

## EL FUTURO DE LAS REFORMAS AGRARIAS: DERECHO AGRARIO Y REFORMAS ESTRUCTURALES

Por  
PEDRO MORAL LOPEZ (\*)

**E**STE artículo se propone iniciar e impulsar una reflexión sobre las condiciones en que el Derecho ha intervenido hasta ahora en la formulación y ejecución de las reformas agrarias que se propugnaron en Latinoamérica en la década de los años sesenta. Esas reformas estaban destinadas a realizar las transformaciones estructurales que entonces se consideraban necesarias para el desarrollo socioeconómico.

Esta reflexión podrá orientar sobre las posibilidades actuales y futuras de que el Derecho agrario contribuya efectivamente al progreso socioeconómico en el campo, si se dieran las condiciones necesarias y apropiadas para ello.

Sobre el éxito o fracaso de las reformas agrarias se ha desenvuelto considerable polémica. Existen incluso dudas sobre si las leyes de reforma agraria que alguna vez se dictaron fueron jamás aplicadas.

En el caso de que tales leyes hayan existido, habría que determinar, entre otras cosas, si se formularon y aplicaron con métodos adecuados, jurídicos y de otra índole. Si se utilizaron las

---

(\*) Doctor en Derecho, Diplomado del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de París y Diplomado del Instituto de Estudios Políticos de la misma Universidad. Ex Vicedirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 134 (enero-marzo 1986).

técnicas apropiadas y si éstas fueron suficientes en lo jurídico como en lo económico, técnico y social.

Puede incluso llegarse a hacer la pregunta de si en realidad existió la voluntad de aplicar las reformas agrarias dictadas en los textos legislativos.

Cabe también preguntarse si no se trató más bien, muchas veces, de simples reajustes agrícolas que se pretendió realizar con técnicas que hubieran podido ser las de reforma agraria y que por consiguiente resultaron inadecuadas. También convendría determinar si, fueran ellos reajustes o reformas, se concibieron dentro de un contexto coherente de transformaciones socioeconómicas y si se aplicaron mediante instrumentos técnicos jurídicos adecuados, adaptados a las otras técnicas que habían de intervenir en las reformas o reajustes. También debe buscarse si las normas jurídicas correspondientes fueron acompañadas de medidas complementarias suficientes, referidas tanto a lo económico como a lo social.

## REFORMA AGRARIA Y REAJUSTES AGRICOLAS

Las reformas agrarias son requeridas por la naturaleza misma de la cosa agraria, para el desarrollo económico y el progreso social.

En toda época ha sido necesario adaptar las estructuras agrarias —en particular el régimen de tierras (propiedad, tenencia, relaciones agrarias...), así como las de producción— a las nuevas situaciones resultantes de la evolución de la economía y de la sociedad, en cuanto se relacionan con el agro. También han tenido que adaptarse esas estructuras a la dinámica propia de la agricultura.

En otros casos, las reformas agrarias se han realizado como parte de transformaciones estructurales y cambios sociales de consideración, impulsados por una voluntad política, como puede ser el caso de una revolución.

Podría así hablarse, como en tantos otros casos de reforma, de reformas agrarias evolutivas y de reformas de carácter revolucionario.

No hay que confundir reformas agrarias y reajustes agrícolas. Las primeras tienen por objeto cambios estructurales de fon-

do en el régimen de tierras. Se ha definido a la reforma agraria como la dimensión estructural del desarrollo.

Las consideraciones sociales tienen una parte importante en la decisión de realizar una reforma agraria. Los reajustes agrícolas, por su parte, tienen por objeto reordenar la producción agrícola y el mercado de sus productos sobre la base, principalmente, de consideraciones económicas. Se trata, pues, en este segundo caso, de modernización, de mejora y reorganización de las actividades productivas, de ordenación del territorio rural y agrícola, del comercio de insumos y productos, de reajustes de precios.

El Derecho agrario es el medio necesario y de elección para llevar a efecto tanto las transformaciones de las estructuras agrarias como los reajustes agrícolas. Gracias a sus métodos, que comprenden perspectivas de análisis y estudio interdisciplinarios, las reformas o reajustes se incorporarán a un contexto institucional regulado por normas jurídicas. Mediante sus técnicas y sus normas, el Derecho agrario está en condiciones de concordar las medidas de transformación socioeconómica con los avances científicos y tecnológicos, dentro de un todo armónico. Podrá lograrse así que el Derecho no quede a la zaga de tales avances.

