

T  
333.31  
083

S C I B 1



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

SOBRE UNA REFORMA AGRARIA

SONIA E. OSPINO GOMEZ

SAMUEL PUERTAS MONTES



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
Biblioteca Universitaria  
fernandez de Madrid

Trabajo de Grado para optar  
al Título de Abogado.

S C I B  
000 18912

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

49096

CARTAGENA, ABRIL DE 1986

RECTOR : DR. LUIS H. ARRAUT ESQUIVEL

SECRETARIO GENERAL : DR. HERNANDO THORNE

DECANO FACULTAD : DR. ALCIDES ANGULO PASSOS

SECRETARIO FACULTAD : DR. PEDRO MACIA HERNANDEZ

PRESIDENTE DE TESIS : DR. PEDRO MACIA HERNANDEZ

PRIMER EXAMINADOR : DR. LIBARDO SIMANCAS TORRES

SEGUNDO EXAMINADOR : DR. JORGE SALAZAR AVENIA

TERCER EXAMINADOR :

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. ASPECTOS HISTORICOS DE LA REFORMA AGRARIA	9
1.1 ROMA. REFORMA DE LOS GRACOS	9
1.1.1 Antecedentes	9
1.2 LA REFORMA DE TIBERIO SIMPRONIO GRACO	11
1.3 EDAD MEDIA	15
1.4 EDAD MODERNA	25
1.5 REFORMA AGRARIA EN LA U.R.S.S.	26
1.5.1 KOLKHOZ	28
1.5.2 SOVKHOZ	30
1.6 REFORMA AGRARIA EN CHINA	31
1.6.1 LA COMUNA	32
1.7 REFORMA AGRARIA CUBANA	32
1.8 ISRAEL. REFORMA AGRARIA	39
2. LA COLONIA	44
2.1 LA ENCOMIENDA	45
2.2 REFORMA AGRARIA DE 1591	52
2.3 LOS RESGUARDOS	54
3. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEY 200 DE 1936	58

4

3.1	LEY 200 DE 1936	65
4.	LEY 135 DE 1961	74
4.1	EL DEBATE SOBRE LA REFORMA AGRARIA DE 1961	81
4.2	LA APLICACION DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y SUS RESULTADOS	87
4.3	LA ASOCIACION NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS (ANUC)	93
4.4	EL IMPACTO DE LA REFORMA AGRARIA	97
4.5	LEY PRIMERA DE 1968	104
4.6	LEY CUARTA DE 1973	105
4.7	LEY QUINTA DE 1973	111
4.8	LEY SEXTA DE 1975	112
5.	TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA	118
6.	SITUACION ACTUAL DE LA REFORMA AGRARIA	124
7.	¿HACIA DONDE DEBE ENCAMINARSE UNA NUEVA REFORMA AGRARIA?	147
8.	CONCLUSIONES	159
9.	BIBLIOGRAFIA	162



## INDICE DE CUADROS

		Pág.
CUADRO No.1	DISTRIBUCION DE TIERRAS EN 1960	114
CUADRO No.2	RENTAS E INGRESOS DEL INCORA	115
CUADRO No.3	ADQUISICIONES POR COMPRA Y EXPROPIACION (1962-1970)	116
CUADRO No.4	DISTRIBUCION DE LAS UNIDADES DE EXPLOTACION SEGUN TAMAÑO Y SUPERFICIES (1960-1970-1971)	117
CUADRO No.5	NUMERO DE EXPLOTACIONES POR TAMAÑO CON EFECTO INCORA-JUNIO 1969	123



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Córdoba

I N T R O D U C C I O N

Tan viejo como la historia de la humanidad, es el problema de la tierra. Las grandes transformaciones sociales se han realizado siempre alrededor de este tema y quienes de él se han ocupado como los Gracos o Augusto, han pasado a la historia como benefactores de la humanidad.

