras a poseer y cultivar (*El derecho de propiedad*, Lima, 1963; pág. 58). V., también, la obra del ecuatoriano CEBALLOS *Historia del Derecho civil ecuatoriano*, Quito, 1963, 2 vols., obra, toda ella, fundamental; v. pág. 173. También lo es la de MARDONIO SALAZAR, *Proceso histórico de la propiedad en Colombia*, Bogotá, 1948. Otro colombiano, Rafael BARBERA, cita a Alfonso LÓPEZ, según el cual la Corte Suprema de Justicia, en 1943, calificó de legislación socialista a la española del tiempo colonial, por cuanto las tierras se adjudicaban, al menos durante la dinastía de los Austrias, con la condición de «labor y morada» y que fueran «viviendas y trabajadas» (*La Reforma Agraria*, Bogotá; pág. 47). Que España se apartara del modelo romanista para funcionalizar el derecho de propiedad se explica por la finalidad «poblacionista» de toda su política indiana. Pero, además de esos precedentes, la idea de función social de la propiedad corresponde a la evolución jurídica europea (véase al respecto mi libro *Derecho agrario*) y, lo que es más significativo, a la escala de valores anglosajones, excluyente de un dominio quirritario (véase al respecto D. R. DENMAN: *Agricultural law and the ownership of land in England*, Acta de la 1.ª Asamblea de Derecho Agrario, Milán, 1962, I; pág. 222). En 1947 se introdujo la teoría de la propiedad-trusteeship (véase FRIEDMAN: *Law in a changing society*, London, 1959, pág. 71, bajo el epígrafe «Property law and the evolution of industrial society»).

Todo esto prueba mi tesis: la Reforma Agraria Integral quiere ser síntesis entre los valores hispánicos y americanos, sin chocar con los anglosajones.

de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes: a) Eficiente explotación y conservación de los recursos naturales renovables». En parecido sentido se expresa la Ley ecuatoriana en su artículo 3.º, apartado a).

*El principio del buen cultivo es el que fundamenta lo que en la definición hemos llamado «agricultura empresarial». Se trata de que la tierra no constituya de por sí fuente de prestigio social y de influencia o de auténtico poder político (lo que se expresa en la frase, tan manoseada, «oligarquía de los latifundistas»). La tierra es vista como la base de una empresa productiva. La propiedad de ese importante medio de producción se despolitiza para considerarse sólo como fuente de beneficios racionalmente calculados y conseguidos. Así se consuma la liquidación del feudalismo —para América es mejor hablar de pseudofeudalismo—, desligando, pues, lo económico de lo político. La soberanía política la detendrá íntegramente el pueblo al serle arrebatada a los grupos poderosos. Así, la *Reforma Agraria Integral es un requisito previo para la democracia auténtica*. (Ello explica que la Ley peruana, la más consciente de la liquidación de los feudatarios y de las formas antisociales de explotación, afirma en su artículo 1.º que la *Reforma Agraria integral es «democrática»*.)*

En lugar, pues, de una agricultura extractiva, asentada en la gran propiedad —y su correspondiente, el minifundio—, la nueva agricultura exigida por el principio del cultivo eficiente de la propiedad será una agricultura empresarial.

El concepto de empresa y de empresario, así como el de explotación agrícola, quedan destacados en las nuevas leyes. La Ley brasileña llega a definir la empresa agraria. Lo importante no es la relación lineal entre el sujeto y la tierra, derecho subjetivo de propiedad, sino las unidades de producción, los volúmenes productivos —si se me permite una terminología sugerida por el Arte—.

Si América Latina quiere una agricultura empresarial, ello es, por otra parte, signo de la coincidencia que estas leyes quieren lograr entre los valores tradicionales, los europeos latinos y los anglosajones. Fué, efectivamente, en estos últimos tipos de países donde el espíritu de empresa, ligado a raíces calvinistas, triunfó de manera precoz; mas una civilización basada en gran parte en el catolicismo puede perfectamente asimilar los valores de la organización, del trabajo perseverante, del riesgo calculado, etc. Ahora bien, conviene aclarar que no debe confundirse una agri-

cultura empresarial con un esquema de grandes explotaciones capitalistas, confusión en que caen algunos autores y hasta algún texto legislativo. Baste pensar que el ejemplo norteamericano es de neto predominio de explotaciones familiares, pero de estilo empresarial. Nos referimos, pues, a un cambio de mentalidad por parte de los pequeños y medianos productores (explotación familiar) que se preparen para la dirección, que lleven ésta a cabo con criterios racionales, científicos. En cuanto a la gran empresa, y a la empresa en general, nuestra posición, al destacar la importancia de la organización y de la actividad empresariales con respecto a la propiedad, supone:

1.º Que el centro de gravedad se desplaza desde la propiedad a la empresa, es decir, desde el capital al trabajo.

2.º Que, dada la concepción institucional que profesamos de la empresa, entendemos que ésta debe ser una empresa comunitaria, donde el factor trabajo vaya ascendiendo no sólo hacia la coparticipación en beneficios y codirección, sino también hacia la propiedad misma, mientras el capital quedará relegado a un segundo plano. Esto es lo que entendemos por democratización de la empresa. Este será el camino que habrá de recorrer la evolución de la empresa en Latinoamérica: ir desde la empresa capitalista a la empresa comunitaria (34).

b) *Cultivo directo. En las nuevas leyes de Reforma Agraria Integral se requiere, como lo proclama el artículo 19, apartado b), y también el artículo 20 de la Ley venezolana, la explotación directa de la tierra.* Estamos aquí ante una novedad importantísima: se trata, nada menos, que de eliminar como formas de explotación contrarias a la función social de la propiedad las clásicamente reconocidas del arrendamiento y de la aparcería. Así, el apartado b) de ese precepto primeramente citado señala como condición o elemento esencial para el cumplimiento de la función social de la propiedad el «trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa jus-

(34) V., últimamente, el sugestivo libro de CELIMIER *Moral de l'entreprise et destin de la nation*, París, 1965. Fundamental es el trabajo de BLOCH L'AINÉ *La réforme de l'entreprise*. Véase mi libro *Derecho agrario*, capítulo de la empresa, para comprender adecuadamente mi posición humanista, decididamente favorable no a una mercantilización de la empresa agraria, considerando espíritu de empresa igual a espíritu mercantil o industrial, sino a una mayor influencia de los esquema del Derecho del Trabajo. La teoría de la empresa no es para mí instrumento de mercantilización, sino de «socialización», que puede ir al encuentro de soluciones, como la de los chilenos CHONCHOL y SILVA, de la empresa comunitaria.

tificada»; el artículo 31 del Código Agrario de Panamá declara «contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país no sólo la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas, sino los sistemas indirectos de cultivo de la tierra basados en la explotación del trabajo del hombre, como el arrendamiento, la aparcería u otras instituciones análogas, salvo el caso de arrendamiento o aparcerías temporales por razones de necesidad o de interés social urgente, plenamente justificado ante la Comisión de Reforma Agraria»; la Ley ecuatoriana se expresa en parecidos términos en el artículo 3.º, apartado b), al exigir «la responsabilidad y dirección del propietario», y en el artículo 90 suprime para dentro de ocho años los contratos de arrendamiento.

c) *Explotar correctamente.* La explotación correcta de la tierra, como elemento integrante del cumplimiento de su función social, puede desdoblarse, a su vez, en tres aspectos: la integridad física, los relativos a los contratos de trabajo y los de carácter formal.

a') *Conservación de los recursos naturales y renovables.* Las tierras deben ser cultivadas para cumplir con la función social, de forma que estos recursos queden preservados. Es ésta una preocupación básica de todas las leyes de Reforma Agraria Integral, que se dirigen a estructuras agrarias caracterizadas, en gran parte, por haber practicado una agricultura extractiva, como la del conuquero, que quema espacios de bosque para explotar la tierra durante unos años, trasladándose luego a otro lugar; es la agricultura itinerante, llamada así por el brasileño BUARQUE DE HOLANDA, y se comprende, pues, que todas estas leyes hayan puesto énfasis en la conservación de los recursos naturales y renovables (Ley venezolana, artículo 19, apartado c); Ley colombiana, artículo 1.º, apartado VI; Ley peruana, artículo 2.º, en el cual observamos la preocupación por un problema típico de ese país, que es el de las aguas: «Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales, en especial de las aguas de regadío»; Ley ecuatoriana, artículo 3.º, apartado c); Ley brasileña, artículo 2.º, apartado c) ((35).

(35) Este aspecto de la conservación de los recursos naturales es tan importante que el agrarista argentino VIVANCO lo cita como uno de los tres principios básicos del Derecho agrario (Cfr. su conferencia *Derecho agrario y Reforma Agraria* en el VII Curso Internacional de Reforma Agraria organizado por el IICA-CIRA en Tucumán, septiembre 1965. En cambio, yo estimo que, desde el punto de vista subjetivo, esa necesidad de conservación cae perfectamente bajo el cúmulo de exigencias de la función social, como

b') *En cuanto a los aspectos personales. La función social de la propiedad exige contratar correctamente para evitar la explotación del hombre por el hombre, eliminando las llamadas formas antisociales de los contratos de trabajo* (así en la Ley venezolana, artículo 19, apartado c), y artículos 20 y 143; Ley colombiana, artículo 1.º, párrafos IV y V; Ley peruana, artículo 9.º, donde alienta la preocupación por eliminar la prestación de servicios personales, liquidando los residuos de pseudofeudalismo, tal como se confirma en los artículos 147 y 151, que declaran nulas una serie de estipulaciones en contratos de trabajo, como la de recibir exclusivamente suministros del propietario, vender los productos al dueño del predio, a persona determinada, etc.; en el mismo sentido, Ley ecuatoriana, artículo 3.º, apartado d), y artículo 5.º, y Ley brasileña, artículo 2.º, apartado d), y artículo 93).

Ahora bien, este requisito del cultivo correcto de la tierra, que forzosamente debemos relacionar con aquel aspecto anteriormente señalado del cultivo directo, se manifiesta también en la nueva regulación de los arrendamientos y de las aparcerías contenidas en algunos de estos textos legales.

Efectivamente, la materia de contratos agrarios puede verse desde el punto de vista de la función social de la propiedad; mientras en algunas leyes se prohíben para el futuro tales formas de explotación, en otras se permiten, pero con normas obligatorias, que garanticen el ejercicio correcto del derecho de propiedad, de forma que los arrendamientos y aparcerías no sean formas antisociales de cultivo.

En este sentido cabe citar la Ley peruana y la Ley brasileña, en las cuales hay un capítulo dedicado a la regulación de los arrendamientos, que es el Título 8.º de la Ley peruana y el capítulo IV del Título 2.º de la Ley brasileña, basados en una serie de principios semejantes a los que presiden la materia de contratos agrarios en el Derecho español actual (36).

lo prueba la inclusión en el artículo 19 de la Ley venezolana; mientras que desde el punto de vista objetivo se comprende en el tema general de la preocupación productivista. Sin embargo, es explicable que, como algo típicamente americano, se destaque ese principio general.

(36) También en este punto debe aclararse que la Reforma Agraria Integral no es sino la culminación de un proceso ya en marcha tras la Revolución mejicana y la primera Guerra mundial. Hubo en numerosos países reformas en materia de contratos agrarios para dar estabilidad a los cultivadores, mejorando su suerte. Puede verse, a título de ejemplo, la evolución del yanacónaje en el Perú, en las obras de ANGULO, *El contrato de yanacónaje en el Perú*, y ALACÓN, *Inquilinato, arrendamiento agrícola, yanacónaje*.

La materia de arrendamientos y aparcería, debido a la importancia que tiene en la Argentina, ha alcanzado allí un especial desarrollo legislativo y doctrinal. Cfr. PEÑA, *Arrendamientos rurales*, Buenos Aires, 1951, y la ob. cit. de CARRERA.

- a") *El principio de la obligatoriedad de las normas, como contrario al anterior de la libertad de pacto.* Ley venezolana, artículo 142; Ley peruana, artículo 144; Ley brasileña, artículos 92 y siguientes.
 - b") *El principio de la limitación de la renta,* que se observa en el artículo 145 de la Ley venezolana, de un modo vago, en el párrafo 4.º del artículo 1.º de la Ley colombiana; en los artículos 149, 151, 152 de la Ley peruana, y en el artículo 95, párrafo 12, de la Ley brasileña, según el cual «el precio del arrendamiento, cualquiera que sea su forma de pago, no podrá ser superior al 15 por 100 del valor catastral del inmueble, incluidas las mejoras que hayan sido tenidas en cuenta en el contrato, salvo si el arrendamiento fuera parcial o recayera sobre superficies seleccionadas para fines de explotación intensiva de alta rentabilidad, caso en el que el precio podrá llegar hasta el límite del 30 por 100».
 - c") Otro principio característico de esta legislación de arrendamientos rústicos es el del *acceso a la propiedad*, que se manifiesta en las normas sobre retracto contenidas en el artículo 95, párrafo IV, de la Ley brasileña, y en el artículo 146 de la Ley peruana.
 - d") Principio también fundamental es el de la *estabilidad del cultivo*, logrado a través de plazos mínimos obligatorios y de prórrogas legales, que se conceden de un modo especialmente favorable cuando se trata de cultivadores directos y personales, tal como se ve en el artículo 148 de la Ley peruana.
 - e") La protección al cultivador se completa, finalmente, con *el principio de indemnización de las mejoras*, proclamado en el artículo 154 de la Ley peruana: «Al terminar el contrato de arrendamiento, cualquiera que fuere la causa, el propietario abonará al arrendatario las mejoras necesarias y útiles; queda así modificado el artículo 1.533 del Código Civil». El mismo principio se manifiesta en el párrafo VIII del artículo 95 de la Ley brasileña.
 - f") Completaremos esta materia diciendo que rige *el principio de libertad de forma* para establecer el contrato de arrendamiento, así como *la prohibición del subarriendo o cesión* (artículo 159 de la Ley peruana, mientras que
-

la Ley brasileña lo limita al exigir para el subarriendo el expreso consentimiento del propietario).

c') Además de los aspectos reales y personales, la idea del cultivo correcto tiene un aspecto formal. En efecto, *el cumplimiento de la función social de la propiedad requiere cultivar en base a título legítimo*, lo cual se explica en países donde la tierra se ha ocupado muchas veces arbitrariamente, apoderándose de ella por instrumentos formales, como la inscripción en el Registro de la Propiedad, no acompañada de posesión y cultivo, o por simple cercado de grandes extensiones que continuaban improductivas.

Pudiéramos decir que *el título legítimo abarca en términos amplios los siguientes requisitos*:

- a'') *El cultivo efectivo*. Como dice el artículo 28 de la Ley ecuatoriana, «las tierras que, pudiendo serlo, no fueren aprovechadas bajo ninguna explotación organizada durante tres años consecutivos, se considerarán tierras ociosas y, por lo tanto, sujetas a expropiación». En general, todas estas leyes sancionan el abandono del cultivo, elevando, pues, la posesión económica de la tierra, su utilización efectiva, a la categoría de requisito para ostentar un dominio acorde con el principio de la función social, que ya sabemos exige cultivar eficientemente.
- b'') Junto a este requisito se podría citar el de que *la posesión sea legítima y no arbitraria*, como resulta del artículo 11 de la Ley brasileña, según el cual «el IBRA promoverá la discriminación de las tierras baldías federales con autoridad para reconocerlas si son legítimas, manifestada a través del cultivo efectivo y morada habitual y para incorporar al patrimonio público los baldíos ilegalmente ocupados». Aflora aquí todo el problema de los baldíos, que es de una importancia extraordinaria en América (37).
- c'') *La posesión, además de ser efectiva y legítima, debe corresponder a un derecho de propiedad que conste en las Oficinas del Catastro*, de forma que el propietario cumpla con respecto al Estado sus obligaciones tributarias;

(37) Sobre este gran tema y el de la posesión económica, cfr. MARDONIO SALAZAR, obra citada, y también Josefina AMERQUITA DE ALMEIDA, *Régimen legal de baldíos en Colombia*, Bogotá, 1961. En Brasil, el problema de las llamadas «tierras devolutas» ha dado lugar a monografías especiales.

es éste otro aspecto importantísimo de la Reforma Agraria Integral: evitar la evasión fiscal, acabar con las situaciones ocultas de latifundios, de modo que, según el apartado e) del artículo 19 de la Ley venezolana, un «elemento para cumplir con la función social consiste en la inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, de acuerdo con las disposiciones pertinentes». También la Ley ecuatoriana prevé, en su artículo 24, que «el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización formará el Registro Nacional de Tierras, con el fin de determinar la localización que, habida forma de la tenencia y situación jurídica, tienen todas las propiedades agrícolas y las tierras baldías aptas para la colonización; el inventario no implica reconocimiento de derecho». La Ley brasileña, en su artículo 46, declara que «el IBRA promoverá levantamientos, con utilización, en los casos indicados, de los medios previstos en el capítulo 2.º, Título I, para la elaboración del catastro de inmuebles rurales en todo el país». Como vemos, pues, *la materia de Catastro va íntimamente ligada a la de Reforma Agraria, pues no hay posibilidad alguna de llevar a cabo una política agraria sin un Catastro correcto* (38).

4. *Principio de protección a la empresa productiva, y de modo muy especial a la empresa de tipo familiar.*—Como se deduce de la definición, las reformas agrarias integrales tratan de convertir una agricultura rutinaria y atrasada, en gran parte extractiva, en una agricultura empresarial y tecnificada. En lugar de los sistemas de hacienda y plantación, se quiere lograr el sistema de una agricultura empresarial, centrada fundamentalmente en

(38) Por supuesto que también va ligada con otro grave tema, que es el de la publicidad en el Registro de la Propiedad, aunque la verdad es que se ha prescindido en las leyes de este aspecto hipotecario. No tenemos tiempo para acometer tan magna cuestión, relacionada asimismo con la del Notariado. (Gran polémica se suscitó, por ejemplo, en Argentina cuando se declararon inscribibles los títulos administrativos de propiedad expedidos por el Consejo Nacional Agrario, equivalente a nuestro Instituto de Colonización.) Como botón de muestra, citaré una observación de LÓPEZ PUMARINHO: «La propiedad rural en Colombia no tiene títulos perfectos, ni sobre la variedad de la titulación inscrita aparece la justicia impetuosa y el título que da el trabajo sobre la tierra... En Colombia, toda la tierra tiene un título originario del Estado...; para el campesino, la tierra inculta es baldía, es decir, sigue siendo del Estado». Así pues, la lucha entre posesión efectiva e inscripción formal adquiere un dramatismo especial en América con el trasfondo de las Leyes de Indias y dominio originario del Estado. Las más de las veces, estas reformas agrarias no son más que legitimadoras de ocupaciones de incas... Citaré, de todos modos, a título de ejemplo, la obra del colombiano Pablo GARROU MUÑOZ, *Notariado y Registro*, Bogotá, 1960.

torno a la empresa de tipo familiar, que sea rentable, o viable, según una terminología más moderna (39).

Este principio actúa, según vimos anteriormente, en toda la materia de contratos agrarios donde se ha dotado de estabilidad a las explotaciones agrarias, pero, sobre todo, se pone de relieve en las normas sobre creación de nuevos lotes, como consecuencia de la Reforma Agraria. Todos los mecanismos de expropiación se ponen al servicio de la futura creación de explotaciones de tipo familiar, lo mismo que las normas sobre distribución de tierras públicas y colonización. *El ideal que se persigue es el de las explotaciones familiares viables, asentadas sobre el derecho de propiedad*; lo que se pretende es, pues, una mejor distribución de la propiedad de la tierra, aumentar el número de propietarios (40).