## CONDICIONES PARA LA REFORMA AGRARIA

Hay varias condiciones que deben reunirse para que el Derecho que ha de regir a las reformas agrarias pueda aplicarse adecuada y efectivamente. Entre ellas pueden mencionarse como principales las que se indicarán a continuación. Algunas de ellas son externas al Derecho. Otras son intrínsecas de este último a razón de las materias de que ha de ocuparse. Estas condiciones son:

- Voluntad y decisión políticas;
- Coherencia de las políticas agrarias elegidas con el conjunto de las políticas de desarrollo socioeconómico en que han de insertarse. Esta coherencia puede por cierto asegurarse con la planificación, en la que el Derecho ha de jugar un papel importante;
- Medios de aplicación suficientes, de índole económica y otra;

- Medidas complementarias de carácter económico y técnico;
  - Técnicas legislativas y en general jurídicas, apropiadas.
- a) Las reformas agrarias exigen una voluntad y decisión políticas en su origen como también para su aplicación y desenvolvimiento. Es entonces cuando intervienen el elemento y los instrumentos jurídicos que han de dar forma y modos de ejecución a las reformas.

La decisión de realizar la reforma agraria debe llevarse a efecto en un plazo prudencial, tanto en lo que se refiere a la promulgación de las leyes correspondientes como a la ejecución de éstas. Estas medidas no deben dilatarse, porque deben formar parte de un conjunto de transformaciones de estructuras, de todo orden. Como estas otras transformaciones tendrán su propia dinámica, si las medidas de reforma agraria no se aplicaran o se aplicaran a destiempo, quedaría afectada la armonía y por consiguiente las condiciones para el éxito del conjunto institucional que se haya decidido transformar.

Corresponde al político y al legislador determinar si ha lugar a realizar una reforma agraria. Ya que ésta ha de ser resultado de una voluntad política determinada, es aconsejable no dictar leyes de reforma agraria que no tengan posibilidad real de aplicarse. La promulgación de tales leyes, al crear falsas expectativas, causará más mal que bien. Más valdrá, en ese caso, dictar medidas de reajuste agrícola, sin seguir la fácil tentación de presentar éstas como una reforma agraria.

- b) Entre las condiciones para que sea posible formular una ley de reforma agraria y aplicarla, ya hemos insistido en la coherencia que debe lograrse necesariamente entre los diferentes elementos de una política de transformaciones estructurales, de la que haya de formar parte una reforma agraria. Esa coherencia puede lograrse mediante el Derecho agrario, al asegurar éste la vinculación de la reforma con la planificación —que en gran parte habrá de ser de orden jurídico— del desarrollo en general. Así podrán encuadrarse mejor los cambios y transformaciones estructurales, dentro del contexto socioeconómico deseado.

Todo ello supone, desde luego, que cualesquiera medidas de transformación estructural del agro o de reajuste agrícola, han de-

bido tomarse después de un análisis acabado de las situaciones agrarias dentro del conjunto estructural a que pertenecen. Asimismo, las medidas dispuestas tanto en materia agraria como en materias socioeconómicas conexas, habrán debido ser objeto del estudio consiguiente, el que deberá ser de carácter interdisciplinario.

En el caso de reajustes agrícolas, tales como modernización tecnológica, adecuación de tierras, etc., la posibilidad de éxito de los mismos dependerá además y sobre todo, de su solvencia técnica y de la disponibilidad de los recursos de toda índole necesarios. Esto también sin perjuicio de la existencia o creación de un marco estructural apropiado. Si los reajustes no pudieran realizarse, quedarán sin resolver determinados problemas económicos. Serían más graves, sin embargo, las tensiones sociales resultantes de una reforma agraria no realizada a tiempo.

Todo esto quiere decir también que tanto las medidas de reforma agraria como las de reajuste agrícola han de decidirse y plantearse en las circunstancias de lugar y de tiempo que concurren en una situación determinada. Estas pueden cambiar por la dinámica propia de la situación agrícola o por la de su entorno socioeconómico.