Vvivimos tiempos difíciles, es verdad. Tiempos oscuros en que la brújula parecería haber perdido su norte; en que la sal se ha corrompido; en que las tinieblas pugnan por apagar la lumbré de la esperanza. Nos ha tocado una época en que la virtud parecería avergonzarse frente al vicio. Y en que la víctima y el verdugo intercambian sus rostros en una mascarada siniestra; tiempos que hacen des fallecer los espíritus más fuertes; tiempos que ponen pavor en los rostros más decididos; tiempos azarosos, es cierto, pero tiempos nuestros en los que es preciso reedificar nuestra casa, restableciendo nuestra dignidad y con solidadando nuestro decoro, esto lo decimos a propósito, porque creemos que hay momentos en la historia de las naciones en los cuales, como en la vida de los hombres, las

7

cunstancias nos imponen hacer un alto, para detenernos a reflexionar con sentido crítico sobre el pretérito y al mismo tiempo, otear el horizonte para escudriñar el posible curso de nuestro destino.

Eso casualmente hemos pretendido nosotros con el presente trabajo de tesis, enfocar a la Reforma Agraria no sólo desde un ángulo estrictamente jurídico y económico, sino también desde un ángulo histórico, lo cual explica el que hayamos abordado en los primeros Capítulos de este trabajo el Estudio de Reformas como la de los Gracos en Roma, las de Rusia, China y Cuba Socialistas e Israel Capitalista, para luego pasar sobre Instituciones que como la de las Encomiendas, y los Resguardos Indígenas hundieron sus raíces en el suelo mismo de la Colonia; época ésta durante la cual empezaron a gestarse muchos de los males que nos aquejan en materia agraria, todo pues, destinado a facilitar en la medida de lo posible una mejor inteligencia del problema Agrario.

Observamos a lo largo de este trabajo como la idea de la Reforma Agraria en Colombia, aparece desde los albores de la República, como un naufrago que bracea por alcanzar la orilla sin lograrlo. Durante la Gran Colombia, se dictaron algunas medidas sobre política rural, más tarde se establecieron áreas para los colonizadores; la libertad de

Los esclavos tuvo incidencias en la producción, Don Manuel Murillo Toro es destituido de la secretaría de Hacienda por presentar al Congreso un proyecto de Reforma; con la liberación de las " Manos Muertas " entró al mercado el 80% de las propiedades campesinas; la Regeneración reparte entre los validos del Régimen más de dos ( 2 ) millones de hectáreas. Como podremos apreciar, ha sido la extraña marcha de un paso adelante y dos atrás.

Esa misma idea de Reforma Agraria que ha campeado nuestra Historia, ha sido igualmente una de las instituciones más controvertidas en nuestro país, innumerables criticas han llovido, entre ellas las nuestras, lo hacemos con criterio definido, buscar el mejoramiento de esta institución a la que achacamos los malestares sociales que actualmente sufrimos, por supuesto sabemos que en estos enfoques se hieren susceptibilidades pues son muchos los ingredientes partidistas que sazonan una reforma pero la discusión está abierta, nosotros como en su momento lo señalamos no solamente presentamos " El Problema " de la Cuestion Agraria sino que en el último capítulo brindamos " Lineas Maestras " que en nuestra modesta apreciación podrían ser las soluciones que el país espera.

Asi mismo sustentamos en este trabajo las razones por las cuales la Reforma Agraria ha sido el experimento mas amar-

go, la frustración político-social más grande tenida por Colombia, pero así mismo saludamos con los brazos en alto la llegada de una Nueva Reforma Agraria que recoja los beneficios de la experiencia reformista y que deseche los errores culpables de nuestras desdichas.