Señalemos este primer aspecto: *la adjudicación de tierras como consecuencia de la reforma ha de hacerse en propiedad*; nada, pues, de arrendamientos, enfiteusis o concesiones administrativas. Las leyes de Reforma Agraria Integral continúan la tradición latina, occidental, según la cual la empresa más estable es la que se basa en el derecho de propiedad, y así el artículo 61 de la Ley venezolana proclama que «la adjudicación de parcelas se hará siempre en propiedad, a título gratuito y oneroso, en las condiciones y con las limitaciones que establece la Ley», cosa que se presupone también en el artículo 45 de la Ley colombiana y en los artículos 50, 51 y 71. Del mismo modo, el artículo 92 de la Ley peruana declara, para que no haya lugar a dudas, que «las adjudicaciones serán hechas en propiedad, por el Instituto, en favor de campesinos sin tierra o que las posean en cantidad insuficiente; éste, desde luego, es un principio clásico y fundamental, si bien, como es lógico, *a la fase de adjudicación en propiedad suele preceder otra fase de instalación del colono y pago de las cuotas, que pudiéramos llamar fase administrativa o de*

(39) Para una descripción de los sistemas de hacienda y plantación, me remito a la obra de POWELSON, cit.

(40) No se quiere seguir el modelo de la enfiteusis rivadaviana (Cfr. *Enfiteusis y arrendamiento vitalicio en la Argentina y Nueva Zelanda*, Buenos Aires, 1961; Bernardino HORNE: *La enfiteusis rivadaviana*). Un autor que se declara enemigo de toda adjudicación en usufructo, arrendamiento o enfiteusis es MARDONIO SALAZAR, que dice: «Toda adjudicación debe ser en propiedad» (Ob. cit., pág. 380).

Una hipótesis de adjudicación en usufructo es la prevista por la Ley argentina de Colonización a favor de los indígenas, con el fin excepcional de protegerles. Cfr. VIVANGO: *Análisis de la Ley de Colonización Argentina*, 7.º Curso de Reforma Agraria, IICA-CIRA, Tucumán, 1965; pág. 31.

Digamos que la política agrícola en los Estados Unidos se ha orientado también a fomentar el acceso a la propiedad, como se ve por la Ley de Administración de Hogares Agrícolas de 1946.

concesión y tutela, como en España se la denomina; así, el artículo 118 de la Ley guatemalteca declara que tan pronto como el beneficiario satisfaga totalmente el precio en que hubiere sido valorado el patrimonio familiar, se extenderá a su favor el título de propiedad del mismo (41). (El Código Agrario de Panamá enumera también, a título excepcional, en el capítulo 3.º, las adjudicaciones en arrendamiento, diciendo su artículo 121 que, si bien la Comisión de Reforma Agraria tratará de promover las adjudicaciones en propiedad por razones especiales plenamente justificadas, las tierras estatales puestas a su disposición podrán adjudicarse en arrendamiento, mediante contrato, en extensión no mayor de 500 hectáreas.)

Consecuencia del predominio de la idea de explotación familiar como base de la nueva estructura agraria y de esas adjudicaciones en propiedad es que *las leyes de Reforma Agraria Integral se orientan hacia soluciones de tipo privado y no público*, por lo que se refiere a las formas de explotación. Las expropiaciones de tierras no tienen por objeto crear empresas públicas, sino empresas privadas de tipo familiar. De un modo expreso, se hace constar por la Ley brasileña, en su artículo 10, que «el Poder público podrá explotar, directa o indirectamente, cualquier inmueble rural de su propiedad, únicamente para fines de investigaciones, experimentación, demostración, y fomento que tengan por objeto el desarrollo de la agricultura, programas de colonización con fines educativos, de asistencia técnica y de readaptación». «Sólo se admitirá la existencia de fincas rústicas de propiedad pública con objetivos distintos de los previstos, transitoriamente, mientras no haya posibilidad de transferirlos».

En definitiva, se trata de aplicar, en cuanto sea posible, el principio de la explotación familiar, que viene a coincidir con el *family farm system* norteamericano (42).

(41) No es este el lugar para ocuparnos del contrato típicamente agrario de adjudicación de tierras por el órgano de la Reforma. Sería interesante comparar los diversos sistemas con el español y el italiano.

(42) No voy a recoger aquí la polémica sobre este tema capital del tamaño o tipo de explotación. Diré que, en general, todos los reformadores agrarios americanos le son favorables si se entiende adecuadamente como la unidad capaz de sustentar a la familia y desarrollarla; es, pues, la explotación familiar viable, y no la de mera subsistencia, la que se propugna en estos países que se caracterizan por su abundancia de tierras. Podríamos citar a GIMÉNEZ LANDINES, que evoca la idea de «espacio vital de la familia» de Pío XII (ob. cit., I, pág. 141); a MARDONIO SALAZAR, a MITCHELL, a ROCHAS, a POWELSON. En contra, al mejicano Ramón FERNÁNDEZ, que ve a la explotación familiar como marginal y submarginal (polémica contra MITCHELL en el Seminario de Crédito Agrícola, Bogotá, 1961; pág. 110).

Otra postura contraria muy interesante es la de los chilenos CHONCHOL y SILVA, que parten, por cierto, de premisas cristianas, pero llegan a un «comunitarismo» basado en

Las leyes de Reforma Agraria Integral toman como objetivo crear el mayor número posible de unidades familiares. Así, el apartado e) del artículo 2.º de la Ley venezolana señala, entre sus finalidades, la de favorecer y proteger de manera especial el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural; a tal efecto, se establece el derecho a la pequeña propiedad familiar, conforme a las normas que sobre las dotaciones gratuitas contiene esta Ley. Pueden verse también los artículos 67 y 68, en los cuales se concede prelación a los padres de familia, de acuerdo con el número de hijos legítimos o naturales que vivan o dependan de ellos; el 76, según el cual la forma y superficie de las parcelas dependerán de las condiciones topográficas y agrológicas de la extensión por distribuir, a fin de que el parcelero pueda realizar la mayor parte de la labor agrícola con su trabajo y el de su familia, y que la capacidad productiva de la parcela sea suficiente para su progresivo mejoramiento económico, al eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional.

Es característico de la Ley venezolana haber establecido un «derecho a la propiedad» como derecho subjetivo de todo ciudadano y todo núcleo de población desprovisto de tierra a que se le dote de la suficiente, según se desprende del apartado b) del artículo 2.º (43).

En ese precepto de la Ley venezolana se establece *el criterio que preside la explotación familiar, a saber: 1.º, que la tierra sea suficiente para alimentar una familia; 2.º, que pueda ser cultivada la unidad por el trabajo familiar, sin recurrir a trabajadores externos más que a título excepcional o eventual, y 3.º, que tenga posibilidades de progreso.* Con este último requisito queda superado el concepto de propiedad familiar de subsistencia —mini-

«empresas estatales, mixtas y cooperativas», que forzosamente nos recuerda experiencias de países «no alineados». Ellos parecen ir a la gran empresa, que en muchos casos habría de ser pública. Pero se me ocurre observar que ninguna empresa puede ser más comunitaria que la familiar, la cual no es expresamente repudiada por tales escritores. *El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina*, Santiago de Chile, 1965, especialmente, pág. 144.

No olvidemos que el tema de la explotación familiar en América se liga al de la situación general de la familia, que está en crisis y necesita un cúmulo de protección, entre ellas la agraria. Cfr. HOUTART, ob. cit., pág. 110.

(43) También se reconoce a la población indígena el derecho a disfrutar de las tierras, bosques y aguas que ocupen. El ejercicio del derecho a la propiedad se regula en el capítulo II, bajo el título «De los procedimientos de las dotaciones».

Parece ser que este «derecho a la propiedad de la tierra» está expresamente afirmado tan sólo en la Ley venezolana, que lo habría tomado del Proyecto de Ley Agraria de 1944, donde por primera vez se reconoció en un texto que recordaba algo de la legislación mejicana y de la paraguaya de 1936. Así, GIMÉNEZ LANDINES, ob. cit., I, pág. 149.

fundio—, para abrir esa otra perspectiva, mucho más prometedora, de la explotación familiar viable (44).

En la Ley colombiana rige el mismo principio de la explotación familiar, como se deduce del artículo 2.º, que habla de dotar de tierras a los que no las poseen, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a éstas su trabajo personal, es decir, para quienes se propongan crear estas unidades de tipo familiar. El artículo 29, relativo a la adjudicación de baldíos nacionales, dispone que no podrán hacerse sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de 450 hectáreas, superficie que se reduce en el artículo 31 tratándose de terrenos aledaños a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, a ríos navegables, a puertos marítimos; de acuerdo con las reglas establecidas en él, puede deducirse se está contemplando el supuesto de la explotación familiar viable. El artículo 36 dispone que los varones casados que hayan cumplido dieciocho años podrán obtener adjudicaciones de baldíos o de unidades agrícolas familiares en colonizaciones o parcelaciones. En el capítulo 9.º, relativo a colonizaciones, se ordena que de los terrenos sobrantes, los que llama nuestra legislación española terrenos en exceso, no menos de un 70 por 100 se destinarán a la creación de unidades agrícolas familiares, «que serán asignadas gratuitamente a trabajadores pobres o de escasos recursos, bajo las normas que con respecto a tales unidades consagra la presente Ley y las que determina el Reglamento de Colonización; sólo, excepcionalmente, cuando se trata de empresas que se califiquen por el Instituto como de notable interés para la economía nacional y que impliquen el empleo de un número considerable de trabajadores en la preparación o explotación de las tierras, se podrán hacer, con la aprobación del Gobierno, ventas hasta por 1.000 hectáreas explotables», dice ese mismo precepto. La Ley colombiana dedica nada menos que el capítulo décimo a la regulación de las «unidades agrícolas familiares», señalando que tanto en las labores de colonización como en las que se lleven a cabo para parcelar propiedades y realizar concentraciones parcelarias, el Instituto buscará preferentemente la constitución de «unidades agrícolas familiares», cuyas características responden

(44) V., también, artículos 77, 78 y 83. Debe tenerse en cuenta que la Ley venezolana reconoce la institución del patrimonio familiar (arts. 102 y siguientes), que se puede constituir a solicitud del interesado.

a los criterios antes enunciados. (Para acabar de demostrar este acierto que venimos haciendo, podrían invocarse también los artículos 58, 70, 80, 81 y 90 de esta Ley.)

La Ley peruana, en el artículo 92, declara que las adjudicaciones serán hechas en propiedad, por el Instituto, en favor de campesinos sin tierras o que las posean en cantidad insuficiente, y en el 95, que cuando las adjudicaciones sean hechas a personas naturales, el asentamiento de los adjudicatarios se realizará en unidades agrícolas familiares; sólo por excepción, y en los casos en que las tierras estuvieren ocupadas por feudatarios o pequeños arrendatarios, podrán constituirse unidades agrícolas mínimas, si es que la renta proveniente del trabajo de éstas tiene carácter complementario de otros ingresos. *Se alude por este precepto a unidades del tipo de nuestro huerto familiar, distinguiéndolo, por su accesoriadad respecto del contrato de trabajo, de la unidad agrícola familiar viable*, que es aquella que por sí mismo basta, según lo dijimos antes, para la subsistencia y ocupación de la familia, además de darle perspectivas de cierto progreso. En el artículo 96 se define la unidad agrícola familiar como la superficie de tierra que, trabajada directamente por el agricultor y por los miembros de su familia, en condiciones razonables de eficiencia, reúna, además, las condiciones siguientes: absorber la fuerza de trabajo de la familia, sin que la mano de obra extraña no pueda rebasar la cuarta parte de la capacidad de trabajo anual de aquélla; proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de la familia y para poder cumplir con las obligaciones correspondientes a la compra de la parcela y acumular cierto margen de ahorro. En el artículo 27 se dispone que la superficie de la unidad será determinada para cada zona por el Instituto.

Como vemos, se perfila con toda claridad el concepto de explotación agrícola familiar, si bien *en todas estas leyes queda más vago el concepto de cultivo directo y personal, muy elaborado por el Derecho y la jurisprudencia española* (45); si bien la Ley peruana señala como requisito de este tipo de explotaciones trabajar la tierra en forma directa y personal, acogiéndose, pues, esta expresión, que es clarificadora con respecto a la de cultivo directo (46).

(45) V. artículo 104 de la Ley peruana.

(46) Podríamos citar, para la explotación familiar, la Ley ecuatoriana, artículos 52 y siguientes; 56; también 45 y 46, relativos a la explotación directa, y el 48. En la Ley

5. Principio de protección a la empresa comunitaria.

Sin embargo, *debemos subrayar una tendencia característica de la Reforma Agraria Integral, a saber: que junto a la empresa de tipo familiar se contempla, casi con el mismo rango de prioridad, la explotación cooperativa o comunitaria de la tierra.*

De hecho, tiene mucha menos importancia, mas, en el orden legal, se parifican estas dos hipótesis, considerándose tan dignas de protección las empresas familiares como aquellas otras comunitarias. En este punto, las leyes de Reforma Agraria Integral han dado un paso adelante con respecto a la legislación española en materia de transformación y distribución de la propiedad, que contempla de un modo mucho más exclusivo la adjudicación a personas naturales, si bien últimamente se observan indicios superadores de este criterio. El artículo 2.º de la Ley venezolana, en su apartado *b)*, garantiza el derecho de todo individuo, o grupo de población apto para los trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierra o la posean en cantidad insuficiente, a ser dotados de propiedad de tierras económicamente explotables; y en el apartado *e)*, después de aquella indicación, antes citada, sobre el favor hacia la pequeña y mediana propiedad, añade «y de las cooperativas agrícolas»; en el Título 2.º, sobre las dotaciones, distingue las dotaciones colectivas o individuales y regula las primeras. Esta tendencia, que pudiéramos llamar neocolectivista, adquiere una expresión muy clara en la Ley peruana, cuyo artículo 2.º, en el apartado *b)*, proclama como finalidad de la Reforma Agraria «difundir y consolidar la pequeña y la mediana propiedad explotada directamente por sus dueños»; pero añade en el apartado 12: «Garantizar la integridad del derecho de propiedad de las comunidades de indígenas sobre sus tierras y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de la población». Y en el apartado *d)*: «Fomentar la organización cooperativa y normar los sistemas comunitarios de explotación de la tierra». *Por regla general, todas las leyes de Reforma Agraria Integral contienen una legislación protectora de las comunidades indígenas respetando este sistema de explotación, con tendencia*

brasileña, los artículos 24 y 25, además del fundamental 2.º, párrafo 3; artículo 4.º; artículos 16, 18, 19, 20, 21, 47 y siguientes, y 64. La Ley brasileña define en el artículo 4.º la propiedad familiar, con los mismos requisitos antes dichos, dejando la fijación de su superficie al IBRA para cada región y tipo de explotación. El Código Agrario de Panamá, artículo 13, alude al patrimonio familiar de los agricultores de escasos recursos, dejándolo sujeto a los planes integrales de desarrollo económico, teniendo en cuenta los intereses nacionales y la protección efectiva de los derechos de los pequeños productores del campo.

a dinamizarlo mediante la cooperación, para recoger así, por última vez, los precedentes colectivistas de la legislación incaica, lo cual explica la mayor importancia de normas de este tipo en leyes como la peruana, cuyo artículo 94 aclara que las adjudicaciones serán hechas únicamente a personas naturales, a comunidades indígenas y a cooperativas previamente calificadas, unas y otras, por el Instituto. Como vemos, aquí se enumeran las tres hipótesis posibles contempladas por la legislación de Reforma Agraria Integral.

También ha de citarse el artículo 3.º de la Ley brasileña, según el cual «el Poder público reconoce a las entidades privadas, nacionales o extranjeras, el derecho a la propiedad de la tierra en condominio, sea bajo formas de cooperativas, sea como sociedades abiertas constituidas de acuerdo con la legislación en vigor»; y su párrafo único aclara que «los estatutos de las cooperativas y demás sociedades que se organizan en la forma prevista en este artículo deberán ser aprobados por el IBRA, que establecerá condiciones mínimas para la democratización de estas sociedades». *El Estatuto de la Tierra da, pues, un paso adelante al contemplar no sólo las tres hipótesis clásicas de propiedad familiar, comunidad y cooperativa, sino también el tipo de sociedad abierta, con capital democratizado.* Parece aludirse aquí a un tipo de sociedad completamente distinto de la sociedad mercantil, con participación de los trabajadores en los beneficios y en la dirección, que es como debe entenderse esa palabra «democratización», y habrá que esperar a que se dicten los estatutos de tales sociedades.

Sin embargo, tal como aparecen configuradas las leyes y tal como han comenzado a aplicarse en la práctica, resulta que el tipo predominante de adjudicación será siempre el de propiedad individual de tipo familiar, integrando las diversas unidades una cooperativa, al objeto de reforzar su posición económica (47).

(47) En la primera expropiación llevada a cabo por el IBRA, que se ha referido a un ingenio de azúcar en el Nordeste, hacienda Caxangá, se ha tratado ampliamente de establecer una cooperativa que, por lo menos, explotase la fábrica bajo este régimen; de momento no se ha adoptado solución, pero el tipo Reforma Agraria en fincas de caña de azúcar podría conducir más fácilmente que otros a esta forma de explotación o cultivo individual de los lotes, existiendo luego una fábrica propiedad de la cooperativa, o bien, pura y simplemente, a un tipo de explotación colectiva, apoyada precisamente en la indivisibilidad de la fábrica de azúcar. Podría surgir así una Reforma Agraria modernizada para el Caribe, con objeto de oponerla al sistema de las granjas colectivas.

También, a título excepcional, se contempla por las leyes la adjudicación de tierras para la creación de empresas muy rentables, con dimensiones superiores a la de la explotación familiar, en la Ley colombiana, artículos 45 y 46; también en la Ley ecuatoriana, artículo 57.

a) *Avance de la «propiedad pública» y del intervencionismo.*

En todo caso, la «propiedad pública» en agricultura ha realizado importantes avances en aquellos países, como Perú —y Chile va a seguir el ejemplo—, que han nacionalizado las aguas de riego, lo que se explica por la enorme importancia que tiene este elemento en países con zonas áridas y semiáridas, junto a grandes ciudades consumidoras. Según el peruano ARMESTAR, este principio sería tradicional en el Perú; yo creo que el verdadero precedente se halla en las Leyes de Indias (48).

Casi todas las leyes de Reforma Agraria Integral se ocupan de las aguas. La Ley venezolana, en su capítulo III (arts. 41 a 51), aplica el principio de la afectación de las públicas y de las privadas sobrantes a los fines de Reforma Agraria. Se reserva el Estado un fuerte intervencionismo para adecuar el uso del agua al interés social. Se prevé también la constitución de sociedades de usuarios con carácter obligatorio (49).

El Código de Panamá, caracterizado por su extensión y organicidad, trata del régimen de las aguas en los artículos 419 a 442. Sigue el sistema venezolano de la afectación acentuando intervencionismo y prevé la cooperativa de usuarios, lo que se explica por el gran énfasis dado en ese Cuerpo legal al cooperativismo (50).

6. *El principio de la distribución de la propiedad.*

Del principio de la empresa familiar y de la empresa comunitaria —tomadas como modelo— se derivan otros dos fundamentales: el de distribución de la propiedad, por una parte; el de la integración del minifundio y establecimiento de unidades mínimas agrarias, por otra.

El principio de distribución de la propiedad, característico de

(48) Cfr. de aquél *La tierra y el hombre*, Lima, 1963.

El aprovechamiento de las aguas se puede tener por prescripción o concesión y es inseparable de la tierra.

Es importante la abolición de los derechos de toma libre, de cabecera o de cualquier otro; el aprovechamiento se planifica funcionalmente.

Se promete un Código de Aguas, y se reglamenta también la obtenida de pozos.

Pieza básica del sistema es, como en España, la Comunidad de Regantes, ya que nuestra Ley de Aguas influyó en la peruana de 1902, artículos 109 a 126.

(49) La Ley ecuatoriana dedica al tema los artículos 104 y siguientes, que dan entrada al IERAC respecto a cualquier decisión judicial o administrativa relativa al uso de las aguas, y el 105, sobre asignación de caudal a los lotes adjudicados.