- c) Es de sobra conocido que con mucha frecuencia, las mejores disposiciones para realizar una reforma agraria se han visto obstaculizadas por la falta de medios apropiados, en particular financieros y técnicos. Este hecho podría ocultar, por cierto, una falta de voluntad política de realizar efectivamente una reforma. También en este caso, es preferible no dictar una ley de reforma agraria, si ella no hubiera de poder cumplirse por falta de medios técnicos. La carencia de estos últimos podrá obviarse relativamente con mayor facilidad que la falta de disposición oportuna de medios financieros.
- d) También está claro que, a falta de las medidas complementarias de una ley de reforma del régimen de tierras, que sean necesarias dentro del ámbito agrario o fuera de él, la reforma puede agotarse en sí misma. A este respecto se insiste sobre la dificultad de lograr, en ese caso, una producción agrícola suficiente, sobre todo en el período de transición, que suele ser el más crítico. Como es sabido, estas medidas complementarias se refieren principalmente a la adecuación del crédito, de la comercialización.

También y en lugar muy importante, a la capacitación de los beneficiarios de la reforma agraria, que es indispensable para el progreso tecnológico.

Es necesario también preparar a tiempo los otros instrumentos jurídicos que, además de la ley de reforma agraria, son necesarios para la aplicación de esta última.

- e) Una ley de reforma agraria propiamente dicha no debería comprender sino los lineamientos esenciales de los cambios y transformaciones estructurales decididos. Sin ignorar la trascendencia que pueden tener los procedimientos sobre el fondo mismo de muchas de las cuestiones que pueden plantearse, será preferible dejar los aspectos de detalle tales como ciertos procedimientos judiciales o administrativos, para otros instrumentos jurídicos que puedan modificarse con mayor facilidad según lo aconsejen la experiencia y necesidades. La ley ganará así en la inteligibilidad, credibilidad y valor educativo que ha de tener, en esta clase de materias, para quienes han de ser sujetos y en particular beneficiarios de la misma. Ello permitirá también evitar la fuente de confusión que puede crearse con modificaciones demasiado frecuentes de la ley misma.

No es aconsejable que una ley de reforma agraria que en realidad no haya sido aplicada o lo haya sido de modo incompleto, vaya a ser objeto de modificaciones de mero detalle al cabo de un largo tiempo, cuando ya las disposiciones de la ley entera han podido perder su actualidad y su coherencia con las otras medidas de transformación que se tomaron al momento de dictarse la ley de reforma agraria original. Es comprensible que pueda temerse la dificultad práctica de lograr otro consenso político sobre un nuevo texto de ley de reforma agraria. Ello, sin embargo, es preferible a que se dicten un fárrago de disposiciones misceláneas o modificaciones de detalle que en definitiva, probablemente, no se cumplirán como no se cumplieron las disposiciones originales. Aquel incumplimiento, en realidad, se habrá debido la mayoría de las veces a razones de carácter más sustantivo que simples defectos ocasionales en los textos legales. Igual de difícil podrá resultar el obtener consenso sobre una serie de elementos dispersos que se quieran modificar en un texto legislativo determinado. Si existe voluntad política para una modificación de fondo

de las disposiciones de una determinada ley, será mejor llevar a efecto esa voluntad mediante un texto nuevo o concordado con la ley de que se trate, que sea plenamente inteligible para todos.

Podría aducirse que estos requerimientos de técnica legislativa exigen métodos demasiado refinados, lentos y costosos. No creemos que este argumento tenga valor suficiente frente a la trascendencia de los problemas a resolver y en presencia de procedimientos y medios técnicos modernos que pueden ayudar a mejorar técnicas legislativas que, reconocidamente, han demostrado demasiado frecuentemente sus defectos.

Por lo demás, los instrumentos técnicos del Derecho agrario deben servir para realizar continuamente las readaptaciones de orden jurídico que serán necesarias en función de la evolución misma de la economía y de la sociedad, evolución que no podría agotarse en el hecho mismo de una reforma. Al mismo tiempo, el Derecho es el encargado de dar la estabilidad necesaria a las estructuras agrarias resultantes de la reforma. Esto es cierto también en lo que respecta a cualquier reforma de origen revolucionario: está en la naturaleza de las cosas que una revolución tienda a encontrar continuidad en las transformaciones que produjo.

La disciplina jurídica agraria y el instrumento jurídico son medios necesarios, apropiados y eficaces para la realización de reformas agrarias, siempre que, desde los variados puntos de vista que correspondan, se den las condiciones indispensables para su adecuada formulación y aplicación.

Para lograr éxito en esta tarea, los órganos competentes de voluntad política deberán decidir a tiempo si hay que realizar reformas estructurales, en particular las referentes a régimen de tierras. Es necesario también tratar al agro y a sus estructuras de modo integral dentro del contexto socioeconómico en general. Habrá que determinar al propio tiempo si hay que realizar otros cambios estructurales en este último contexto. Todo ello implica una labor interdisciplinaria apropiada, en la que ha de participar el Derecho agrario. Esta tarea podrá cumplirse mejor mediante la formación de comisiones y grupos de trabajo en los que estén representadas las diferentes disciplinas y sectores.