Tratamos igualmente de demostrar en esta apretada síntesis que se remonta a los experimentos más trascendentales que buscaron reformar la estructura del agro, como hay una constante histórica consistente en que la clase poseedora trata habilidosamente de entorpecer todo proceso de transformación de la tenencia de la tierra y se aferra a sus privilegios, esto por no creer o no saber las bondades que una verdadera Reforma Agraria trae aparejada, luego de ese recorrido histórico llegamos a la Edad Moderna, donde la tierra constituye el principal factor de producción, al lado de la fábrica. Y en vano economistas de la Talla de Adam Smith y David Ricardo pretenden justificar la renta que produce, sin lograrlo del todo; es demasiado evidente que la tierra rinde mucho más en proporción del trabajo que se le incorpora. Es por ello que a mediados del siglo pasado, se abren caminos las ideas socialistas, principalmente las del materialismo histórico, que pregonan la colectivización de la tierra, sobre el cual el liberalismo había erigido un dogma intangible el derecho absoluto de dominio, con el "Jus Abutendi" como muro protec

tor del propietario frente al Estado, es por eso que echamos un rápido vistazo sobre reformas agrarias de este corte.

En las proposiciones que hacemos en el último Capítulo, presentamos la idea de que las nuevas concepciones y redacciones de la Reforma Agraria tengan como inspiración el derecho a la propiedad privada y los principios de la moderna y libre economía, pues consideramos que es por estos caminos por donde se puede lograr una Reforma Agraria ideal que solucione problemas y propicie un desarrollo económico consistente, no solamente en el campo, sino general del país (¡Se abre la discusión!). Sin embargo cuando nos atrevemos a presentar abiertamente estas concepciones, pensamos quizá en algún momento que acaso sería tonfo continuar haciendo disquisiciones en torno de los problemas que nos rodean simplemente como "Problemas" a través de los movimientos de masas campesinas, de los asentamientos guerrilleros, etc., se nos revela así con mayor fuerza el drama que viven los pueblos encarnecidos de América Latina. Podemos expresar nuestros pensamientos frontalmente porque no somos personas de izquierdas y de derechas, porque creemos que son etiquetas pasadas de moda, como pasando de moda está el capitalismo reaccionario, torpe y cavernícola que algunos todavía se empeñan en practicar, es por ello que hablamos de la moderna y libre

economía -entiéndase bien-, creemos por el contrario que los mejores espíritus de este continente están convocados para hacer y escribir un nuevo capítulo determinante y decisivo, porque mañana ya será tarde. Y ese capítulo es el de hacer llegar a la conciencia de la clase dirigente, que no basta con los simples enunciados de dignidad, libertad e independencia, que no basta con parlotear de democracia, si no nos dedicamos por entero a llevar a esos desposeídos, a esos humillados y ofendidos, el mensaje de una mejor alimentación, de una mejor salud y de un firme e indiscutible derecho a educarse. Esa debiera ser la consigna para todos los jefes de estado de la gran familia Americana, del uno al otro confín. Una consigna que yendo más allá de los manidos rótulos ideológicos, nos obligue a enfrentarnos a los problemas y las cuestiones que nos atosigan, que nos reblandecen y que nos postran. Esa consigna debe salir de los líderes populares, para emprender esa tarea y evitar el agolpamiento colérico e impaciente de la revolución sangrienta para reclamar con entera justicia el uso que se haya hecho de los recursos naturales. Si esa rebelión ocurriera, entonces ya sería especioso y abundante echar mano nuevamente de las plañideras contra el imperialismo yanqui, contra el imperialismo soviético, mientras continuamos sumidos en nuestra impermeabilidad y en nuestra pereza culpable, las mismas que nos impiden liberarnos de nuestra condición de pueblos

subdesarrollados.