(50) El mismo sistema de afectación —no de nacionalización— sigue la Ley guatemalteca, capítulo XXIII.

todas las legislaciones de Reforma Agraria, se desarrolla, ante todo, mediante un proceso de división de las grandes propiedades. Aquí surge uno de los puntos críticos de la Reforma Agraria: se alega en contra de tal tendencia divisoria que precisamente las grandes unidades son las que están en condiciones de producir, solucionando el déficit de alimentos que padecen muchos de los países americanos, los cuales se ven forzados a importarlos de otros lugares. Se recuerda que países con tanta abundancia de fundos públicos inexplorados podrían remediar sencillamente el hambre de tierra disponiendo de ese inmenso patrimonio; pero frente a postura semejante, que es la de los enemigos de la Reforma Agraria, se contesta que precisamente ésta tiene por objeto destruir una oligarquía de terratenientes y que, por ello, debe, forzosamente, actuar la expropiación con respecto a tierras privadas, acumuladas en exceso, sin perjuicio de utilizar también las masas de tierras públicas para la Reforma Agraria (51).

Esta redistribución de la propiedad se logra a través de una serie de medidas, entre las cuales destaca:

A. *La expropiación.*—*De la expropiación por utilidad pública se ha pasado a la expropiación con utilidad social, o por causa de interés social, como instrumento típico de la Reforma Agraria Integral, ligada a la idea de función social.* No se trata, sin embargo, de un ligamen con correlación absoluta; así, el artículo 26 de la Ley venezolana declara que son inexpropiables para los fines de la Reforma Agraria los predios rústicos que cumplen con su función social, de acuerdo con el artículo 19, salvo las excepciones establecidas expresamente en esta Ley y en el artículo 27; procederá la expropiación cuando en el lugar de las dotaciones o los circunvecinos no existan, sean insuficientes o inapropiadas tierras baldías u otras de las propiedades rústicas liberadas en el capítulo 1.º del Título I de la presente Ley, ni haya podido el Instituto Agrario Nacional adquirir por algún otro medio otras tierras también económicamente explotables.

Dicha expropiación se realizará, en primer lugar, sobre aquellas tierras que no cumplan su función social.

Por otra parte, *no se expropia por expropiar, sino en cuanto*

(51) Muy significativo, al respecto, es la polémica entre PETER TORNER, Director del *Land Tenure Center*, de la Universidad de Wisconsin, y de LUIS LARRAIN MARÍN, publicada en el *Boletín del Land Tenure Center*, noviembre, núm. 21, correspondiente a agosto-octubre 1965. Allí puede verse el contraste de argumentos. También en el libro citado de POWELSON, pág. 59, y en otros lugares de la misma obra.

ello resulte necesario para cambiar la estructura; no se establece en las leyes de Reforma Agraria Integral límite a la propiedad (52).

Es muy significativa la escala de prioridades que se contiene en el cuerpo general de estas leyes.

En primer lugar, se echa mano de las tierras públicas. Así, el artículo 55 de la Ley colombiana establece que, salvo en los casos de que trata el artículo 58 de la presente Ley, la dotación de tierras por parte del Instituto se hará utilizando, en primer término, las tierras baldías fácilmente accesibles a los campesinos de la región respectiva; si fuere necesario adquirir otras de propiedad privada, se procederá de acuerdo con el siguiente orden de prelación: tierras incultas no cobijadas por las normas sobre extinción del dominio; tierras inadecuadamente explotadas; los predios que en su extensión total, o parte importante de la misma, se exploten por medio de arrendatarios o de aparceros; tierras adecuadamente explotadas y cuyos propietarios estén dispuestos a enajenarlas voluntariamente en las condiciones previstas por esta Ley.

Parecidas prioridades en los artículos 48 a 51 de la Ley peruana, o sea: primero, las tierras públicas; segundo, las tierras privadas incumplidoras de la función social; tercero, las tierras privadas particulares; en casos extremos se expropian también aquellas que cumplan su función social, cuando existan tensiones en una zona determinada que deben ser resueltas de todos modos (53).

a) Este juego de prioridades se manifiesta en una institución relacionada con el mecanismo expropiatorio, y que es la afectación.

La afectación puede ser definida como una limitación de la

(52) Con la excepción, acaso, de la Ley ecuatoriana, artículos 33, 34 y 35, donde se dice: «Ninguna persona, natural o jurídica, podrá ser propietaria de la Costa de más de 2.500 hectáreas, a las cuales podrán agregarse hasta 1.000 hectáreas de sabanas y pastos naturales, y en la Sierra, de más de 800 hectáreas, a la que podrán agregarse hasta 1.000 hectáreas de páramos o de terrenos eriales sin posibilidades de riego con aguas superficiales».

(53) A ellos se refiere el artículo 58 de la Ley peruana, según el cual sólo podrán expropiarse tierras que se hallen adecuadamente explotadas si la superficie de una zona de minifundio debe ensancharse con propiedades aldeñas, para facilitar a los pequeños arrendatarios o aparceros la adquisición o ensanche de las parcelas en que han venido trabajando, cuando la adquisición sea necesaria para establecer a pequeños propietarios; también la Ley ecuatoriana parece presuponer el principio en los artículos 36 y 37; la Ley brasileña, en su artículo 9.º, que establece, a su vez, una prioridad dentro de las tierras públicas, afectando: primero, las tierras propiedad de la Unión que no tengan otra destinación específica; después, las reservadas por el Poder público para servicios u obras de cualquier naturaleza, y, en tercer lugar, las tierras baldías de la Unión, de los Estados y de los Municipios.

propiedad, de origen legal, que representa un primer paso hacia la expropiación. Se pone de relieve en las leyes americanas, de forma semejante a como sucede en España: aquí, primero se declara una zona de interés nacional, quedando, pues, afectadas esas tierras, y después se procede a la expropiación de unas y a exceptuar otras; también en América se utiliza esta misma técnica, con algunos matices: la Ley peruana regula, ante todo, la afectación de tierras para la Reforma Agraria, lo cual las deja, en principio, sujetas a las consecuencias de ésta (54). El término «afectación» venía ya utilizado por la Ley venezolana en el artículo 28, por ejemplo, al decir que no son afectables a los fines de la Reforma Agraria los parques nacionales, reservas forestales, zonas protectoras, monumentos naturales y artísticos y santuarios de la fauna, así como los terrenos o fundos cuya extensión no exceda de 150 hectáreas de primera clase o sus equivalentes en tierras de otras calidades, según lo que al efecto se establezca en el reglamento.

En sustancia, todas estas leyes declaran cuáles son los predios afectables o expropiables, y cuáles, por el contrario, pueden quedar exceptuados.

La técnica utilizada es la de declarar zonas prioritarias de Reforma Agraria donde resulta aplicable el mecanismo de la expropiación con pago en títulos, o sea de la expropiación regulada en la Ley (55).

La idea de afectación conduce a la de zona prioritaria o superficie donde preferentemente se va a llevar a cabo la Reforma Agraria. No sólo en la Ley brasileña, sino también en la colom-

(54) Así, en el Título I, bajo el título de «Las limitaciones y obligaciones de la propiedad rural», el capítulo 1.º trata de la «afectación», y ésta abarca a todos los predios rústicos, cualquiera que sea su propietario y su situación en el territorio nacional, definiéndola en el artículo 8.º, al decir que «consiste, para los fines de la presente Ley, en la limitación del derecho de propiedad rural impuesta con fines de Reforma Agraria, en forma expresa e individualizada, a la totalidad o parte del predio, para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente calificados, de conformidad con esta Ley; la afectación parcial no limita el derecho de libre disposición del resto del predio».

(55) Aspecto de gran interés es el de la afectación de los bienes de la Iglesia, conventos, monasterios y asociaciones religiosas, que se declara expresamente sin dístico alguno, igual, pues, que si se tratara de propiedades públicas. La Ley peruana, que es la única en tratar el tema, sólo exceptúa las áreas dedicadas exclusivamente a la enseñanza, asistencia social, investigación científica y sostenimiento de dichas instituciones, sin que se aplique esta excepción cuando se trate de fundos mal cultivados (artículo 15).

Así, pues, se ha planteado algo así como una nueva desamortización, pues en esos países hubo la operada en el XIX. La Iglesia es favorable a la entrega de sus tierras para esa finalidad de Reforma Agraria, como lo prueban las donaciones hechas por los Prelados chilenos.

hiana, el artículo 57 presupone esta misma noción. Tratándose de adquirir tierras de propiedad privada, el Instituto se ajustará, además, a las siguientes reglas: primera, dará prioridad a aquellas zonas donde sean notorias la concentración de la propiedad territorial o la desocupación total o parcial de una numerosa población campesina, y aquellas otras donde existan fenómenos activos de erosión, imperen inequitativas relaciones de trabajo o se registren niveles de vida campesina sensiblemente bajos con relación a los de otras regiones del país. También la Ley peruana dice que la ejecución de la Reforma Agraria se llevará a cabo por zonas, cuya determinación será establecida por Decreto Supremo, previo informe del Instituto, para determinar la prioridad con que deben ser declaradas las zonas de Reforma Agraria; el Instituto deberá tener en cuenta los siguientes factores: excesiva presión demográfica y falta de medios de trabajo que no sean los de actividad agropecuaria, excesiva concentración de la tierra, existencia de sistemas feudatarios, existencia de predios abandonados o deficientemente trabajados o de salarios que no satisfagan las necesidades primordiales.

Esta idea de zona, característica también de la legislación española, podemos considerarla común. En conclusión, de cuanto venimos diciendo últimamente podríamos establecer el siguiente *esquema de intensidad para la aplicación de la Reforma Agraria*:

1.º *Aplicabilidad de la Reforma Agraria a todo el territorio nacional.* En realidad, todas las leyes de Reforma Agraria Integral se dictan con carácter general para el conjunto de un país.

2.º *Afectación declarada, en general, mediante una serie de principios o criterios básicos.*

3.º *Declaración de zonas prioritarias.*

4.º *Aplicación en la zona de los criterios sub 2.*

5.º *Expropiación concreta de toda o parte de una finca situada en esa zona.*

Estos serían los grados de aproximación verificados por el mecanismo expropiatorio.

b) *El derecho de reserva del propietario.* Característica también de estas leyes de Reforma Agraria Integral, lo mismo que de la legislación española, es la de reconocer en todo caso una reserva de tierra a favor del propietario. Así, en la Ley venezolana el artículo 30 dice que los propietarios de fundos por ex-

propiar tendrán el derecho de reservarse en ellos las extensiones respectivas fijadas como inexpropiables en el artículo 29 (56).

El propietario de tierras reservadas, lo mismo allí que en España, ha de lograr una cierta intensidad de cultivo, dentro de un plazo determinado, para justificar a posterioridad esta reserva (57).

Además de las reservas a particulares, se establecen reservas por razones públicas (58).

c) *Tierras expropiables. Todas aquellas situadas en zonas prioritarias que no puedan ser reservadas* están sujetas a expropiación, de modo que procede verificar también en América esa distinción fundamental del Derecho español entre tierras *reservadas*, tierras *en exceso* —que son objeto del mecanismo expropiatorio— y tierras *exceptuadas o inafectables*.

d) *El precio*. Constituye el punto más interesante. Se fija buscando una media entre valores fiscales y valores venales, con más o menos matices. Así, el artículo 25 de la Ley venezolana atiende a la producción media durante los seis años anteriores, valor de la declaración o la estimación oficial hechas con propósitos fiscales, y precio de adquisición del inmueble en las últimas transmisiones que se hubieran realizado en los diez años que precedan al momento de avalúo y los precios de adquisición de inmuebles semejantes en la propia región o zona durante los últimos cinco años (59). El valor de las mejoras mediante tasación pericial será

(56) V., también, artículos 31 y 32 de la Ley colombiana; artículo 59 de la Ley peruana; indirectamente, se acoge el sistema del 29; Ley peruana, artículo 25.

(57) El artículo 32 de la Ley venezolana declara expropiables las reservas cuando no hubiesen sido cultivadas las tierras en término de tres años o no se hubiese organizado en ellas una explotación ganadera eficiente en el término de cinco, contados a partir de la fecha de efectuada la dotación de tierras o fijada la reserva, o si durante este lapso han estado explotadas en forma indirecta; se trata, pues, de un verdadero compromiso de cultivo directo. En la Ley peruana, el artículo 32 deja la fijación de los límites de inafectabilidad a Decreto Supremo, con el voto del Consejo de Ministros, previo informe del Instituto, y señala que los propietarios de fundos eficientemente trabajados y conducidos directamente podrán solicitar la ampliación hasta el cuádruplo de los límites de inafectabilidad a que se refiere el artículo 32. Como vemos, pues, se exige para la reserva el cultivo eficiente y directo, o sea el cumplimiento de la función social de la propiedad.

(58) Ley venezolana, artículo 12; Ley colombiana, artículo 45; Ley peruana, artículo 28.

(59) La Ley peruana, en el artículo 75, atiende al promedio de valores declarados en los últimos cinco años para el impuesto predial rústico, valorización de acuerdo a la apreciación del rendimiento potencial de la tierra, tasación directa de acuerdo a los últimos aranceles del cuerpo técnico de tasaciones. El Código de Panamá, en su artículo 45, dispone que la indemnización no sea nunca superior al valor catastral promedio de la finca, pero después de los cinco años de vigencia del Código se pagará una suma no mayor del promedio del valor catastral comprendido entre el 27 de diciembre de 1965 y la fecha en que se haga la solicitud de expropiación; en las expropiaciones de tierras adjudicadas después de la vigencia de cinco años se pagará por este concepto una suma no mayor de aquella en que la tierra fuere vendida.

reconocido en todos los casos, y este es un principio, también, de carácter general (60).

Podríamos decir que *el principio que se sigue en materia de precio es semejante también al de la legislación española, buscando una vía media entre valor en venta y valor fiscal.*

e) *Forma de pago. Característica de la Reforma Agraria Integral es la de que no se paga en dinero, sino en títulos.* Este es un principio general de las leyes americanas, que se apartan en este punto de la legislación española (61). *Sin embargo, las mejoras se suelen pagar en dinero, así como los equipos de cultivo,* por estimar que el propietario necesita esos fondos para instalarse en otros lugares (62). Como vemos, pues, se distingue perfectamente la valoración de la tierra en sí, de la valoración de los demás elementos, aplicándose los criterios restrictivos al caso primero.

Precisamente para el pago, todas estas leyes crean uno o varios tipos de bonos agrarios. La Ley venezolana distingue tres clases de bonos, con mayores o menores ventajas, que se concretan en el plazo de vigencias y tipo de interés. Los que pudiéramos llamar peores bonos se aplican al pago de propietarios incumplidores de la función social (63).

f) Otro rasgo del instituto expropiatorio en estas leyes es el de que *se permite la ocupación previa de la finca sin necesidad de pagar la totalidad del precio o de esperar la solución de los pleitos que pueden promoverse con ocasión del mismo.* En este sentido, el artículo 65 de la Ley peruana, en caso de que el propietario objetare la valorización, el Instituto demandará la expropiación y solicitará la inmediata posesión de las tierras; bajo inventario, depositará con la demanda el valor de la indemnización a la orden del Juez (64).

(60) Según el artículo 19 de la Ley brasileña, se tendrá en cuenta el valor declarado del inmueble para efectos del impuesto territorial, o el valor constante del catastro incrementado por las mejoras y con la corrección monetaria característica del Derecho brasileño; se tomará también en cuenta el valor venal del mismo.

(61) V., por ejemplo, la Ley brasileña, artículo 11.

(62) Así, la Ley peruana, en el artículo 76, dice que el ganado, las plantaciones e instalaciones permanentes serán valorizados por separado y pagados en efectivo. La valorización se hará teniendo en cuenta los precios promedios de la plaza, la producción, en su caso, y los datos que figuren en la contabilidad del propietario.

(63) V. artículo 174. La Ley colombiana distingue los Bonos A y B en su artículo 74. El Código de Panamá habla de una sola clase, en el artículo 46, al 4 por 100, pero su aceptación no es obligatoria para el expropiado. La Ley peruana vuelve a los tres tipos (artículos 229 y 230), o sea el sistema venezolano; igual que la Ley ecuatoriana (art. 17).

(64) También el artículo 19, párrafo 2, de la Ley brasileña, según el cual para la inmediata toma de posesión hay que consignar nada más que la cantidad fijada por el propietario en su última declaración exigida por la Ley del impuesto sobre la renta; si bien se asegurará al expropiado la retirada del 80 por 100 de la cuantía depositada, como consecuencia de la obtención de la posesión.

g) *Recursos*. Otro rasgo típico es el de la existencia de recursos que cabe ejercitar a los propietarios en esta materia, lo que se regula de modo diverso; pero el principio general es reconocido en todas partes (65).

B. *La reversión*.—Además del procedimiento de la expropiación, se prevén otras medidas para procurarse tierras los órganos de la Reforma Agraria Integral, y entre ellas destaca el de la reversión.

La reversión, que tiene precedentes en las Leyes de Indias, está prevista en el capítulo 7.º de la Ley colombiana, bajo el título «Extinción del dominio sobre tierras incultas»; en la Ley ecuatoriana, artículos 38, 39 y 40; en la Ley peruana, artículos 48 a 54; en la Ley brasileña, artículo 23. El artículo 38 de la Ley ecuatoriana dispone *que se extingue el derecho de dominio sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria que se hubieran mantenido inexploradas por más de diez años consecutivos; estas tierras pasarán a poder del IBRAC*; el artículo 48 de la Ley peruana dispone que se dedicarán a los fines de Reforma Agraria las tierras del Estado y las que reviertan a su dominio; el artículo 17 de la Ley brasileña dispone la reversión de la posesión al Poder público de tierras de su propiedad indebidamente ocupadas y explotadas, por cualquier título, por terceros. Hay, pues, dos matices en la reversión de tierras privadas: de que se incumpla la función social de la propiedad, que es característica de la legislación ecuatoriana, y la reversión de tierras públicas de baldíos al Estado por haber sido indebidamente ocupadas y explotadas, que es el matiz que alude ese artículo 7.º de la Ley brasileña.

C. *Adquisición voluntaria*.—Este medio de procurarse tierras está unánimemente admitido, como es natural, y la verdad es que juega un papel bastante importante en todos los procesos de Reforma Agraria. En España, el Instituto Nacional de Colonización ha adquirido una serie de fincas por este sistema, y

(65) V. artículo 36 de la Ley venezolana; v. art. 19 de la Ley brasileña, párrafo 5, según el cual de toda decisión que fijare el precio en cuantía superior a la oferta formulada por el órgano expropiante habrá obligatoriamente recurso de oficio frente al Tribunal Federal de Recursos, comprobado en acción expropiatoria, que el inmueble tiene valor superior al declarado por el expropiado, y comprobada su mala fe o el dolo de éste, podrá la sentencia condenarlo a la penalidad prevista en el artículo 49, párrafo 3, de esta Ley, deduciéndose del valor de la indemnización el montante de la penalidad; este artículo dispone que las declaraciones de los propietarios para proporcionar datos destinados a la inscripción catastral serán hechas bajo su entera responsabilidad, y en caso de dolo o mala fe procederá la obligación de pagar el doble de los tributos realmente debidos, además de las multas procedentes y de los gastos de las comprobaciones necesarias.

ello ha sido característico de la Ley de Colonización argentina (66).

D. *Además de las tierras particulares que se adquieren por expropiación, reversión, compra, permuta o donación, se dispone para la obra de Reforma Agraria, tal como lo hemos afirmado, de las tierras públicas que caen dentro del ámbito de estas leyes, para aplicar en ellas con carácter preferencial el principio distributivo.* No se puede ya distribuir los baldíos como se había venido haciendo hasta ahora, con criterios puramente económicos, a veces políticos, sino con un criterio social distributivo de la propiedad, de acuerdo con la orientación general de la Reforma Agraria Integral (67).

La materia de baldíos o «tierras devolutas» adquiere una importancia enorme para la Reforma Agraria Integral, como lo prueba el hecho de que todas las leyes le dediquen una serie de preceptos, afirmando, en primer lugar, la afectación de las tierras públicas y de los baldíos a los fines de Reforma Agraria. Así, el artículo 10 de la Ley venezolana dice: «Las tierras de las entidades públicas quedan afectadas a los fines de la Reforma Agraria»; y el 11 incluye «las pertenecientes a los Estados y Municipalidades y a los Establecimientos públicos de estas entidades», sin escapar las ocupadas por las explotaciones de hidrocarburo y mineras, cuando su aprovechamiento sea compatible (art. 14).