Corresponde al político y al legislador determinar si y cómo debe realizarse una reforma agraria. En el momento actual, es evidente que muchas de las transformaciones estructurales que se necesitaban en el agro no fueron efectuadas en el momento apropiado, por causas que no es del caso examinar aquí. Es ya tarde

para intentar realizar ahora el mismo tipo de transformaciones entonces pensadas, o utilizar para la reforma agraria del presente y del futuro los textos legislativos y otros instrumentos jurídicos que fueron diseñados en otro tiempo para estos fines.

La situación agraria ha cambiado. Es innegable que hay en Latinoamérica modernización de la agricultura. Sin embargo, no ha sido acompañada de los cambios estructurales necesarios para que la tecnología incorporada a la agricultura pueda dar los frutos necesarios tanto en materia económica como social.

Es sabido además que junto con una agricultura modernizada convive la agricultura llamada tradicional, que por motivos bien conocidos no tiene acceso a tecnología, crédito y mecanismos de comercialización apropiados. Que vegeta en un contexto estructural anticuado y anacrónico. De esta convivencia malsana surgen en gran parte las tensiones sociales y la dificultad de llevar a efecto políticas agrarias coherentes.

Para una futura labor de transformaciones estructurales, a la que el Derecho agrario ha de contribuir, es necesario por consiguiente analizar, estudiar e interpretar la situación agraria tal como es hoy, en un mundo cada vez más complejo y dominado por el progreso tecnológico. Habrá que encontrar nuevos modelos de reforma agraria. Para hacer frente a las transformaciones estructurales, deberán introducirse innovaciones jurídicas, además de las tecnológicas. Es sabido que el Derecho evoluciona más lentamente que la economía, la tecnología y la sociedad.

A este respecto, vale la pena señalar que, en las circunstancias del mundo moderno, se están produciendo grandes cambios en cuanto a la manera de encarar las cuestiones que atañen a la reforma agraria. Las experiencias de los países desarrollados pueden ser demostrativas al respecto. Es sabido, por ejemplo, que desde hace tiempo la definición de la dimensión óptima de la explotación agrícola ha experimentado sucesivas evoluciones en esos países, motivadas por los cambios socioeconómicos junto con los tecnológicos.

Las instituciones jurídicas mismas también están siendo afectadas por los cambios. Debieran, pues, renovarse y adaptarse. Por ejemplo, las experiencias a que nos referimos muestran la conveniencia de resolver la dicotomía entre propiedad y uso de los recursos naturales renovables, en términos de explotación productiva. Será necesario para ello superar una noción que podría calificarse como mítica de la institución de la propiedad, respecto

a lo agrario. En realidad, ésta ha ido perdiendo paulatinamente muchos de sus atributos absolutos.

No puede ignorarse sin embargo, que estas cuestiones afectan a instituciones particularmente sensibles de las estructuras socioeconómicas, sobre todo a causa del prestigio que ha ido aparejado con ellas. Es por ello difícil innovar en estas materias. Sin embargo, posiblemente hoy día lo más importante sea asegurar la continuidad de la explotación agrícola y arraigar así como convenga a la población que aún queda en el campo. Conviene también definir a la empresa agraria conforme a criterios contemporáneos. La modernización apropiada a estos diversos aspectos deberá poder lograrse mediante fórmulas nuevas de aprovechamiento de tierras y aguas —que no han de ser forzosamente las experimentadas en las reformas agrarias ensayadas hasta ahora—, que alcancen los fines señalados y que sean apropiadas para el contexto socioeconómico en circunstancias dadas de lugar y de tiempo.

En esta tarea innovadora el Derecho agrario debiera vincularse cada vez más estrechamente a las otras disciplinas que intervienen en las cuestiones agrarias y evolucionar con ellas. Podría decirse que hace falta una noción de ciertas instituciones jurídicas, cada vez más inspirada de conceptos económicos. Recíprocamente, la experiencia muestra que también se necesita una noción más jurídica y por consiguiente integradora, de los hechos y fórmulas económicos. El Derecho podrá así contribuir mejor a lograr el imperio de la justicia en el campo, el desarrollo económico y el progreso y bienestar social rural y general.