Sin embargo de una u otra manera nos alegra ver que nuestro pueblo no es impasible, vemos con cierta satisfacción los movimientos campesinos como el que recientemente se presentó aquí en Cartagena con los campesinos procedentes del Sur de Bolívar, sabemos de su importancia, porque es verdad que se trata de regiones olvidadas a donde todavía no han llegado los adelantos de la civilización, de gentes que viven en el siglo XX, ad portas del XXI, como si se hallaran en el siglo XIX, estos levantamientos, importantes en cuanto que sientan precedentes y hacen mirar al gobierno sobre sus problemas, de que deban adelantarse cuanto antes los cambios o transformaciones que el país necesita. Sustentamos este criterio de satisfacción por el inconformismo popular, con la historia, que de algo ha de servirnos, pues en ocasiones, crisis como las guerras y las duras pruebas a que se ven sometidos los pueblos, sirven para abrirle camino a nuevas etapas del progreso. Postrada Colombia a raíz de la Guerra de los Mil Dias, dió, con la administración del General Reyes un gran salto hacia adelante en el camino de nuestro desenvolvimiento económico, político y social. También, a raíz de la crisis económica de 1930 y de la Guerra con el Perú se abrió para Colombia una nueva era. Otro tanto ocurrió con el Frente Nacional, a raíz de la caída de la dictadu



ra del General Rojas Pinilla.

Es menester entonces, tal y como lo pregonamos en este trabajo realizar transformaciones necesarias, cuanto antes, realizadas por las vías legales y de esta manera abrir paso a modelos de desarrollo económico y social sin necesidad de recurrir a las vías de hecho.

Sobre este marco ideológico, reposan las bases de nuestro trabajo, no pretendemos dogmatizar, simplemente expresar nuestros conceptos de estudiantes que observan impacientes el desarrollo lento de nuestro país, aquí pues nuestro grano de arena, arrojado al remolino de las discusiones pero con el sano propósito de ver una nueva Colombia encaminada sobre reformas de carácter económico y social, reflejadas en leyes bondadosas para el país, que empiecen por reducir el desempleo, que de una vez nos den el despegue económico que esperamos y que en general nos abran nuevos horizontes pues este es el camino anhelado para la reconstrucción de la paz.

En síntesis lo que nos proponemos además de demostrar el hilo conductor de la historia y la constante de fracasos, es clamar por la sustitución de las políticas agrarias que actualmente nos rigen por otras más decididas que ataquen la estructura y nos saquen de una vez por todas a Puerto seguro.



1. ASPECTOS HISTORICOS DE LA  
REFORMA AGRARIA

1.1 ROMA. REFORMA DE LOS GRACOS

1.1.1 Antecedentes

En Roma los nobles enriquecidos al igual que los caballeros, consagraban el excedente de sus recursos monetarios y de su mano de obra servil a la adquisición de grandes propiedades rurales o "villas" cultivadas por esclavos. Apiano (citado por Diskov en Historia de la Antigüedad) en su obra Las Guerras Civiles, describe la génesis de dichos latifundios así: " Existían:

- Las tierras cultivadas, que eran parceladas, bien para distribuirlas a los colonos romanos o bien para ser vendidas o arrendadas.

- Los baldíos que a causa de las guerras, representaban una superficie bastante más considerable (sic) y que constituían el ager publicus (campos de propiedad del Es

tado) del que quien lo deseara podía ocupar una parcela, entregando al estado una contribución anual en especie que se eleva a 1/100 de la cosecha de los campos y al 1/5 de la de los árboles frutales. Estas disposiciones tenían, pues, a satisfacer a los pequeños campesinos pero se llegó a un resultado completamente opuesto. Los ricos que -continúa Apiano- habían ocupado la mayor parte de dichas tierras vacantes y fundaban en una prescripción adquisitiva de larga duración la esperanza de que no les serían quitadas, empezaron a aumentar sus heredades con las parcelas vecinas de los pobres, bien comprándolas al contado con dinero, o bien apoderándose de ellas por la fuerza. Finalmente, los ricos, en lugar de bienes poco considerables, se encontraron dueños de inmensos latifundios.<sup>1/</sup>

Es de anotar que estos latifundios solo fueron posibles por las guerras de conquista en virtud de las cuales se consiguió la sumisión de los terrenos Itálicos al gobierno de Roma.