En su consecuencia, no se dará curso a solicitudes de arrendamiento de baldíos (art. 16). En verdad, la Reforma Agraria viene a dar nuevo enfoque, con una perspectiva integral, a este problema, que había llenado la historia del régimen agrario americano desde la Emancipación (68).

Muy importante es la regulación de los «baldíos nacionales» contemplada por la Ley colombiana, que le dedica el capítulo VIII (arts. 29 a 42), poniendo límites a la adjudicación (450 kilómetros), si bien lo hace con flexibilidad. Se prohíbe la adjudicación a sociedades, salvo que sean colectivas o limitadas, con-

(66) Ley venezolana, artículo 35; Ley colombiana, artículo 54.

(67) V. Ley venezolana, artículos 12 a 17; Ley colombiana, artículo 29; Ley peruana, artículo 48.

(68) El Código de Panamá considera «tierra baldía» a toda la que no pertenece en propiedad privada a personas naturales o jurídicas, y tierras patrimoniales a las adquiridas por éste a cualquier título (arts. 24 y 25). Todas son afectadas a la Reforma Agraria, y de modo especial las comprendidas en una faja de ocho kilómetros de ancho a cada lado de la línea central de carreteras, lo que nos recuerda el famoso proyecto del Presidente João Goulart en el Brasil, que propugnaba la Reforma Agraria por expropiación de esas tierras revalorizadas por la obra pública de penetración. Verdaderamente, en América el aspecto de la vialidad es decisivo para la Reforma Agraria. Basta abrir carreteras para conquistar, en muchos lugares, nuevas tierras.

tratantes con el INCORA, si bien, de acuerdo con el estilo general de esta Ley, ello tiene sus excepciones (art. 33). Se dictan normas para impedir la acumulación de tierras adjudicadas. Los baldíos se destinarán a colonizaciones realizadas por el Instituto, mas no se sigue en esta sinuosa Ley el sistema de la afectación general (69).

E. *La Colonización*.—En términos generales, podríamos decir que las leyes de Reforma Agraria Integral consideran que existe colonización siempre que haya una transformación valorizadora de la tierra previa a su distribución, de modo que hay también coincidencia con el Derecho español.

Colonizar es a lo rústico lo mismo que «urbanizar» es al suelo edificable: una labor preparatoria de la parcelación e instalación de futuras y numerosas familias sobre una zona dotada de cierta unidad.

Así, pues, incluimos éste entre los medios de que disponen los Institutos de Reforma Agraria para procurarse tierra repartible. La colonización pasa a ser una simple faceta de la Reforma Agraria.

La Reforma Agraria Integral es mucho más que un intento colonizador, tal como lo ha pretendido alguno de sus detractores. La Reforma Agraria Integral, según vamos viendo, no cuenta con la colonización más que como uno de los canales que tiene para su actuación.

La colonización ha precedido en casi todos esos países a la Reforma Agraria. Disponiendo de tantas tierras, algunas de ellas fácilmente transformables, es natural que se acudiera a la colonización combinada con la inmigración, según aquel concepto «poblacionista». Los Institutos de Inmigración y Colonización son los ascendientes de los actuales Institutos de Reforma Agraria (70).

Mas el cambio de nombres es bien significativo. *Lo esencial de la Reforma Agraria Integral* —según lo ha dicho GIMÉNEZ LANDINES— es «la transformación de la estructura legal de pertenencia de la tierra», por lo cual se distingue nitidamente de la colonización (71).

(69) Proclamado en el artículo 16 de la Ley ecuatoriana el 9.º de la Ley peruana, que ordena al Estado la adjudicación gratuita a la Corporación Financiera de la Reforma Agraria de todos los predios rústicos de dominio privado, salvo los destinados a fines específicos de entidades o servicios públicos.

(70) Un caso típico es el del Brasil; del INIC se pasó a la SURRA (Supersistencia de Reforma Agraria) y de ésta al IBRA.

(71) El ilustre reformador venezolano tuvo que defender su Ley de la acusación antes aludida, según puede verse en su obra citada, vol. II, pág. 226. Allí se muestra

Lo hecho en materia de colonización por estos países es de grandísima importancia, especialmente en Argentina, Méjico, Brasil, etc. (72).

Viniendo al examen sucinto de las leyes, diré que la Ley venezolana contempla como un supuesto de colonización, aunque no la llame así, la transformación de una zona por obras de riego, drenaje y demás de aprovechamiento hidráulico (cap. II, arts. 180 a 189), que podrá ser declarada «zona de desarrollo integral», en forma, pues, parecida al caso español del Plan Badajoz.

La Ley colombiana sí que se ocupa de la colonización, a la que dedica el capítulo IX, distinguiendo las que comportan adjudicaciones de baldíos, según lo ya visto, y las «colonizaciones dirigidas» en tierras especialmente aptas, cuyo 70 por 100 se asignará gratuitamente a trabajadores pobres como «unidades agrícolas familiares», y el resto podrá venderse por el Instituto en las condiciones y con los límites del artículo 45. Para el caso específico de la transformación en regadío se dictan normas en el capítulo XII, bajo el título «Adecuación de tierras al cultivo. Distrito de riegos», basadas en *el mismo principio de la Ley española de Colonización, que las plusvalías derivadas de una gran obra hidráulica no beneficien al propietario, salvo por vía de reserva parcial* (con el límite de 100 hectáreas).

Presenta gran interés la Ley guatemalteca, que se llama, precisamente, «de transformación agraria» y se apoya en el concepto de «zona de desarrollo agrario», tratada en forma semejante a

partidario de la colonización, pero sin que en nombre de ésta se pueda imponer la emigración forzosa al campesino. Este es, justamente, uno de los puntos críticos del problema agrario en muchos países sudamericanos; contribuiría mucho a resolverlo el traslado interno de poblaciones de la Sierra a la Costa, o a la Ceja de la Selva, en el Perú o Ecuador; del Nordeste al Sur, en el Brasil. Mas, ¿cómo imponer la marcha a campesinos apegados a su terruño, adaptados a él, incluso fisiológicamente? Aquí se interponen las dificultades raciales: el indio gusta de la sierra; el negro, del litoral. POWELSON recuerda cómo los indios bolivianos morían en la Selva durante la guerra del Chaco (ob. cit., pág. 62).

(72) MARDONIO SALAZAR, después de alabar las leyes argentinas de inmigración, vituperó la colombiana de 1936, antecedente de la actual de Reforma Agraria, por cuanto sólo los colombianos podían ser adjudicatarios de lotes (ob. cit., pág. 389). No podemos exponer, ni siquiera sucintamente, la historia moderna de la Colonización, ni tratar de ejemplos magníficos, como la Colonia argentina de San José, estudiada por el ilustre agrarista Bernardino HORNE; las realizadas por japoneses en el Brasil, apoyadas por la importante y meritoria cooperativa COTIA, de São Paulo, como la de la hacienda Capibari, o por holandeses en Holambra... Ha habido fracasos, como el de la colonia de alemanes citada por POWELSON, loc. cit.

Hay proyectos grandiosos de Colonización, como el de la carretera marginal de los Andes, debido al Presidente Belaúnde Terry, o el Proyecto Peruvia, que comprende una zona de 100.000 kilómetros cuadrados al Este de Lima. (Cfr. ARMESTAR, ob. cit.)

En Perú cabe citar la de San Lorenzo, basada en grandes obras hidráulicas; como algunos de Venezuela: el Guarico, Aroa, etc. (verlos en la obra de GIMÉNEZ LANDINES, II, página 236). Cabría citar la obra realizada en Brasil por varias Superintendencias, creadas a fin de promover el desarrollo regional, especialmente la poderosa SUDENE, en el Nordeste.

como lo es nuestra «gran zona de colonización», con arreglo a esos principios que vamos dibujando.

La Ley ecuatoriana introduce una distinción que hará fortuna, tanto en la Ley ecuatoriana como en la Ley brasileña: *colonización oficial y colonización de particulares, bajo el control y con la ayuda del Estado* (73).

La Ley peruana, generalmente próxima a la Ley venezolana, no dedica un capítulo especial a la colonización, sino que la trata en el III, bajo el epígrafe «De la incorporación de nuevas tierras al cultivo y del mejoramiento de las existentes», tratando, en especial, de las obras de irrigación, anunciando un Plan Nacional. Es curioso que el Estado se reserve para efectos de colonización, salvo derechos de terceros, las tierras ubicadas a 20 kilómetros del eje de todo camino, carretera o ferrovía y de su trazo que construya con fondos públicos en la región de la Selva, cuyas tierras inexploradas se declararon también zonas reservadas (74).

En suma, hay unos rasgos comunes para la figura de la colonización en todas estas leyes.

Estudiados los diversos aspectos de la adquisición y preparación de tierras, podemos pasar a la segunda fase, que es la de la distribución propiamente dicha, pues ya sabemos que las instituciones de la Reforma Agraria no pueden guardar para sí el suelo rústico.

También aquí hallamos principios parecidos. La dotación de tierras —como le llama la Ley venezolana—, o la adjudicación —terminología más frecuente—, se realiza por los Institutos de Reforma Agraria.

Título por regla general, a título oneroso.—Antes de la Reforma Agraria Integral, a propósito de las adjudicaciones de baldíos, se debatió la gratuidad u onerosidad, habiendo triunfado ésta finalmente; lo mismo que ocurre en las leyes de Reforma Agraria Integral, con la excepción de la Ley venezolana, que admite la dotación gratuita o la onerosa; aquélla sólo cuando lo justifique la condición económica del adjudicatario (art. 62). La Ley vene-

(73) Cfr., respectivamente, artículos 60 y 55.

(74) Aquí se ve, tal vez, la preocupación de Belaúnde por asegurar, en beneficio del interés público, las plusvalías a crear mediante su carretera marginal. La norma, por lo demás, es coincidente con la del artículo 56 de la Ley brasileña, que declara área preferente de Colonización la «situada a lo largo de los ejes varios para ampliar la frontera económica del país». La Ley peruana da un concepto de Colonización que se aparta del corriente: el establecimiento organizado de grupos de agricultores en las unidades de Reforma Agraria y la prestación de asistencia a tales grupos (art. 99). Se mira sólo al aspecto de «población» y no al de «transformación». Con todo, se sigue el sistema clásico.

zolana es lógica: si todo desheredado tiene derecho a la propiedad, había que posibilitar su ejercicio mediante la gratuidad; lujó que se puede permitir un país, rico por su petróleo, como es el caso de Venezuela. La Ley venezolana es, pues, la más generosa, pues en las adjudicaciones onerosas prevé rebajas sobre el precio de coste y obras (art. 65).

Ya hemos visto que la Ley ecuatoriana admite también la adjudicación gratuita, y, asimismo, el Código de Panamá (art. 62). Las demás leyes son concluyentes a favor de la onerosidad sin excepciones, tal como lo hace también la legislación española (75).

Cuantía.—El principio general es el del *coste más las obras* (art. 100 de la Ley peruana).

Plazo.—El pago del precio del lote se prorratea en *una serie de años, de veinte a treinta* (Ley venezolana; veinte en la Ley peruana, que faculta al Instituto para acordar años muertos, con el tope de cinco).

Tipo de contrato.—*La Ley venezolana no precisa.* Habla de un título de propiedad (parece, pues, que no hay reserva de dominio), con las condiciones de adjudicación, linderos y demás requisitos exigidos por la Ley de Registro Público, haciéndose constar las restricciones legales. Tal título se inscribirá en el Registro correspondiente y en los libros del Registro Agrario del I. A. N. (art. 75).

El Código de Panamá distingue dos fases: la provisional y la definitiva (si no llega a 50 hectáreas, no habrá más que la definitiva). La definitiva se materializará, al parecer, en el título de donación o compraventa, según los casos.

La Ley colombiana habla de adquisición por adjudicación —aludiendo seguramente a la gratuita— o por compra (art. 51). No parece que haya reserva de dominio, sino obligaciones a cumplir. Quizá toda esta materia se deja en sus detalles a la reglamentación de la Ley. De todos modos, el título definitivo sólo se otorga cuando se demuestre haber explotado económicamente (artículo 48, apartado *a*), y el artículo 53 presupone un contrato de «promesa de venta».

La Ley peruana, con técnica más depurada, habla de venta con reserva de dominio, de acuerdo con el modelo italiano (artículo 100, que combina la operación con un seguro de vida).

(75) La Ley guatemalteca prevé rebajas en su artículo 107.

Beneficiario.—Puede serlo, en general, una persona individual o colectiva: comunidad indígena, cooperativa o centro agrario; sólo muy excepcionalmente, las sociedades.

La Ley venezolana es la que admite al centro agrario como posible beneficiario, planteando interesantes problemas su determinación. En cuanto a los campesinos adjudicatarios, se establecen requisitos en el artículo 67; cultivo personal, falta de tierras, mayor de dieciocho años y preferencias, en el 68; arrendatarios y similares, padres de familia numerosa, los egresados del servicio militar, los profesionales de la agricultura, los técnicos, los extranjeros agricultores.

Más o menos, se repiten estos criterios, pero hay matices en cuanto a excluir o no a los extranjeros (76).

Régimen subsiguiente a la adjudicación.—Es ya sabido que el órgano de la Reforma Agraria no puede desentenderse de la suerte que corra la parcela adjudicada. Si no se rodeara ésta de obligaciones y prohibiciones sería pronto revendida y así quedaría deshecha la costosa y difícil obra del reformador. El temor a la especulación sobre este punto en las hipótesis de adjudicaciones gratuitas. Otro motivo de preocupación es el de la división de la tierra entre los hijos del campesino.

La Ley venezolana atiende a las dos preocupaciones de forma sucinta: el artículo 73 dispone que, a falta de acuerdo entre los herederos, el I. A. N. la puede ceder a un familiar; el 74 permite la venta con autorización del I. A. N. y subrogación *ex lege* del comprador en la situación del cedente. También cabe la prenda agraria o industrial, mas no el arrendamiento, salvo fuerza mayor y con autorización del I. A. N.

Pero, además, ha regulado una institución típicamente agraria: el Patrimonio Familiar.

Requiere solicitud del interesado; inscripción en el Registro de la Propiedad y en el de patrimonios familiares.

Presupone: unidad económica familiar; cultivo directo y personal.

Efectos: inalienable, indivisible, inembargable.

La Ley colombiana regula la «unidad agrícola familiar».

(76) Por ejemplo, el artículo 102 de la Ley peruana exige, primero, «ser peruano». Ninguna discriminación en la Ley brasileña, artículo 25, donde se matiza una preferencia que suele ser clásica, y aparece en el Derecho ecuatoriano la de quienes trabajen en la finca expropiada como arrendatarios o aparceros.

Sus requisitos son análogos, mas no los efectos; el INCORA tiene derechos de preferente adquisición. Mas hay que tener en cuenta que, según el artículo 53, el INCORA podrá exigir al titular de la unidad agrícola familiar que quede bajo el régimen del Patrimonio Familiar, conforme a la Ley 70 de 1931 y artículos 24 y 25 de la Ley 100 de 1944, sin que rija el límite de 10.000 pesos y correspondiendo al Instituto dar las autorizaciones.

Una Ley tan completa como la panameña regula, con todo detalle, el «contrato de venta con el colono» (art. 161), que se extingue por incumplimiento de las obligaciones (art. 166); luego es una venta con condición resolutoria (v. art. 168). No cabe vender sin autorización, y la Comisión de Reforma Agraria tiene derecho a ceder a un familiar en caso de desacuerdo entre los herederos (arts. 171 y 172).

El patrimonio familiar está regulado en el Título V, con arreglo a parecidos principios y algunas especialidades. Parecida importancia le atribuye la Ley guatemalteca en su capítulo IV, permitiendo su constitución a todo campesino.

La Ley peruana utiliza la noción de unidad agrícola familiar. Los titulares de las unidades se comprometen, bajo pena de rescisión, al cultivo directo y personal, no enajenar sin autorización, contribuir a las labores y servicios de interés común del núcleo, pagar el precio, integrar las cooperativas promovidas por el Instituto y acatar las directivas de carácter técnico y administrativo que éste importa.

Se regula la sucesión en forma que recuerda la Ley española (77).

F. *La tributación.*—Expuesto en líneas generales el sistema mediante el cual se procede a la expropiación e impropiedad de la tierra, resta por examinar otra medida que opera en sentido redistributivo no de forma directa —como las anteriores—, sino indirecta. Me refiero a la tributación de la tierra, que constituye un instrumento de actuación de todos los principios de la Reforma Agraria Integral, pues a través del impuesto cabe orientar, por estímulos y sanciones combinados, la transformación de un régimen agrario anticuado en otro moderno más progresivo. Esto

(77) La Ley ecuatoriana es bastante imprecisa en esta materia. V. artículos 45 y siguientes, donde también se alude al patrimonio familiar. La Ley brasileña parece remitirse a futuras normas sobre la propiedad familiar (cfr. artículo 24, I).

es, justamente, lo que ha pretendido el legislador brasileño, mostrando cierta originalidad con respecto a los demás.

Según el artículo 47 de la Ley brasileña, la tributación progresiva y el Impuesto de la Renta se utilizarán —junto con otras medidas— para:

1.º Desanimar a quienes ejercitan el derecho de propiedad sin observar la función social y económica de la tierra.

2.º Estimular la racionalización de la actividad agropecuaria dentro de los principios de conservación de los recursos naturales renovables.

3.º Proporcionar recursos para la Reforma Agraria, de modo —diría yo— que los costes de la operación se soporten al máximo por quienes con su conducta antisocial la han hecho necesaria.

La Reforma Agraria brasileña es, pues, georgista, dada la fe que parece tener en la tributación progresiva.

Empieza por considerarse la totalidad de las tierras de un sujeto en el país y se establece una escala de tamaños, cada uno múltiplo de la unidad agrícola familiar. Partiendo de que el impuesto es dos décimos por ciento del valor real de la tierra declarado por el propietario, se aplica luego un coeficiente de progresividad por *tamaños*, y más tarde, otro de *localización*, siendo, luego, todo ello multiplicado por un coeficiente de corrección que varía según la *naturaleza de la posesión y las condiciones de los contratos de trabajo* y, por otro, según las *condiciones técnico-económicas*.

6. *El principio de la unidad mínima y de la Concentración Parcelaria o integración del minifundio.*

Así como en España tenemos el gravísimo problema de la dispersión, por una parte, y de la fragmentación parcelaria, por otra, íntimamente combinados en aquellas zonas donde tiene que actuar el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, también en América se han de realizar labores de integración del minifundio para conseguir el acercamiento de ese ideal de la explotación familiar viable, que hemos visto constituye la meta básica y fundamental de las leyes de Reforma Agraria Integral. *Se trata, pues, de pasar de las pequeñas chacras, donde subsisten o malviven numerosas familias de campesinos, a otras unidades*

que, no sólo alimenten a la familia, sino que sean susceptibles de proporcionarle cierto desarrollo económico social (78).

Ello se ve con toda claridad en la Ley venezolana, la cual empieza por proclamar el principio de la unidad familiar en el artículo 76, al decir: «La forma y superficie de las parcelas dependerán de las condiciones topográficas y de la extensión por distribuir, a fin de que el parcelero pueda realizar la mayor parte de la labor agrícola con su trabajo y el de su familia y que la capacidad productiva de la parcela sea suficiente para su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional. Y después señala, en el artículo 67, tras haber proclamado el derecho a la dotación de tierras, que para la adjudicación de parcelas se deberá carecer de tierras, o ser insuficientes las que posea para alcanzar los beneficios previstos en el artículo 76. En esta Ley, pues, no se contempla de modo especial y aparte el problema de la integración del minifundio, pero está presente a través de su sistema del *derecho a la tierra* y de la *dotación* que debe hacerse a los que la tengan en cantidad insuficiente.