No es pues de extrañar que se hubiesen sucedido grandes convulsiones sociales en la Roma del siglo II y sus pro

---

<sup>1/</sup> DIAKOV, V. Historia de la Antigüedad. Roma, Editorial Grijalbo, 1ª Edición, México, D.F., 1966. Capítulo XII. p.144.

vincias a consecuencia de la inequitativa distribución de la tierra y sus sistema de explotación. Los historia dores nos cuentas que en Etruria, una de las provincias en que dominaba la gran propiedad rural, los esclavos in surgentes consiguieron formar un verdadero ejército has ta el punto de que se hizo necesario enviar en contra de ellos a toda una legión. Fué una revuelta muy seria por sus proporciones y porque estalló a las puertas de Roma. En Sicilia fué tal la cantidad de esclavos sublevados que las personas a quienes se les contaba se negaban a creer lo, juzgándolo exagerado.

Al tiempo que los esclavos se sublevaban, se gestaba en las capas urbanas y rurales inferiores de la población libre un movimiento tendiente a mejorar la situación de la plebe y de los campesinos; a estos últimos se les des poseía de la tierra en forma cada vez más acelerada. Se trató del movimiento denominado democrático, el cual al canzó su punto culminante con la elección al tribunado de Tiberio Sempornio Graco, en 133, hijo de Cornelia y nieto de Escipión, El Africano.

1.2 LA REFORMA DE TIBERIO SIMPRONIO GRACO

Vista retrospectivamente constituyó un paso bastante au daz, no obstante haberse limitado a proponer una reglamen

tación de la ocupación de las tierras del ager publicus, toda vez que con ello desafiaba el poder casi ilimitado de la aristocracia senatorial. En verdad no se trataba de una Reforma Agraria, sino de una ley "suave y moderada"; ella buscaba principalmente aumentar no el bienestar, sino el número de los ciudadanos romanos. Se limitaba en dicha ley la ocupación de las tierras públicas a un máximo de 500 jugera (125 hectáreas) el cual podía elevarse hasta en 1.000 jgera para aquellas personas que tenían dos hijos adultos. Era una forma de premiar la fecundidad. Téngase en cuenta la importancia que tuvo en Roma el tener hijo, así como el ser propietario. Necesitaban soldados para sus legiones y ciudadanos para las votaciones en las asambleas del pueblo.

El triste final de Tiberio Sempronio Graco no se hizo esperar y en 132 una revuelta encabezada no por esclavos sino por senadores procedidos por el supremo pónfice Escipión Nasica, a quien el pueblo dejaba paso libre por respeto a su dignidad, llegó hasta el Foro, lugar en donde se celebraban las elecciones para elegir a Tiberio, tribuno por segunda vez y le dieron muerte. Igual suerte corrió su hermano Cayo Graco doce años después, cuando trataba de dar culminación a las Reformas propuestas por aquél.

Después de los intentos de Reforma Agraria de los Gracos se sucedieron esporádicos proyectos en similar sentido, entre ellos los de Rulo y Julio César, en el de éste último se disponía emplear los fondos traídos de oriente en la compra de tierras a objeto de distribuir las entre los veteranos de guerra. Concluida esta breve reseña histórica de la legendaria Reforma Agraria de los Gracos, no resistimos la tentación de evocar la también Legendaria guerra de los esclavos o Guerra de Espartaco, ocurrida no muchos años después del fracaso de aquella; durante la cual no manifestaron en forma por demás impresionante las tremendas contradicciones que agitaban a la sociedad esclavista de ese entonces.