La Ley colombiana, por el contrario, alude numerosas veces a la *Concentración Parcelaria*, señalando que una de las funciones de los procuradores agrarios es la de presentar al Instituto Colombiano de Reforma Agraria solicitudes por las que se estudien y adelanten parcelaciones de tierras o concentraciones parcelarias en los casos que se consideren necesarios.

El artículo 80 expresa que las propiedades que por compra o expropiación adquiriera el Instituto, sólo podrán dedicarse a los fines siguientes:

- a) A constituir unidades agrícolas familiares y unidades de explotación cooperativa.
- b) A realizar concentraciones parcelarias.

Finalmente, el capítulo 16 de la Ley se dedica al tema *Mini-*

(78) En América predomina el aspecto de insuficiencia de la tierra sobre ese otro de la dispersión. De ahí que se hable de «integración». El tema presenta particularidades americanas. En Colombia, por ejemplo, se da en casos de cultivos en terrazas, lo cual complica las soluciones. En la zona azucarera del Nordeste brasileño hay una inadecuada disposición de las fincas con respecto a la fábrica de azúcar, que aparece excéntrica. Según el profesor VIVANCO, el problema a que nos referimos estaría planteado en la zona argentina de Tucumán.
Las estructuras minifundísticas han sido estudiadas por CARROLL en *Estructura agraria y distribución de los ingresos en las reformas*, cit., pág. 54. En Guatemala, el 97 por 100 de las explotaciones son de menos de 20 hectáreas. En Perú y Ecuador, el 90 por 100. En Santo Domingo, el 95 por 100. Venezuela, el 88 por 100. En Colombia, cerca de 325.000 explotaciones promedian media hectárea, y otro medio millón tienen un promedio de 2 hectáreas y media (pág. 57).

fundios y Concentraciones Parcelarias, y se empieza por declarar, en el artículo 87, que, salvo las excepciones que más adelante se indican, los fundos de una extensión superficial igual o menor a tres hectáreas se considerarán, para todos los efectos legales, como una especie que no admite división material, dictándose normas en los artículos 88 y 89 que vienen a completar este principio de indivisibilidad. El artículo 90 dispone que, con el objeto de reconstituir explotaciones agrícolas de superficie adecuada y elevar por este medio el nivel de vida en las zonas de minifundio, el INCORA llevará a cabo operaciones de Concentración Parcelaria, conforme disponen los artículos siguientes. En lo posible, las concentraciones parcelarias deberán crear unidades agrícolas familiares, con las características definidas en la Ley.

La concentración se quiere basar en la aprobación de los propietarios que representan, al menos, un 50 por 100 del área respectiva. La Concentración Parcelaria, a diferencia de lo que ocurre en España, implica o puede implicar la expropiación de la parcela del propietario que no acepte la concentración, si bien deberá ofrecérsele la posibilidad de adquirir, dentro del plan, un fundo que tenga, en lo posible, las características de la unidad agrícola familiar.

Lo mismo que en nuestro país, se crea un Comité para la gestión del proyecto de Concentración Parcelaria, en el que tienen representación adecuada los propios parceleros, con derecho a participar el cura o curas párrocos de la zona que cubra el proyecto (art. 91).

La Ley ecuatoriana contiene un capítulo 3.º dedicado a la integración del minifundio, que empieza por declarar cómo el IERAC determinará en cada zona la extensión de la unidad agrícola familiar, declarando la indivisibilidad de los predios rústicos cuando de ella hayan de resultar superficies inferiores a tal unidad, planificará la integración del minifundio y organizará campañas para obtener del minifundista la venta o permuta, con miras a integrar unidades agrícolas de escala económica y la integración cooperativista.

En el reglamento que expedirá el IERAC se contendrán medidas adecuadas para el mayor incentivo a la integración del minifundio. El artículo 44 dispone que estarán exentos de toda clase de impuestos y timbres los actos y contratos sobre propiedades rurales destinados a integrar minifundios. Como vamos viendo,

la reglamentación de una materia tan complicada como la Concentración Parcelaria se deja a los reglamentos, limitándose las leyes de Reforma Agraria a establecer los principios fundamentales.

Otra Ley en que se halla presente de un modo muy expreso la preocupación por la integración del minifundio es la peruana, que contiene un Título 7.º dedicado a la Concentración Parcelaria. Según el artículo 140, ésta tiene el propósito de corregir los defectos resultantes de la extrema división de la propiedad rural y de la excesiva dispersión de las parcelas.

Estas acciones se llevarán a cabo por iniciativa del Instituto o a petición de los grupos campesinos interesados; lo mismo, pues, que en nuestro país. Según el artículo 141, los adjudicatarios de la Reforma Agraria cuyas unidades estén ubicadas en zonas donde el Instituto lleve a cabo acciones de Concentración Parcelaria están obligados a aceptar el Plan de Concentración respectivo; el Instituto designa el órgano de administración del mismo, señala sus poderes y atribuciones y asigna los fondos necesarios para llevarla a cabo, siempre que exista la previa y voluntaria adhesión de los propietarios en el proyecto, constituyendo sólo un Comité asesor de la administración. Como vemos, se persigue siempre la voluntaria iniciación de la Concentración Parcelaria y la participación subsiguiente de los interesados, pues ya es sabido que el éxito de esta complicadísima operación depende, en gran parte, del grado de comprensión que los agricultores muestren hacia ella. Para favorecer tal comprensión, el artículo 142 dispone que los campesinos que la faciliten tendrán derecho preferencial como adjudicatarios en las colonizaciones en caso de que consientan ceder sus tierras o derechos como parte del pago del precio de las unidades que les adjudiquen; los campesinos desplazados de tierras recibirán el pago en dinero y al contado. Aquí vemos un criterio progresivo, en esta materia, muy superior al de la legislación española, pues se combina perfectamente concentración parcelaria y colonización, de modo que la operación lleve consigo el desplazamiento de campesinos. Se trata de disminuir no sólo el número de minifundios, sino también el de minifundistas.

El otro principio fundamental establecido en la materia por la Ley peruana es el de que el Instituto podrá aportar el 75 por 100 del costo de realización del proyecto, mientras que el saldo será

cubierto a prorrata entre los propietarios beneficiados. También en el Estatuto de la Tierra Brasileño encontramos la misma preocupación por la integración del minifundio, si bien no se le dedica tan importancia; así, el artículo 25 señala que las tierras adquiridas por el Poder público se destinarán, en tercer lugar, a los agricultores cuyas propiedades no alcanzan la dimensión de la propiedad familiar de la región, o sea los minifundios.

7. *El principio de colaboración entre agricultores.*

He aquí otro de los principios fundamentales de la Reforma Agraria Integral, directamente relacionado con el que acabamos de enunciar, favorable a las explotaciones familiares. Como lo dijo STUART MILL, *el fin último de éstas es el de asociarse, puesto que sólo mediante la colaboración se logrará el progreso de las unidades o empresas individuales*. La Reforma Agraria Integral se ha hecho eco de la tendencia europea más reciente hacia lo que se ha llamado «agricultura de grupo», o bien, «agricultura asociativa» (79). *La Reforma Agraria Integral llega bastante lejos en este terreno, pues no sólo fomenta el cooperativismo, sino que parece dirigirse también al aliento de las explotaciones comunitarias*. En unas leyes aparece más intenso el principio que en otras, pero, desde luego, es común a todas, hasta el punto de que junto al ideal de la explotación familiar aparece éste de la explotación o empresa asociativa, situado en el mismo plano; no es que las reformas agrarias integrales sean colectivistas, pero sí acogen el principio de la asociación como algo básico para la reforma de estructuras agrarias; naturalmente, se trata de una asociación de origen voluntario, lo cual distingue con toda nitidez este principio del colectivismo que domina la reforma de Fidel Castro.

En la Ley venezolana se ve claramente que se ha pensado en una institución semejante al ejido o, por lo menos, influida por esa importante creación de la Reforma Agraria mejicana. En cuanto al derecho a la dotación de tierras, se puede ejercitar no sólo por personas individuales, sino, también, por grupos; así, según el artículo 57, las dotaciones pueden ser colectivas o individuales,

(79) V. mi conferencia en el Instituto de Estudios Políticos, 9 de febrero de 1963, sobre «Aspectos jurídicos de la agricultura española», publicada en el libro sobre *La empresa*, del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964.

y según el 58, los beneficiarios de las dotaciones colectivas en todo caso, y los de las individuales cuando lo pidieren expresamente, se organizarán en centros agrarios, cuya administración estará a cargo de un Comité administrativo. Este Comité administrativo, según el artículo 100, ha de elaborar el proyecto de estatutos y someterlo a la asamblea para su consideración y aprobación; elaborar y aprobar, con el director técnico y con los parceleros, los planes de producción y de crédito, y vigilar la eficaz realización de la venta de los productos y el abastecimiento del centro agrario. Realmente, no se aclara si la explotación habrá de realizarse precisamente en forma colectiva o puede haber la distribución de parcelas a los agricultores individuales, cosa que parece presuponerse, pues ya se sabe que una organización de explotación colectiva requiere determinada reglamentación muy detallada sobre el sistema de trabajo, remuneración, participación en la dirección, etc.

También la Ley colombiana, en su artículo 1.º, señala como una de las finalidades de la reforma el fomento de las cooperativas; mas quizá sea esta Ley la menos favorable a la constitución de unidades colectivas de explotación, orientándose de modo fundamental a la creación de explotaciones familiares. Sin embargo, según el artículo 45, las cooperativas de trabajadores agrícolas que hayan recibido la aprobación del Gobierno podrán obtener asignaciones dentro de las tierras destinadas a unidades agrícolas familiares, y la superficie que se le señale se fijará tomando en cuenta el número de personas que las integran, pero el supuesto se contempla como excepcional.

El Código panameño dedica el Título 4.º a las llamadas *colonias agrícolas*, constituidas por un grupo no menor de 20 familias, pudiendo ser estatales y privadas, según sean o no financiadas por el Estado; la colonia elige su Consejo de administración y ha de proceder a la constitución de la cooperativa agrícola. Estimo que se parece más a nuestros pueblos de colonización que a una explotación de tipo colectivista; se trata de un nuevo núcleo, pero el cultivo de la tierra se realiza, según se deduce de los artículos 144 a 160 del Código panameño, de forma individual. De todos modos, cabe citar estas instituciones como fenómenos asociativos, puesto que se trata de que los agricultores vivan unidos y una serie de servicios, por lo menos, resultan colectivizados. Hay que tener en cuenta que, según el artículo 160, la colonia

agrícola, lo mismo que el grupo de la Ley venezolana, debe elaborar y aprobar, con el técnico que la Comisión de Reforma Agraria designe, los planes de producción, de crédito y abastecimiento y de colocación de los productos en el mercado. Parece que, por lo menos en gran medida, las explotaciones individuales han de ajustarse a las directrices emanadas del Consejo de administración de la colonia; no es sólo, pues, un municipio lo que hay aquí; es, también, un centro de planificación a escala local o primaria.

La Ley ecuatoriana establece que el IERAC procederá a la adjudicación de las tierras teniendo como objetivo la formación de unidades económicas de tamaño adecuado, individuales o colectivas, de modo que, como vamos viendo, se sitúan al mismo nivel (80). Sin embargo, el artículo 54 aclara que las adjudicaciones serán individuales, aun cuando se trate de miembros de cooperativas o de otras entidades agrícolas.

El IERAC, en casos especiales, podrá hacer adjudicaciones colectivas de acuerdo con sus reglamentos, debiendo regir para cada miembro las obligaciones establecidas en el artículo 46: obligación de cultivo directo, pago de precio, cumplir las demás obligaciones que constan en el contrato y adjudicación provisional. En el caso de cooperativas de función agropecuaria, continúa el artículo 54, se adjudicarán, por lo menos, extensiones equivalentes a tantas unidades agrícolas familiares cuantos sean los miembros de la cooperativa; aquí se contempla este tipo de explotación como excepcional con respecto a las adjudicaciones individuales.

La Ley peruana contempla, entre sus finalidades, el fomento de la organización cooperativa y normar los sistemas comunitarios de explotación de la tierra (apartado D del artículo 2.º); en el artículo 181 señala que el Estado fomentará por todos los medios la organización o funcionamiento de cooperativas de producción. También la Ley peruana trata de los centros poblados, a los que dedica el Título XI, señalando que para facilitar la vida en común de los agricultores y la obtención de servicios, así como para procurar su intercambio y esparcimiento, el Instituto promoverá la creación de centros poblados o la remodelación progresiva de los existentes en las áreas de aplicación de la Reforma Agraria; según el artículo 187, el acceso a estos centros poblados de los estable-

(80) Artículo 45.

cimientos agrícolas es libre; el ejercicio de la vida comunal no podrá ser limitado por las disposiciones fundadas en la propiedad de los inmuebles o instalaciones, sino en razón de la naturaleza y de las situaciones sociales. Se trata, pues, de fomentar la creación de núcleos, y, como vemos, uno de los aspectos más interesantes de todo este reformismo es el de optar, en cuanto resulte posible, por la instalación de los colonos agrupados, lo cual, vuelto a repetirlo, es una manifestación de agricultura asociativa (81).

El Estatuto de la Tierra del Brasil parece ser menos favorable que las otras leyes al tipo de cooperativa de producción, puesto que en el artículo 24 no contempla para nada el caso de la cooperativa como beneficiaria de las tierras de la Reforma Agraria. Se considera como unidad básica el *núcleo de colonización* en el artículo 67, caracterizándolo como conjunto de parcelas integradas por una sede administrativa, con servicios comunitarios; por encima del núcleo aparece, en el artículo 70, el *distrito de colonización*, caracterizado como unidad constituida por tres o más núcleos entrelazados con servicios generales administrativos y comunitarios.

Una institución típica del Estatuto de la Tierra del Brasil es la *cooperativa integral de Reforma Agraria*, definida en el artículo 4.º como toda sociedad cooperativa mixta, de naturaleza civil, creada en las áreas prioritarias de Reforma Agraria, contando temporalmente con la contribución financiera y técnica del Poder público, a través del IBRA, con la finalidad de industrializar, beneficiar, preparar y normalizar la producción agropecuaria, así como realizar los demás objetivos previstos en la legislación vigente. De un modo expreso se excluye de esta enumeración la producción agropecuaria. La cooperativa integral de Reforma Agraria no es, pues, una cooperativa de producción.

Pero la agricultura asociativa no se manifiesta sólo en ese aspecto de la cooperativa de producción, sino en otros muchos; de un modo muy especial, en el reconocimiento y tutela de las

(81) Conocida es la doble orientación en esta materia: la italiana, de casas dispersas por el campo, una para cada colono, y la española, de agrupación en pueblos, con arreglo a una tradición que el virrey Toledo trasladó al Perú. En algunos ejemplos de colonizaciones, como en la hacienda de Capibari, junto a Campínhas (Brasil), se ha seguido el sistema de casas aisladas, con un centro de vida colectiva (almacenes, tiendas, escuelas, club).

Sobre este tema básico de «la comunidad rural y su desarrollo», v. en el libro *Las Reformas...*, del Informe de las Naciones Unidas sobre la situación del mundo en 1963, la parte de «El desarrollo rural: Tendencias y programas», especialmente (pág. 48). El concepto de «desarrollo comunitario» es de gran importancia para la mejora de las estructuras agrarias; lo ha recogido la legislación española sobre Ordenación Rural (Decreto de 10 de enero de 1964).

comunidades de indígenas. Este es un aspecto básico de la Reforma Agraria Integral que supera el individualismo de otras épocas que habían desconocido tales grupos naturales, los cuales habían persistido por los cauces de un derecho consuetudinario, cuyos orígenes se remontan al tahuantinguyo y a la colonia (82).

Es ahora cuando las leyes de Reforma Agraria Integral acaban por preocuparse, con todo cuidado, de estas comunidades. Quizá la Ley más interesante a este respecto sea la peruana, que dedica el Título VI a las *comunidades indígenas*, estableciendo el artículo 127 que el régimen de la propiedad rural de las comunidades queda sujeto al que establece la presente Ley, con las garantías y limitaciones que determina la Constitución de la República, y que el Instituto de Reforma y Promoción Agraria fomentará, por todos los medios a su alcance, la organización cooperativa en las comunidades; las adjudicaciones de tierras se les harán con la condición expresa de que en ningún caso podrá transferirse el dominio directo a sus comuneros o a terceros; los comuneros sólo podrán tener individualmente el uso de la tierra dentro de los sistemas compatibles con la organización comunal o cooperativa; los terrenos destinados a pastizal y las aguas y los bosques serán de uso común, en beneficio de la comunidad y de todos sus miembros. Se establece, en realidad, un régimen tutelar, de modo que, según el artículo 131, todos los actos de transferencia del dominio de tierras de las comunidades realizados a favor de terceros y cuyo título original de transferencia de dichos terceros sea posterior al 18 de enero de 1920, son nulos para corregir los despojos de que habían sido víctimas los indígenas. El artículo 137 confía a un estatuto especial la organización y funcionamiento de las comunidades de indígenas.

(82) Para el incaico, v. el interesante libro de BAUDIN *El imperio socialista de los incas*, Santiago de Chile, donde se describe el sistema colectivista de producción, tema relacionado con la gran cuestión del «modo asiático de producción».

Como botón de muestra de la legislación individualista cabría exhibir el ejemplo de Colombia, donde, al decir de MARDONIO SALAZAR, el Código Civil ordenó la disolución de las comunidades (ob. cit., pág. 154).

Para una idea general del problema es fundamental el libro *Indigenismo americano*, de BALLESTEROS y ULLOA (Madrid, 1961), donde se demuestra que el principal aspecto es el cultural, lo que, dicho sea de paso, pone de relieve la importancia de la «extensión agraria» para la elevación del indio agricultor.

Esta tesis correspondería a la sostenida en España por BAZ IZQUIERDO con vistas a dinamizar nuestros bienes comunales, pasando de un criterio de «aprovechamiento» a otro de «gestión empresarial» por una cooperativa vecinal. Expuesta en las I Jornadas Franco-españolas de Derecho Agrario, organizadas por la Asociación Española de Derecho Agrario en Pamplona, junio de 1965. Puede verse tal tesis en un libro que estudia muy bien las diferentes especies y los matices de las comunidades indígenas en el Perú, el de QUINTANILLA, que señala, no obstante, las dificultades para la cooperativa de producción y constata cómo el 81 por 100 de las creadas en ese país desde 1941 han fracasado (págs. 18 y siguientes).

La solución moderna del problema de las comunidades indígenas estribaría, según los más autorizados especialistas en la materia, en orientarlas hacia formas cooperativas de producción. Se modernizaría de esta forma la técnica de organización de las comunidades, se les inyectaría espíritu empresarial, pasando de una agricultura de subsistencia a otra dinámica de incremento de la producción (83).

No podemos entrar aquí en el estudio de un tema tan completo y sugestivo, relacionado con ese otro gran problema del indigenismo. Nos contentamos con señalar que la protección a las comunidades indígenas, fomentando precisamente el tipo de explotación colectiva, es una manifestación importante del principio de colaboración entre agricultores que, según afirmamos, rige a lo largo de todas las leyes de Reforma Agraria Integral, aunque, naturalmente, es en el Perú donde con más intensidad se manifiesta este principio, y en general en la zona andina. Ya sabemos que en Brasil no tiene tanta importancia el fenómeno, pero, de todos modos, el artículo 2.º, en su párrafo 4, de la Ley brasileña, proclama que se asegurará a las poblaciones indígenas el derecho a la posesión de las tierras que ocupan o que le sean atribuidas de acuerdo con la legislación especial que disciplina el régimen tutelar a que están sujetas. Se trata tanto de fomentar un tipo de explotación colectiva, como de tutelar la propiedad de los indígenas.

Otras manifestaciones de este fenómeno las podríamos hallar en la protección a cierto tipo de sociedades y condominios que aparece salpicando los textos legales de la Reforma Agraria Integral. Así, por ejemplo, en la Ley ecuatoriana nos encontramos que el artículo 57 establece: «Podrá adjudicarse tierras a las compañías de finalidad agrícola cuyas acciones sean nominativas y que estén integradas por socios que no fueren propietarios de tierras y que, previo contrato celebrado con el IERAC, se obliguen a explotar intensivamente la totalidad del área adjudicada». Se contempla un fenómeno de agricultura de grupo, con matiz capitalista.

(83) La bibliografía sobre cooperación en América es abundantísima y no nos corresponde señalarla. Las voces favorables al cooperativismo como elemento de la Reforma Agraria Integral han sido unánimes. GIMÉNEZ LANDINES afirmó que «las cooperativas son indispensables para la Reforma Agraria» (ob. cit., pág. 150). Con gran acierto, superando a la legislación española, se establece en varias de estas leyes que los adjudicatarios de lotes de Reforma Agraria deben constituir una cooperativa; este sistema, que era el de la Ley nuestra de Colonización y Repoblación Interior de 1907 y es también el de la Reforma Agraria italiana, no vulnera el principio rochdeliano de la voluntariedad, puesto que al aceptar el lote se entiende hecha la adhesión a la cooperativa.

Si bien se establece la única condición de que carezcan de tierras los socios, no se pone ningún límite ni requisito que garantice el carácter laboral de estas compañías.

La Ley ecuatoriana dedica nada menos que el párrafo 2 del capítulo 3.º a las que llama sociedades relativas a predios rústicos, caracterizándolas como sociedades civiles de derecho, con algunas particularidades que se indican en el artículo 94, y donde, por cierto, no se elimina el carácter capitalista de las mismas, o sea que no se configuran como sociedades democratizadas; se protegen fiscalmente mediante la exención de toda clase de gastos, de modo que no han de pagar más que los derechos del Notario y del Registrador de la Propiedad, declarándose en el apartado 9.º de este precepto que el IERAC propiciará la constitución de tales sociedades.

La Ley brasileña, en el artículo 3.º, dispone que el Poder público reconoce a las entidades privadas, nacionales o extranjeras, el derecho a la propiedad de la tierra en condominio o en forma de cooperativa o de sociedades abiertas, constituídas de acuerdo con la legislación, y sus estatutos deben ser aprobados por el IBRA, que establecerá las condiciones mínimas para la democratización de estas sociedades. Nos encontramos aquí, pues, con un tipo muy interesante de agricultura de grupo, que abraza tanto la cooperativa como la sociedad democratizada, expresión ésta que debemos tomar, según creo, en el sentido de que el trabajo tenga participación directa en los beneficios y en la gestión de la empresa productiva. Habrá que esperar que se dicten las normas correspondientes y se ponga en marcha esta serie de figuras para medir el alcance de esta interesantísima innovación. Una cosa está clara, y es que al lado de la explotación comunitaria indígena y de la cooperativa de producción aparece la forma societaria, pero debe ésta cumplir ciertos requisitos de democratización que las separarán netamente de las formas mercantiles.

Sin embargo, el fenómeno fundamental de este orden es el del decidido fomento del cooperativismo que encontramos en todas las leyes de Reforma Agraria Integral. No podemos extendernos en un estudio completo de las importantes innovaciones aportadas al tema del cooperativismo por este conjunto de leyes; baste con decir que en todas ellas, de un modo expreso y categórico, se alude a la necesidad de esta protección. La venezolana contiene un Título VII dedicado a las cooperativas agrícolas, pro-

metiendo el artículo 137 que el Estado fomentará por todos los medios la constitución de las de crédito, producción, adquisición y uso de maquinaria, venta de productos, consumo y otras similares, y protegerá con toda clase de incentivos la vida y el desarrollo de estas organizaciones (83); dándose cuenta de que el primer requisito para el progreso del cooperativismo es la difusión de los principios cooperativos. El artículo 138 declara que el Estado promoverá la creación de cursos de cooperativismo en las organizaciones agrarias, escuelas y demás establecimientos; y llegando, incluso, el artículo 139 a prometer la creación de Bancos cooperativos rurales que ayuden a la conveniente difusión del crédito agrícola y del ahorro entre pequeños y medianos agricultores y al establecimiento de industrias y artesanías en el campo.

En la Ley colombiana falta un capítulo dedicado a las cooperativas, pero no cabe duda que el mismo espíritu favorable a ellas está presente, puesto que, según el artículo 80, apartado a), «las tierras adquiridas por compra o expropiación por el Instituto han de dedicarse a constituir unidades agrícolas familiares y unidades de explotación cooperativa».

Más interesante al respecto es el Código Agrario de Panamá, que contiene una regulación completa de las sociedades cooperativas en los artículos 242 a 352. He aquí, pues, un ejemplo de regulación específica de cooperativas agrícolas, contemplando, naturalmente, la cooperativa de producción, ya que, según el apartado k) del artículo 234, uno de los fines de la cooperativa puede ser el de organizar y dirigir la explotación de fincas y las cooperativas de producción; son aludidas, luego, por otros preceptos (arts. 254 y siguientes). El Código de Panamá tiene especial empeño en deslindar las cooperativas de las sociedades anónimas cuando declara, en su artículo 245, que aquéllas no podrán constituirse en forma de sociedades anónimas y que ninguna sociedad anónima podrá formar parte, como persona jurídica, de las cooperativas.

Hay leyes que aprovechan la ocasión para regular la cooperativa agrícola; otras presuponen, como hemos visto, este tipo de explotación, pero sin descender a tanto detalle (84).

(84) Efectivamente, el cooperativismo habrá de renovarse en América con vistas a la Reforma Agraria Integral. MARDONIO SALAZAR ha señalado cómo la cooperación en Colombia se había desarrollado con un espíritu individualista, que dió como resultado el que las más acusadas asociaciones cooperativistas existentes han intervenido en organizaciones bancarias clásicas (ob. cit., pág. 72).

En la Ley peruana se contiene también el Título X dedicado a las cooperativas agrícolas, prometiendo que el Estado las fomentará por todos los medios, así como los cursos de cooperativismo y la creación de Bancos cooperativos rurales, diciendo que se regirá por la legislación de cooperativas y su reglamento; se trata, pues, de preceptos muy semejantes a los de la Ley venezolana. En cuanto a la Ley brasileña, ya hemos visto que contempla el caso específico de la cooperativa integral de Reforma Agraria, que deben organizar todos los colonos o adjudicatarios de lotes en una zona; la sección 5.^a del capítulo 3.^o, dedicado a la existencia y protección de la economía rural, se consagra al cooperativismo, estableciendo una serie de medidas para proteger la cooperativa integral de Reforma Agraria; en el artículo 80 se hace la declaración, de carácter general, de que el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) deberá promover la expansión del sistema cooperativista, prestando, cuando sea necesario, asistencia técnica, financiera y comercial a las cooperativas, teniendo en cuenta su capacidad y la preparación de los cooperativistas para garantizar la implantación de los servicios administrativos técnicos, comerciales e industriales (85).

Considero, pues, más que demostrada la vigencia de este principio de la colaboración entre agricultores a lo largo de todas estas leyes de Reforma Agraria Integral.

8. *El principio de planificación y parificación de la agricultura con los demás sectores.*

A) *El reformismo agrario integral representa la última fase o estudio evolutivo de la cuestión de la Reforma Agraria.* Esta no se realiza aisladamente, dada la interdependencia unánimemente reconocida entre el sector agrario y los demás. *La Reforma Agraria es una de las medidas básicas para poner en marcha la planificación, pero, a su vez, se ha de desarrollar dentro del esquema del plan.* Por eso, todos estos países cuentan con planes de desarrollo, una manifestación de los cuales es, justamente, la Reforma Agraria. Sin entrar a fondo en el tema de la

(85) Otro terreno en el que se manifiesta este principio es el de la comercialización. Los agricultores han de agruparse para comercializar, compensando así su dispersión empresarial y equilibrando el poder monolítico de las empresas industriales; ello no siempre se realiza por la vía del cooperativismo. Las leyes de Reforma Agraria Integral han abierto el cauce importante de los contratos agro-industriales, y ello lleva a constituir asociaciones para intervenir en la transformación, como resulta del artículo 164 de la Ley peruana.

planificación en América Latina, que excede de nuestros propósitos, citaré, como muy significativo, el apartado *d*) del artículo 3.º de la Ley peruana, según el cual el Estado se obliga a vincular la Reforma Agraria al desarrollo industrial del país. Existe, pues, una evidente vinculación entre los sectores, que se realiza precisamente mediante la planificación (86).

Fernando SANTA CRUZ, Director Adjunto de la F. A. O. y Encargado de los asuntos latinoamericanos, al dirigirse al Consejo Interamericano Económico y Social en su sesión extraordinaria de Punta del Este, en 1961, afirmó: «*El único camino para resolver definitivamente los problemas que afligen al agro de nuestra región está en la planificación integral del sector agrícola dentro del marco de la planificación económica general*».

Aquí podríamos aludir a la idea, tan importante para la agricultura, de «desarrollo regional», como técnica especial de actuación que aparece en las *leyes de Reforma Agraria Integral, las cuales deben llevar* —según frase de GIMÉNEZ LANDINES— *no al regionalismo, pero sí a la regionalidad*. La Ley colombiana contiene una creación importante: las Corporaciones Regionales de Desarrollo (arts. 19, 20 y 21). Pensemos en el caso del Brasil. ¿Cómo concebir una Reforma Agraria que no se regionalice? La Reforma Agraria Integral se liga, pues, al desarrollo regional.

GIMÉNEZ LANDINES ha llegado a decir que en estos países de signo predominantemente agrícola no es que la Reforma Agraria sea necesaria para el desarrollo. *La Reforma Agraria es el desarrollo*. Se confunden, pues, en su iniciación, y, por eso, vuelvo a repetirlo, estas leyes de Reforma Agraria van enmarcadas dentro de una política económica de carácter general que se expresa en planes económicos de desarrollo global.

La Ley brasileña declara en su exposición de motivos que no se contenta con ser un proyecto de Ley de Reforma Agraria, sino que trata de la modernización de la política agrícola del país, tendiendo, por ello mismo, a un objetivo más amplio y ambicioso; es una Ley de desarrollo agrario. Además de la ejecución de la

(86) La planificación ha sido promovida por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y se ha impuesto como una modalidad a la cual deben vincularse los países americanos... Esta planificación debe incluir el cambio de las estructuras de la tierra... La Alianza para el Progreso tiene en cuenta que la planificación debe hacerse sobre la base de una Reforma Agraria, caminando en servicio de la comunidad. El acento social de esa planificación vuelve a aparecer en todo su vigor (MORALES BENÍTEZ, ob. cit., página 70).

La postura de la CEPAL puede verse en su Informe sobre la Reforma Agraria, v. *Las Reformas...*, cit., pág. 29).

Reforma Agraria, tiene como objetivo promover el desarrollo rural a través de medidas de política agraria, regulando y disciplinando las relaciones jurídicas sociales y económicas concernientes a la propiedad rural, su dominio y uso; trata de dar organicidad a todo el sistema rural del país, valorizando el trabajo y favoreciendo al trabajador el acceso a la tierra que cultiva. Como vemos, pues, *la Reforma Agraria se concibe ligada, por un lado, al desarrollo agrario y, por otro, al desarrollo económico general del país, lo cual no quiere decir que estas leyes sean apéndices de los planes de desarrollo. Las leyes de Reforma Agraria Integral tienen tanta importancia que aparecen con personalidad propia*; fenómenos de primera magnitud no ligados de un modo expreso a una Ley anterior de planificación, sino arrancando directamente de la Constitución, por más que sus objetivos se inscriban dentro de los objetivos generales del desarrollo (87).

B) En cuanto a la parificación de la agricultura con los demás sectores, aparece con toda intensidad en estas leyes, según las cuales el sector agrario debe ser especialmente protegido. *La Reforma Agraria* —según GIMÉNEZ LANDINES— *no sólo se propone corregir los defectos que tiene la estructura, sino, también, estimular la producción agrícola del país*; a efectos de lo cual aquella distribución de la tenencia, la realizada por la Reforma Agraria Integral, debe ir acompañada de una clara garantía y un definido estímulo para aquellos propietarios que cumplan su función social en la forma que la Ley le determine. *Al lado de la Reforma Agraria surge la política de desarrollo agrario, cuya idea esencial es la de protección de la agricultura* (88).

(87) Cfr., en general, *El desarrollo económico y América Latina*, México, 1960, donde se contienen diversos puntos de vista, entre ellos el de Theodore W. SCHULTZ, *Perspectivas de los productos primarios*, donde se afirma que «las materias primas agrícolas representan una proporción mayor del total de materias primas que se producen en América Latina que en Estados Unidos. En 1950, la agricultura contribuyó al «producto bruto» de América Latina en algo así como seis veces más que la minería» (pág. 369).

(88) Aspecto fundamental en toda esta materia de parificación de la agricultura con el mundo industrial y urbano es el del sindicalismo agrario, que, naturalmente, está fuera de la regulación de la Reforma Agraria Integral, aunque, como digo, muy relacionado con ella. Sabido es que el sindicalismo urbano ha sido más precoz y eficiente que el campesino. Es preciso, pues, crear este instrumento de poder para un adecuado juego de fuerzas en la sociedad. En la falta de organización profesional sindical —tema relacionado con el cooperativismo y con la organización de la agricultura para el mercado— reside una de las causas de la depresión del sector agrario, y dentro del sector, de la mala situación de los trabajadores y pequeños productores agrícolas. Basta leer el apasionado y apasionante libro de JOSUÉ DE CASTRO *Une zone explosive, la Nordeste du Brésil* (Paris, 1965), para comprender este fenómeno. Las «ligas campesinas» respondieron a la necesidad primaria de una organización sindical, sin cuyo apoyo no se hubieran logrado las mejoras en las condiciones laborales hoy existentes. Ese factor contribuye, pues, poderosamente a la puesta en marcha de la Reforma Agraria Integral, como se ve por las reivindicaciones de la C. G. T. argentina.

GIMÉNEZ LANDINES continúa argumentando, en la exposición de motivos, de la que ésta no sólo considera la necesidad de otorgarle la tenencia de la tierra a quienes no lo tengan, sino que la asistencia técnica y crediticia, la extensión agraria y la organización de los sistemas de mercado pasan a ser base fundamental y sustancia misma de un integral concepto de la Reforma Agraria. *Surge así lo que pudiéramos llamar el asistencialismo a la agricultura, orientado de modo fundamental a la protección de los pequeños y medianos productores rurales* (89).

El asistencialismo se puede descomponer en una serie de matices, tal como resulta del artículo 73 de la Ley brasileña: «Asistencia técnica; producción y distribución de simientes; creación, venta y distribución de reproductores y uso de la inseminación artificial; mecanización agrícola; cooperativismo; asistencia financiera y crediticia; asistencia a la comercialización; industrialización de los productos; electrificación rural de obras de infraestructuras; seguro agrícola; educación a través de establecimientos agrícolas y orientación profesional; garantías de precios mínimos a la producción agrícola».

Un aspecto de gran importancia, para todos estos países, es el de la industrialización de la agricultura, pues resulta que por ahí debe darse la principal batalla al subdesarrollo. El proceso de la industrialización, que es el nervio esencial de toda política de desarrollo, debe comenzar en los países esencialmente agrícolas, precisamente, por la industrialización del agro (90).

Con más o menos intensidad, según los casos, *en todas las leyes encontramos reflejo de estas medidas, especialmente de las de fomento del cooperativismo* —según hemos visto—, *de la extensión agraria y del crédito agrícola*. La Ley venezolana dedica el Título III, artículos 109 a 118, al crédito agrícola, el cual será organizado por el Estado en forma que se aplique preferentemente para satisfacer las necesidades de los pequeños y medianos propietarios rurales y de las cooperativas agrícolas. Estos son, pues, los sujetos preferentes del crédito y del asistencialismo agrario en general. La principal característica del crédito, como dice el

(89) Algunos autores han distinguido «Reforma Agraria» de «Fomento agrícola», y es esta distinción la que recoge GIMÉNEZ LANDINES y se ve materializada en los dos Institutos creados por la Ley brasileña: el de Reforma Agraria y el de «Desarrollo Agrario». (Cfr. sobre aquella distinción el folleto del argentino Clemente MALDONADO *Por una Reforma Agraria de sentido nacional*, Buenos Aires, 1963.)

(90) Cfr. el libro fundamental de Pedro C. M. TRICHERT *Revolución económica e industrialización en América Latina*, México, 1961, especialmente pág. 81.

apartado g) del artículo 112 de la Ley venezolana, es que su concesión habrá de ser oportuna y con arreglo a las necesidades de la explotación y a la vida útil de la inversión; el interés no será mayor del 3 por 100 anual cuando se trata de pequeños productores; los créditos se pueden clasificar, en términos generales, en créditos de inversión y créditos de explotación; pueden ser otorgados individual o colectivamente y garantizados con prenda agraria o industrial. Característica, también, es la existencia en todos los países de una entidad especialmente dedicada a este tipo de crédito; en el caso venezolano, el Banco Agrícola y Pecuario, que trabaja en estrecha relación con los centros agrarios, así como con las uniones de prestatarios agrícolas y las cooperativas que aquéllos forman.

La Ley colombiana dedica el capítulo 17 a lo que llama servicios rurales. El INCORA debe promover y coordinar, según el artículo 95, en las zonas cobijadas por labores de colonización, parcelación y concentración parcelaria y en las regiones de colonización espontánea, los servicios de asistencia técnica, económica y social, prestando para ello, cuando sea necesario, su cooperación financiera y la de su personal y organización. Se incluyen los préstamos destinados a facilitar el precio de maquinaria agrícola y animales de labor; los que benefician transportes; productos agrícolas y pecuarios; el de silos de almacenamiento; los que faciliten el mejoramiento de las viviendas rurales. Según el artículo 97, el Gobierno procederá a estudiar, junto con el Instituto y los restantes establecimientos públicos, la posibilidad de coordinar el funcionamiento local de tales servicios por medio de la formación de unidades de acción rural que los concentren localmente, unifiquen sus relaciones con los usuarios de la zona y preparen la organización cooperativa de datos.

También se presta especial atención al crédito agrícola en el artículo 98, valiéndose para ello de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, atendiendo, en su artículo 99, a los aspectos de comercialización, al decir que el Instituto Nacional de Abastecimientos podrá otorgar préstamos a las cooperativas.

El artículo 100 de la Ley colombiana señala que para dar cumplimiento a la función que le señala el literal K del artículo 3.º de esta Ley, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria promoverá, de acuerdo con la División de Cooperativas del Ministerio de Trabajo, la formación de cooperativas agrícolas que adquieran

en propiedad tierras y las exploten, o que asocien a los propietarios independientes para la obtención de facilidades de crédito; el uso de maquinaria agrícola y de animales de labor; el establecimiento de sistemas de almacenamiento, selección, conservación, empaque, mercadeo y transporte de los productos; la adquisición de semillas, forrajes, abonos, herramientas y ganados, y la creación de plantas de beneficio e industrias rurales. El Instituto prestará a las cooperativas asistencia técnica; gestionará que se les concedan las facilidades de crédito previstas por las reglamentaciones vigentes, y podrá, además, asistirles por medio de préstamos en dinero o en especie, vendiéndoles, a plazo, animales, herramientas, maquinaria, equipos de transporte, o encargándose de ejecutar para ellas el mejoramiento de las tierras que exploten, plantas de beneficio e instalación industrial. Como vemos, pues, se trata de una figura similar a la de la cooperativa integral de la Reforma Agraria de la Ley brasileña.

El Título VII de la Ley colombiana se dedica, también, a los servicios asistenciales, contemplando la extensión agropecuaria y educación rural (arts. 106 y 109); *el importante aspecto de la vivienda campesina* (arts. 110 y 111); el crédito de la Reforma Agraria que será otorgado por los Bancos del sistema de crédito y fomento, los cuales coordinarán con el IERAC la asistencia técnica y elaborarán los programas correspondientes. Los Bancos privados deben invertir, obligatoriamente, en crédito agropecuario un porcentaje no menor del 15 por 100 de los depósitos a la vista y a plazo, y el IERAC destinará, lo menos, el 10 por 100 de sus rentas ordinarias para financiar un sistema de crédito subsidiario para los beneficiarios de los programas de Reforma Agraria y colonización. Se autoriza al Banco Nacional de Fomento para celebrar con el IERAC un convenio para la administración de estos créditos (91).

(91) No voy a dar, ni mucho menos, una bibliografía sobre crédito agrario en Iberoamérica. Diré que resulta especialmente importante a nuestro objeto el Seminario de Crédito Agrícola para dirigentes de América Latina, Bogotá, diciembre de 1961, editado por Cosmos en 1962. Allí se hizo ya un enfoque del asunto desde el punto de vista de la Reforma Agraria Integral, destacándose la necesidad de internacionalizar la cuestión. (Será oportuno recordar que existe el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual lleva a cabo algunos programas de crédito agrícola supervisado, como el de Santo Domingo de los Colorados, en Ecuador.)

En general, todos los que intervinieron en esa reunión reconocieron unánimemente la gran importancia del crédito para la Reforma Agraria, como instrumento de educación y capacitación de las poblaciones rurales.

Precisamente, el tipo de crédito agrario especialmente adaptado a países en vía de desarrollo y con Reforma Agraria es el «crédito de capacitación», al que dedico una ponencia especial el brasileño ROCHAT, Director del B.I.D. Combina la idea de crédito con la de extensión agraria, promocionando a los pequeños agricultores desde esa economía de mera subsistencia a la de desarrollo progresivo de la explotación familiar.

La Ley peruana dedica el Título IX a la asistencia técnica, económica y social, orientada principalmente también a los pequeños y medianos agricultores, a las comunidades de indígenas y a las cooperativas; el crédito agrario se prestará, principalmente, por el Banco de Fomento Agropecuario o el Banco Cooperativo, para cubrir hasta el 20 por 100 del importe de cada uno de los préstamos ordinarios; el Instituto destinará anualmente en su presupuesto una suma acorde con la magnitud y naturaleza de los proyectos que tengan en curso, destinada a la constitución e incremento de un fondo de fideicomiso en el Banco de Fomento Agropecuario para los préstamos denominados «créditos de Reforma Agraria»; no sólo se contempla la asistencia técnica —extensión agraria— y asistencia económica —crédito agrario—, sino la asistencia social, que, según el artículo 277, comprenderá, esencialmente, el asesoramiento; la organización y desarrollo de la vida comunal y cívica; sanidad; higiene; economía doméstica y mejoramiento del hogar; educación familiar, y servicio religioso. A estos aspectos podríamos añadir otro muy importante: la asistencia a los agricultores en el mercadeo de los productos, que, según el artículo 179, persigue: orientarlos acerca de los cultivos y crianzas, de acuerdo con la situación del mercado internacional y externo; enseñarles la técnica de preparación y conservación; propender a la construcción de silos, cámaras frigoríficas y almacenes; estimular la construcción o invertir directamente en plantas de beneficio, etc.

Una característica del reformismo agrario integral es la pre-ocupación por los problemas de comercialización, que hasta ahora se habían excluido de toda idea de Reforma Agraria, mientras que modernamente se ha visto lo ligados que están a los de estructura. De ahí que ya la Ley de Reforma Agraria Integral venezolana contenga un capítulo 3.º dedicado a regular los contratos agro-industriales, que hacen así su aparición en el mundo del Derecho agrario; también la Ley peruana alude, en el capítulo 2.º del Título VIII, a estos contratos *agro-industriales*. En realidad,

En cuanto al fundamental tema de la «extensión agraria», considerada por GIMÉNEZ LANDINES como una de las cuatro «columnas» de la Reforma Agraria, un aspecto importante es el de las Escuelas de Ingenieros Agrónomos y de Montes, así como las de empresarios y capataces o directores de explotaciones agrícolas especializadas —avícolas, ganaderas, etc.—. En suma, es el problema de la Universidad Agraria, «organización a nivel universitario de nuevos centros e instituciones, desde los cuales descenderían hasta los escalones más bajos la extensión y la divulgación».

La verdad es que el IICA-CIRA organiza cursos de adiestramiento para Reforma Agraria y tiene ya un centro en Lima.

lo que pudiéramos llamar comercialización de los productos agrarios resulta protegida con arreglo a varias técnicas: primero, mediante el crédito a las industrias, establecidas o por establecerse, que utilicen materia prima producida en su mayor parte por pequeños y medianos agricultores ajenos a la empresa industrial (artículo 151 de la Ley venezolana); segundo, mediante la fijación de normas de clasificación de productos agropecuarios, los agricultores podrán comprobar personalmente, por funcionarios del Ministerio de Agricultura y Cría o del organismo que lo represente, toda operación técnica previa que la empresa someta a dicho producto con el objeto de fijar los precios que han de regir para recensión de los mismos (art. 152); tercero, mediante la fijación de precios mínimos (art. 152 de la Ley venezolana). Los artículos 162 a 165 de la Ley peruana contienen parecidos principios, quizá con mayor desarrollo, puesto que se confía a las Juntas permanentes, organizadas por el Ministerio de Agricultura, el establecer un verdadero sistema contractual, aprobando los formularios de los contratos que sirvan a las partes interesadas para el suministro de los productos, acordando las normas de clasificación de los mismos y actuando como árbitros de equidad para resolver las discrepancias que se produjeran sobre el precio de los productos. La Ley brasileña se caracteriza por preconizar el sistema de precios mínimos garantizados (arts. 73 y siguientes) (92).

VIII. FINANCIACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE LA REFORMA AGRARIA.

Una consecuencia del principio de paridad es la inversión de fuertes sumas para mejorar las estructuras agrarias por parte del Estado, que no se contenta ya con la colonización privada o dirigida, sino que pasa a la acción para «conformar la sociedad». Naturalmente, como el Estado paga la Reforma Agraria, también es él quien la administra.

El intervencionismo estatal crece cada día en agricultura, y una de sus manifestaciones, justamente la más grandiosa, es la del carácter estatal de la Reforma Agraria Integral.

(92) Para una comparación con las instituciones españolas en la materia, con referencias a la importante Ley francesa de 1962, creadora de los «grupos de productores», me remito a mi conferencia «Organización de la agricultura para el Mercado», recogida en los *Anales del Centro de Estudios del Valle de los Caídos*, Madrid, 1965.

De acuerdo con estos principios, todas las leyes que venimos examinando prevén la financiación pública, de uno u otro modo. Tal como se afirma en el «Esquema general de la Ley venezolana», Título II, capítulo I (93), «hay que admitir que la carga del financiamiento de las inversiones para la Reforma Agraria recaerá principalmente y en una proporción decisiva sobre el sector público (Estado y otras entidades públicas). Ahora bien, el sector público ha de arbitrar fondos extraordinarios para una Reforma Agraria tan ambiciosa como la integral, que comporta a la vez el desarrollo rural. A este fin, *se ponen en línea*:

Las ayudas del exterior, especialmente las de la Alianza para el Progreso, pues ya se sabe lo fundamental que resulta un impulso exógeno para el desarrollo.

La contribución de los particulares mediante la emisión de Deuda Agraria, los famosos Bonos de Reforma Agraria, ya aludidos a propósito de la expropiación y el pago de la tierra por los adjudicatarios.

La tributación progresiva de la tierra, como algo característico del sistema brasileño (94).

Es obvio que el coste de una Reforma Agraria depende, en gran medida, del grado más o menos revolucionario en que se respete el derecho de propiedad, o sea del sistema seguido para el pago de las expropiaciones. Queda, además, todo el capítulo de «fomento» o «desarrollo» (95).

(93) *Colección de Estudios Agrarios*, cit., pág. 56.

(94) En el Mensaje núm. 33 de 1964, relativo al Estatuto de la Tierra del Brasil, se dice: «Sirve, así, el tributo a una doble función: se constituye en instrumento de una política económica de interés nacional, solidarizando a los Estados en su ejecución, y proporciona a éstos y a los Municipios recursos de naturaleza fiscal...» «El impuesto territorial rústico se contempla como un instrumento para la implantación de la Reforma Agraria». Favorable a una Reforma Agraria por medio del Impuesto, Rochat en el fundamental «Seminario sobre el financiamiento de la Reforma Agraria», IICA-CIRA, Panamá, 1964.

(95) V. Edmundo FLORES, *Tratado de Economía Agrícola*, México, 1961, pág. 325, donde mantiene su tesis radical: «El propósito de indemnizar (excepto simbólicamente) conduce a una situación contradictoria y, a la larga, insoluble; en primer lugar, porque la Reforma Agraria es una medida redistributiva, y en la medida en que haya indemnización dejará de haber redistribución; y, en segundo lugar, porque la Reforma Agraria debe ir acompañada de una política dirigida a acelerar las tasas de formación de capital y de inversión, y en tales circunstancias resultaría suicida prestarle recursos a la inversión para depositarias en manos de la vieja oligarquía». En suma, es imposible indemnizar a los viejos terratenientes. La tesis de Edmundo Flores se apoya en el ejemplo mejicano e inspiró en buena medida la Reforma Agraria boliviana.

En el Seminario citado predominó la tesis del pago de la tierra, de modo que su estimación no rebasa el valor obtenido por el criterio de la productividad. Cfr. Pedro ALBERT, el cual señaló el hecho de la sobrevaloración de la tierra en América Latina (por la inflación, escasez de tierras aprovechables, razones de prestigio social, falta de inversiones, de alternativa, etc.): «Si se quiere hacer recaer en los campesinos el reembolso total de los precios pagados de los terratenientes, pueden ocurrir dos situaciones: o se generaliza el incumplimiento, o se transfiere a los terratenientes, sin justificación alguna, una porción del ingreso de los campesinos que no proviene de la tierra, sino de su trabajo... Ambas situaciones son inconvenientes» (pág. 4).

En su conferencia citada oí al profesor VALADAO, de Río de Janeiro, una observación

También debe tenerse en cuenta *la participación de instituciones privadas sin ánimo de lucro en la financiación de la Reforma Agraria, especialmente de la Iglesia Católica* (96).

Y, asimismo, *pueden colaborar a la Reforma Agraria instituciones con fines de lucro* (97).

Finalmente, los particulares son estimulados a participar en la Reforma Agraria mediante el sistema, ya aludido, de la colonización dirigida. Además, hay lo que pudiéramos llamar «efecto indirecto de la Reforma Agraria», consistente en una reactivación de la actividad empresarial, que se ve constreñida a cumplir con la función social por miedo a perder sus fincas tan amadas en el proceso expropiatorio (98).

Subrayaremos, finalmente, la relación que guarda con el tema de financiación y con el subsiguiente temor a la inflación el delicado asunto del carácter gratuito u oneroso de las adjudicaciones, así como el precio de éstas y el número de años para pagar. ¿No podría pensarse en sistemas de adjudicaciones por medio de enfiteusis modernizadas en que los colonos sólo hubieran de pagar al Instituto una pequeña renta, redimible en cualquier momento a voluntad del adjudicatario? (99). Si se quiere hacer efectiva una Reforma Agraria, la tierra debe adjudicarse gratuitamente o en muy buenas condiciones de pago.

IX. ADMINISTRACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA.

El sistema general es el de crear entes estatales autónomos, mientras que es mucho menos frecuente una justicia especial agraria.

interesante: «La esclavitud se abolió en Brasil sin indemnizaciones». Dijo esto a propósito de la preocupación por una Reforma Agraria con indemnizaciones. Otros autores han comparado también esos dos fenómenos.

(96) GARRINO ROJAS, en el citado Seminario, se refiere al caso de Chile. Ello prueba las implicaciones entre Reforma Agraria y desamortización de bienes de la Iglesia (*Algunos criterios sobre financiamiento de la Reforma Agraria*, loc. cit., pág. 13). Allí cita las ayudas de las Fundaciones Rockefeller, Ford, Misereor, Caritas, y la acción de la Iglesia Metodista.

(97) En este sentido, GARRINO, loc. cit., como instituciones internacionales, cita el Exinbank, Agencia para el Desarrollo Internacional, la Public Law 480 sobre excedentes agrícolas, todas norteamericanas.

En cuanto a sistemas financieros internacionales, cita el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Corporación Financiera Internacional, la Asociación Internacional de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (págs. 5 a 12).

(98) Una gran preocupación en América Latina es la de la Reforma Agraria como factor inflacionístico. En las conclusiones del Seminario se puso de relieve la necesidad de acompañar la Reforma Agraria de medidas antiinflación.

(99) Podríamos recordar la gran influencia que han tenido históricamente los recursos inflacionísticos para favorecer el acceso a la propiedad cuando los campesinos han disfrutado de arrendamientos o censos con rentas fijas. La Reforma Agraria se ha producido entonces de un modo natural. Ejemplos en HINOJOSA, *La cuestión agraria en Cataluña*.

La Ley venezolana creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la Comisión Nacional de Estudios Agrarios y la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, llamando a aquél, en el articulado de la Ley, IAN, configurándolo como Instituto Autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría y con patrimonio propio (100).

Como es natural, estos órganos de la Reforma Agraria suelen tener un gran Consejo consultivo, como ocurre en España, y uno directivo ejecutivo. De una manera u otra, se insertan representantes de la instituciones ligadas a la agricultura y de la profesión agrícola y ganadera para inyectarles sustancia social (101).

A su vez, el órgano crea delegaciones regionales (102).

Pero, vuelvo a insistir, salvo en Ecuador, no se ha creado una «justicia agraria», lo cual puede dificultar la aplicación de la Reforma Agraria, pues la experiencia enseña que son muy convenientes normas especiales de procedimiento y órganos especializados (103).

La Ley colombiana regula los llamados «procuradores agrarios» como delegados del Procurador General de la Nación para tomar parte como agentes del Ministerio Público en actuaciones

(100) Semejantes disposiciones en todas las leyes. Ya han quedado citados los organismos correspondientes a lo largo del texto.

Hay modalidades: la de esa Oficina de Catastro, en Venezuela; la del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), en Brasil; la de Perú, donde, junto al Instituto de Reforma y Promoción Agraria, se crea como órgano consultivo el Consejo Técnico de Reforma y Promoción Agraria y la Corporación Financiera de la Reforma Agraria, también como persona de Derecho público interno, con autonomía económica y administrativa (Título XIII. «Del financiamiento de la Reforma Agraria»); además, el Fondo Especial de Inversiones Industriales, dirigido y administrado por el Banco del Perú.

En Brasil, además del IBRA, se han previsto las Comisiones Agrarias, con un representante del IBRA, tres trabajadores, un representante de entidad pública vinculada a la agricultura y otro de establecimiento de enseñanza agrícola (art. 42 de la Ley brasileña). Hay, además, un Fondo Nacional de Reforma Agraria, como patrimonio del IBRA (arts. 27 a 32).

(101) El Código Agrario de Panamá crea la Comisión de Reforma Agraria como órgano interministerial (art. 219).

(102) En el caso colombiano, ya vimos cómo se habían previsto las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Quizá sea la Ley ecuatoriana la única que contiene normas sobre «Jurisdicción y procedimiento» (Título VIII, artículos 117 y siguientes), creando, como en España, una Sala Especializada en la Corte Suprema de Justicia para conocer en segunda y definitiva instancia de las causas que le suban en grado los Jueces de Tierras. Estos Juzgados de Tierras son creados, también, para el conocimiento y resolución de todas las controversias que se suscitaren en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, excepto las que surjan por denuncias, solicitudes, levantamientos planimétricos, linderaciones y adjudicaciones de baldíos.

(103) Una visión moderna del problema en Ignacio BURGOS, *El amparo en materia agraria*, México, 1964, donde se estudia el afirmarse histórico de la especialización. VIVANCO, en el citado Seminario sobre «Financiación de la Reforma Agraria», declaró que «mientras el Derecho agrario no sea aplicado por Tribunales agrarios y mediante jueces agrarios especializados, no se puede esperar mucho de la aplicación de las leyes agrarias, por mejores que ellas sean» (pág. 6).

El jurista brasileño Fernando RIBEIRO hizo un alegato formidable solicitando para su país una «justicia agraria» perfectamente jerarquizada y especializada, en una conferencia pronunciada en el I Curso de Derecho agrario de Río de Janeiro, octubre 1965; allí toda la cuestión doctrinal y legislativa sobre este interesante punto. Añadiré que es de especial importancia la experiencia mejicana.

judiciales, administrativas y de policía relacionadas con problemas rurales; solicitar la recuperación de tierras de dominio público; promover parcelaciones y concentraciones parcelarias; representar a la nación en las expropiaciones; intervenir en los conflictos entre ocupantes de baldíos; velar por el cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria (arts. 12 y 13).

La Ley venezolana no creó una figura semejante, pero el IAN puede «nombrar abogados que actúen, en representación de los campesinos, en materia agraria, ante los tribunales, oficinas y corporaciones oficiales o ante los particulares, en casos necesarios».

X. FINAL.

Hemos examinado, de modo somero y rápido, los perfiles de la Reforma Agraria en Latinoamérica, en un intento comparativo dirigido a probar que todas estas leyes integran un sistema con principios generales idénticos o muy próximos a los del Derecho agrario español. Mucho más difícil resulta pronunciar un juicio crítico sobre ellas, indicar hasta qué punto se acomodan a la realidad que contemplan y, en definitiva, decidir o profetizar sobre su éxito o su fracaso.

Se trata de leyes orgánicas ricas de contenido, debidamente estudiadas, situadas en un punto de equilibrio entre tendencias contrapuestas: individualismo-colectivismo; conservadurismo-revolución, y expoliación-pago del precio real..

Son leyes hechas por juristas de países con gran tradición cultural y enorme respeto por el Derecho. Representan una prueba suprema de la fe en el Derecho agrario como instrumento de reforma (104). Así, pues, este fenómeno legislativo llevará consigo, forzosamente, un gran avance de la doctrina agrarista, la cual hasta la fecha sólo había alcanzado cierto desenvolvimiento en Méjico, como consecuencia de su precoz revolución agraria, y en Argentina, donde el grito de Algorta, en 1912, abrió también una nueva etapa para el agrarismo.

El Derecho agrario es hijo de las reformas agrarias, como movimiento doctrinal.

(104) Este es el camino señalado repetidaemnte por los juristas de aquel Continente para la Reforma Agraria: el Derecho agrario; siendo de destacar, en este sentido, el argentino CARRERA (ob. cit.).

Estas leyes provocarán comentarios doctrinales (ya ha ocurrido así en Brasil con el interesante libro de MOTTA MAYA, Río de Janeiro, 1965, que comenta el Estatuto de la Tierra del Brasil) y una elaboración científica del sistema. Se pasará de la etapa del *Derecho rural* a la del Derecho agrario; de un tipo de obras, como la del brasileño CARDOSO, a otro, como la del argentino PÉREZ LLANA; de la exégesis a la construcción sistemática.

Para hacer que la doctrina agrarista se desarrolle al servicio, precisamente, de la Reforma Agraria, nada mejor que crear cátedras de Derecho agrario en las Universidades donde todavía no existen y que son las más. La cátedra, completada con un Instituto de Derecho agrario, sería el centro irradiador de la ciencia jurídico-agraria que debe dominar la evolución en marcha.

El ideal último sería el de Universidades agrarias, con Facultades de ingeniería, veterinaria y ciencias empresariales, donde el Derecho agrario se enseñaría adecuadamente para dotar a los técnicos de un cierto sentido jurídico.

Es todavía pronto para decir si tales leyes han tenido o no éxito. La experiencia mejicana y la española nos enseña lo dilatado que es en el tiempo un proceso de Reforma Agraria; mucho más en países, como los de Iberoamérica, donde faltan las infraestructuras jurídicas y técnicas: un buen Catastro, un Registro de la Propiedad perfecto, los cuadros de ingenieros y empresarios, etc.

Constituyen instrumentos mediante los cuales podría quizá operarse el cambio en el régimen de tenencia, pero mucho depende de cómo se interpreten y ejecuten los preceptos correspondientes, que en algunos casos lo dejan todo, o casi todo, en manos de los órganos y de las personas que han de administrar la Reforma Agraria (105).

Lo decisivo, pues, es que exista en Iberoamérica, además de las leyes de Reforma Agraria Integral, una decisión política firme y hasta revolucionaria, para implantarla en toda su amplitud (106).

(105) Se ha dicho por una autoridad en la materia como Escoro que «algunas leyes de Reforma Agraria se han aprobado sólo para conseguir ayuda exterior». Seminario sobre «Financiamiento...», cit., pág. 3. Otras, para «obedecerlas y no cumplirlas». En el citado libro *Las Reformas...* se dedica nada menos que el capítulo XIV a las «Reformas legales sin aplicación real», de lo que se acusa, principalmente, a la Reforma Agraria colombiana: «No debe permitirse que el énfasis pase de lo fundamental a lo complementario, ni que la llamada concepción integral conduzca, como ha acontecido algunas veces, a que se quiera ofrecer de todo a los campesinos, excepto la tierra» (DORIS WARRINER, página 615).

(106) Hasta ahora, nos hallamos en la fase del despegue de la Reforma Agraria. No puedo dar, ni me corresponde hacerlo, un cuadro de resultados. Quizá el más importante haya sido el conseguido en Venezuela: instalación de 100.000 familias; lo que, si

La Reforma Agraria Integral deberá evitar la sospecha de conservadurismo (107) y la de leguleyismo (108).

Alguien ha valorado ya el efecto político de la Reforma Agraria, por ejemplo, permitiendo el triunfo electoral de Betancourt en Venezuela.

La Reforma Agraria ha superado en todas partes la oposición cerrada de los grupos conservadores, y hoy puede afirmarse que existe, al menos, una conciencia generalizada del problema planteado ahora como cuestión inevitable y necesaria para el Desarrollo (109).

tenemos en cuenta la reducida población de ese país, representa un tanto por ciento importante, que nos aproxima a la idea de «transformación del régimen de tenencia» de un modo masivo y relativamente rápido. (Tomo esa cifra del último Boletín del IICA-CIRA, núm. 5.)

En Ecuador ha sido abolido el huasipungo, lo que significa también un cambio de gran valor.

En Colombia se ha progresado mucho en orden a declarar extinguido el dominio sobre tierras que habían estado diez o más años sin explotar. Según el Boletín núm. 3, hasta 1965 tal extinción afectó a 1.372.000 hectáreas, que pasaron a ser baldíos nacionales. Hasta el 20 de ese año, el INCORA había adjudicado y titulado 1.112.110 hectáreas.

En Perú se ha puesto en marcha la Reforma Agraria, habiéndose atendido no sólo a expropiar, sino a liquidar las situaciones pseudofeudales. Carezco de datos, pero sí puedo citar los elogios hechos a la Ley de Reforma Agraria peruana por la Comisión Internacional de Juristas en su Boletín de diciembre de 1964, calificándola de medio «adecuado e inteligente». También la revista *Time* hizo de ello una crítica favorable, recordada por el diputado Andrés Echevarría, *La Prensa*, 15 de marzo de 1965.

En Brasil se han declarado, hasta ahora, tres zonas prioritarias: una en Brasilia, otra en el Estado de Guanabara, y una tercera, de enorme extensión, en el Nordeste; pero sólo una finca de 17.000 hectáreas ha sido expropiada, la hacienda Caxangá, a 100 kilómetros de Recife.

Ha sido común la acusación de lentitud a los procesos de Reforma Agraria, sobre todo en algunos países, como Chile, país a cuya Ley no nos hemos referido por estimar ha de ser sustituida en breve por otra bien distinta, ahora en discusión parlamentaria. La Ley de 1962, según algunos, «era insuficiente y había llegado tarde» (Powelson, ob. cit., página 65).

(107) Acusaciones en este sentido le han sido hechas por los grupos extremistas castristas.

(108) Especialmente, los autores colombianos se han referido a este defecto. Así, MARDONIO SALAZAR dice que al legislador de su país no le interesa sino cumplir con el precepto constitucional de hacer las leyes de manera formalmente perfecta (ob. cit., página 368). Sin embargo, BARRERA ha afirmado que la Ley 135 de 1961 es un magnífico principio de una etapa superior largamente ambicionada, aunque para medir sus consecuencias hay que mantener, por el momento, un pronóstico reservado (ob. cit., pág. 171). El triunfo de la Reforma Agraria sobre el leguleyismo se ha evidenciado al rechazar el Tribunal Supremo de alguno de estos países recursos de inconstitucionalidad de las respectivas leyes de Reforma Agraria Integral venezolana (Sentencia 11 de diciembre de 1964 de la Corte Suprema de Colombia). También en Perú se han promovido recursos de *habeas corpus* contra la Ley.

Hasta el presente se hacía recaer la acusación de comunista o socialista sobre cualquiera que se atreviese nada más que a utilizar esta expresión, y dado que esas doctrinas se reputaban condenadas por la Iglesia, de ahí se seguía una especie de excomunión para todos los partidarios de la Reforma Agraria. Esta fué la línea de argumentación del famoso libro brasileño *La Reforma Agraria, cuestión de conciencia*, editado por el grupo conservador de Sao Paulo y traducido al español. Sin embargo, tras la publicación de la *Mater et Magistra*, la conciencia católica evolucionó, impulsada por la actitud francamente favorable de las jerarquías eclesíásticas, y ahora, finalmente, por las declaraciones del Concilio Vaticano II sobre la propiedad y la Iglesia ante el mundo moderno. V. el libro recién editado por la B. A. C. que contiene todas las declaraciones conciliares.

(109) Citaré, para concluir, a TOYNBEE: «En el mundo entero, en el pasado, los beneficios de la civilización han sido monopolizados por una pequeña oligarquía de pujantes terratenientes. Los mismos beneficios no podían extenderse a la inmensa mayoría necesitada de los miembros de una sociedad, sin una revolución que tenía que ser, a la vez, política y económica. Estas revoluciones han sido realizadas con éxito por una nueva clase, la clase media... La alternativa es que la clase media ayude espontáneamente a la clase trabajadora industrial y agrícola a alcanzar el nivel de vida que ella posee. Donde quiera que tenga éxito esta política, se logrará el doble objetivo de la justicia social y de la productividad económica» (ob. cit., pág. 32).

Es de esperar, pues, que el proceso abierto con la promulgación de las leyes citadas requiera desarrollarse a lo largo de muchos años. Y si se evitan los peligros apuntados, si se logran vencer —como es de esperar que se logre— las enormes dificultades, sobre todo financieras, que, naturalmente, se oponen a su aplicación, la Reforma Agraria Integral logrará su objetivo fundamental, que es, volvamos a repetirlo, la transformación del régimen agrario para buscar en una nueva agricultura el desarrollo económico y la democracia política.

RESUMEN

La Reforma Agraria, magno problema de nuestro tiempo, se plantea hoy a escala universal y, especialmente en Sudamérica, con perfiles dramáticos y de urgencia.

La Reforma Agraria Integral, como puede denominarse la que se está llevando a cabo en casi todos los países al Sur de Río Grande, se puede definir como aquel sistema de normas y conjunto coordinado de acciones, principalmente públicas, que tienen por objeto, mediante la distribución de la propiedad de la tierra y de sus réditos, sustituir el régimen de latifundio y minifundio característico de ciertos países en Iberoamérica por una agricultura empresarial de base familiar y asociativa parificada con los demás sectores e integrada en el desarrollo económico general, según criterios de incremento de la producción y de justicia social.

La Reforma Agraria es una parte de la política agraria y se distingue de la colonización, reforma de estructuras, ordenación rural, etc.

Los principios generales cuyo estudio interesa, desde el punto de vista del Derecho español, por la gran afinidad que podemos encontrar entre ambos sistemas, se enumeran así: *el principio de la función social* de la propiedad considerado desde el punto de vista subjetivo como una exigencia de cultivo eficiente, directo y correcto; a su vez, explotar correctamente supone conservar los recursos naturales y renovables, no utilizar formas antisociales de contratos de trabajo y contratos de arrendamientos o aparcerías —que, por ello, son regulados en las nuevas leyes de Reforma Agraria Integral según un nuevo sistema, encaminado a darles estabilidad, limitando las rentas y favoreciendo el acceso a la propiedad de los cultivadores—, y, por último, tener una posesión legítima, y no arbitraria, debidamente inscrita en el Catastro para no defraudar impuestos.

El segundo principio es el de la *protección de las empresas agrarias y, en especial, de las explotaciones de tipo familiar*.

La adjudicación de tierras como consecuencia de la Reforma Agraria ha de hacerse en propiedad; el tamaño de las unidades será el preciso para el sustento de una familia, absorbiendo su capacidad de trabajo con posibilidades de desarrollo (explotación familiar viable). Ello conduce a una *redistribución de la propiedad*, que se logra a través de una serie de medidas, entre las cuales destaca la expropiación, regulada con nuevos criterios (en especial, justiprecio por una medida entre valores venales y valores fiscales y pago total o parcial en títulos de la deuda agraria); la colonización; la reversión del dominio de tierras incultas, y la tributación, especialmente en el Estatuto de la Tierra Brasileña.

El tercer principio es el de la *unidad mínima y de la concentración parcelaria o integración del minifundio*, que aparece en todas estas leyes para eliminar las formas antieconómicas y antisociales de explotación.

Otro principio importantísimo es el de *colaboración entre agricultores*

(agricultura de grupo o agricultura asociativa), que se pone de manifiesto por la intensa protección a las comunidades familiares, por el fomento decidido del cooperativismo, por la organización de los agricultores para el mercado, por la regulación de las colonias agrícolas y de los pueblos; a veces combinado todo ello con estructuras cooperativas e incluso con la protección de sociedades que se organicen con arreglo al principio de democratización del capital.

Otro principio es el de *planificación y parificación de la agricultura con los demás sectores*. Por influencia de la CEPAL se han aprobado en todos esos países planes de desarrollo económico, de modo que la Reforma Agraria se inserta hoy en el desarrollo económico; la finalidad de la planificación consiste en elevar el sector agrario, normalmente deprimido, para lograr una parificación de rentabilidad y de nivel de vida con los demás sectores; por ahí se llega al asistencialismo agrario, que incluye no sólo el fomento del cooperativismo citado, sino también del crédito agrícola, de la extensión agraria, la política de precios mínimos, etc.

El último principio que se enumera es el de la *financiación y administración estatal de la Reforma Agraria*, concebida, pues, como una gran operación de política nacional que es soportada por el Estado, el cual crea órganos específicos, institutos de Reforma Agraria, llamados de una u otra forma.

Finalmente, cabe preguntarse si han tenido éxito estas leyes de Reforma Agraria, lo que resulta difícil de contestar por ahora. Venezuela va a la cabeza, con 100.000 familias asentadas; hay acciones importantes realizadas en Ecuador y en Perú en orden a la extinción de las formas feudatarias de explotación de la tierra; en Brasil se han expropiado, hasta ahora, 15.000 hectáreas y se han declarado tres zonas prioritarias; en Colombia también se ha operado en orden a la extinción del dominio sobre tierras incultas y otros aspectos; pero, en general, la crítica de la Reforma Agraria, desde el punto de vista de sus resultados, parece que todavía no es muy convincente.

En todo caso, el fenómeno del reformismo agrario integral americano tiene una importancia extraordinaria, como puesta en marcha de procesos que, tarde o temprano, llevarán a un cambio de las estructuras agrarias en América y a un enorme desarrollo del Derecho agrario.

RÉSUMÉ

La réforme agraire, grand problème de notre temps, se pose aujourd'hui à l'échelle universelle, particulièrement en Amérique du Sud, avec des aspects dramatiques et urgents.

La réforme agraire intégrale, comme on peut nommer celle qu'on réalise dans presque tous les pays au Sud du Rio Grande, peut se définir comme un système de règles, un ensemble coordonné d'actions exécutées par l'Etat qui ont pour objet, moyennant la distribution de la terre et de ses revenus, de remplacer le régime de «latifundia» et de propriétés insuffisantes qui caractérise certains pays d'Amérique du Sud par une agriculture fondée sur les exploitations familiales ou associatives parifiées avec les autres secteurs et intégrée dans le développement économique général selon des critères d'augmentation de la production et de justice sociale.

La réforme agraire constitue une partie de la politique agricole et se distingue de la colonisation, de la réforme des structures, de l'aménagement rural, etc.

Les principes généraux dont l'étude nous intéresse du point de vue du droit espagnol en raison de la grande affinité que nous pouvons noter entre ces systèmes et le nôtre s'énumèrent ainsi: *le principe de la fonction sociale* de la propriété considérée du point de vue subjectif comme une exigence de culture efficace, directe et correcte; à son tour, bien exploiter

suppose conserver les ressources naturelles et renouvelables, ne pas recourir à des formes antisociales de contrats de travail et de contrats de fermage ou de métayage — qui, pour cela, sont fixés dans les nouvelles lois de réforme agraire intégrale selon un nouveau système tendant à leur donner de la stabilité en limitant les fermages et en favorisant l'accès à la propriété des cultivateurs — et, enfin, avoir une possession légitime et non arbitraire, dûment inscrite au cadastre, pour ne pas échapper à l'impôt.

Le second principe est celui de la *protection des exploitations agricoles et, particulièrement, des exploitations de type familial*.

L'attribution de terres en vertu de la réforme agraire doit se faire sous la forme de propriété. La dimension des unités sera celle qui est nécessaire pour l'entretien d'une famille y employant toute sa capacité de travail et ayant des possibilités de développement (exploitation familiale viable). Cela conduit à une *redistribution de la propriété* qui est obtenue grâce à une série de mesures dont l'expropriation réglementée selon de nouveaux critères (particulièrement le juste prix par une moyenne entre les valeurs commerciales et les valeurs fiscales et le paiement total ou partiel en titres de la dette agricole), la colonisation, la reprise du domaine de terres incultes et le paiement des impôts, particulièrement dans le Statut de la Terre Brésilienne.

Le troisième principe est celui de *l'unité minimum et du remembrement ou de l'intégration de la trop petite propriété* qui apparaît dans toutes ces lois pour éliminer les formes d'exploitation antiéconomiques et antisociales.

Un autre principe très important est celui de *la collaboration entre agriculteurs* (agriculture de groupe ou agriculture d'association) qui se manifeste par une intense protection des communautés familiales, par un encouragement résolu au coopérativisme, par l'organisation des agriculteurs pour le marché, par la réglementation des colonies agricoles et des villages, tout cela parfois combiné avec des structures coopératives et même avec la protection de sociétés qui s'organisent conformément au principe de la démocratisation du capital.

Un autre principe est celui de *la planification et de la parification de l'agriculture avec les autres secteurs*. L'influence de la CEPAL a fait approuver dans tous ces pays des plans de développement économique, de sorte que la réforme agraire s'insère aujourd'hui dans le développement économique; le but de la planification consiste à élever le secteur agricole normalement déprimé pour obtenir une parification de la rentabilité et du niveau de vie avec les autres secteurs; on arrive ainsi à l'assistance agricole qui consiste à encourager non seulement le coopérativisme — qu'on a déjà cité — mais aussi le crédit agricole, l'extension agraire, la politique des prix minimums, etc.

Le dernier principe énuméré est celui de *le financement et de l'administration par l'Etat de la réforme agraire*. Celle-ci est conçue comme une grande opération de politique nationale que supporte l'Etat, qui crée dans ce but des organes spéciaux, les Instituts de réforme agraire qui portent des noms différents d'un pays à l'autre.

Il convient enfin de se demander si ces lois de réforme agraire ont eu du succès. Il est difficile de répondre à cette question maintenant: le Venezuela est en tête avec 100.000 familles installées; des actions importantes ont été réalisées en Equateur et au Pérou dans le but de supprimer les formes féodales d'exploitation de la terre; au Brésil, on a exproprié jusqu'à maintenant 15.000 hectares et trois zones prioritaires ont été déclarées. En Colombie, on a également agi en vue de l'extinction de la propriété sur des terres incultes et dans d'autres domaines; mais, en général, la critique de la réforme agraire du point de vue de ses résultats n'est pas encore très convaincante.

En tout cas, le phénomène américain de la réforme agraire intégrale a une importance extraordinaire, comme mise en marche de processus qui, tôt ou tard, amèneront un changement des structures agraires en Amérique et un développement énorme du Droit agraire.

SUMMARY

Agrarian reform, the great problem of our time, is raised today on a universal scale and, especially in South America, in a dramatic and urgent form.

Integral agrarian reform, as we may call that which is being carried out in nearly all the countries to the South of the Rio Grande, may be defined as the system of norms and coordinated number of actions which are principally public, whose object, by means of the distribution of the ownership of the land and of what it yields, is to replace the regime of latifundia and minifundia characteristic of certain countries in Latin America by an organised agriculture on a family and associative basis, reaching parity with the other sectors and integrated in the general economic development, according to criteria of increase of production and of social justice.

Agrarian reform is a part of agrarian policy and is distinguished from colonisation, reform of structures, methodical rural arrangement, etc.

It is the study of the general principles which is of interest, from the point of view of Spanish Law, owing to the great affinity which we can find between the two systems. They are enumerated as follows: *the principle of the social function of property* considered from the subjective point of view as a demand for efficient, direct and correct cultivation; again, working it correctly implies preferring the natural and renewable resources, not making use of antisocial forms of work contract and lease and partnership contracts—which, for this reason, are regulated in the new laws of integral agrarian reform according to a new system designed to give them stability, by limiting rents and encouraging the access of the farm workers to the property—and, lastly, having legal and not arbitrary possession, duly registered in the real estate records to avoid defrauding the taxation authorities.

The second principle is that of the *protection of agrarian enterprises, and especially of workings of a family type*.

The adjudication of lands as a consequence of the agrarian reform has to be made in property; the size of the units will be that necessary for the support of a family, absorbing its capacity for work with possibilities for development (viable family exploitation). This leads to a *redistribution of property*, which is achieved through a series of measures among which expropriation stands out, regulated according to new criteria (in particular, appraisal by measure between marketable and fiscal values and total or partial payment in securities of the agrarian debt), colonisation, the reversion of the ownership of uncultivated lands and taxation, especially in the Brazilian Land Statute.

The third principle is that of the minimum unit and of concentration of lots or integration of the minifundium, which appears in all these laws in order to eliminate antieconomic and antisocial forms of exploitation.

Another most important principle is that of collaboration between farmers (group agriculture or associative agriculture) which is made clear by the intense protection for family communities, by the decided encouragement for cooperatives, by the organisation of the farmers for the market, by the regulation of agricultural colonies and of villages, at times, all this combined with cooperative structures and even with the protection of companies which are organised in accordance with the principle of democratization of capital.

Another principle is that of planning and giving agriculture parity with the other sectors. Through the influence of CEPAL, plans of economic development have been approved in all these countries, so that agrarian reform today is inserted in the economic development; the purpose of the planning is to raise the normally depressed agrarian sector so that it may achieve parity of profit earning capacity and of standard of living with the

other sectors, from this a system of agrarian assistance is reached, which includes not only the above mentioned encouragement of cooperatives but also that of agricultural credit, of agrarian extension, of the policy of minimum prices, etc. *The last principle which is enumerated is that of governmental financing and administration of the agrarian reform*, conceived, then, as a great operation of national policy which is supported by the State, which creates specific bodies, institutes of agrarian reform, called by various names.

Finally it may be asked whether these laws of agrarian reform have been successful, which is difficult to answer at the moment: Venezuela is in the lead with 100,000 families settled, important actions have been performed in Ecuador and Peru with regard to the extinction of feudatory forms of exploitation of the land; in Brazil, 15,000 hectares have been expropriated up to now and three priority zones have been declared; something has also been done in Colombia with regard to the extinction of the ownership of uncultivated lands and other aspects, but in general the criticism of the agrarian reform from the point of view of its results seems to be that it is not yet very convincing.

In any case, the phenomenon of American integral agrarian reformism is of extraordinary importance, as the setting in march of processes which will sooner or later bring about a change in the agrarian structures in America and an enormous development of Agrarian Law.

28