Se nos cuenta que Espartaco fuera de acaudillar a los esclavos se encargó de estimular en ciertos sectores de la población libre, en especial el de los campesinos pobres, el deseo de subvertir todo el orden existente, consiguiendo así que muchos de ellos (los campesinos) se sumaran a su movimiento. La sublevación fué de tal magnitud que los ejércitos de los dos cónsules, Gelio Poplicola y C. Cornelio Léntulo, enviados para cortar el paso con el fin de que no llegara hasta Roma, fueron hechos trizas por Espartaco. Aún se desconocen las razones que tuvo Espartaco para conducir sus ejércitos hacia los Alpes en vez de encaminarlos hacia Roma, como era lo indicado.

En este proceder de Espartaco muchos historiadores han visto la indecisión que permitió a M. Licinio Craso, el héroe de la batalla de la puerta Collina, asumir el mando de todas las fuerzas de la República y reunir o conformar un poderoso ejército al frente del cual pudo librar la batalla decisiva, la cual tuvo lugar en el Norte de Lucania. Espartaco fué vencido después de combatir rodilla en tierra cubierto por su escudo hasta sucumbir.

Es de todos sabido que el esclavismo alcanzó su máxima expresión durante el predominio del Imperio Romano y que su disolución corre pareja con la desintegración de dicho Imperio.

Los grandes latifundios explotados mediante esclavos llegaron a ser improductivos, debido a que éstos se insubordinaron con mucha frecuencia e igualmente disminuían deliberadamente su ritmo de trabajo; lo cual se traducía en una baja vertical de las cosechas en los campos. Al disminuir la afluencia de trigo de las provincias, Roma se vió abocada a grandes problemas, entre ellos el de no poder suministrar a la plebe el pan cotidiano; lo cual obligó a que se pensara en un cambio radical en el sistema de explotación de la tierra, así como en las relaciones de producción que habían venido imperando de tiempo atrás. En una palabra, se planteó la necesidad de la suplantación

de un sistema, el esclavista, por otro, el Feudal.

Las colonias trigueras, los campos de vid, fueron quizás el soporte más importante del Imperio Romano. Más importantes aún que las monumentales concepciones jurídicas de un Ulpiano, Papiniano o Salvio Juliano; éste último considerado el más grande jurista de la época Imperial Clásica.

Dicho lo anterior, nos trasladamos, dando grandes zancadas en el tiempo, a la Edad Media, a objeto de tratar de analizar los movimientos agrarios que se sucedieron en dicha época; época de los señores feudales y de los siervos de la Gleba.

1.3 EDAD MEDIA

El Doctor Simón Carrejo, nos dice acerca de la propiedad de la tierra en el régimen feudal lo siguiente: "El sistema feudal en cuanto distribución de la propiedad de los fondos fué fundamentalmente distinto del romano. Podemos tomar como ejemplo de Régimen Feudal el que existió en Francia.

En el régimen feudal el sistema de la propiedad de la tierra era muy diferente del de la propiedad romana,



puesto que ella era concedida por el soberano ya fuera de los nobles, por medio del llamado contrato de fundo, o fuera a un cultivador, por medio del contrato de censo. De consiguiente, no se trataba ya de una con los caracteres del exclusivismo de la propiedad romana, sino que presentaba el carácter especial de diversificarse en el llamado dominio eminente y el dominio útil, el primero correspondiente al soberano y el segundo al concesionario.

El dominio eminente, llamado también directo conllevaba la facultad de dar al soberano el derecho de percibir una suma en caso de transmisión o mutación de los bienes a los herederos del concesionario o adquiriente, y de cobrar los cánones si de censo se trataba. Al paso que el dominio útil daba al titular de la tierra las facultades de cultivarlas y de recoger los frutos; por lo cual se ve que no se trataba de un arrendamiento rural, sino que el titular del dominio útil tenía sobre la cosa un verdadero derecho real, ni tampoco correspondía esa situación a la del usufructuario ni a la del nudo propietario, los cuales se encuentran en condición limitada en el tiempo, mientras que en este caso esa situación prontamente tomó carácter perpetuo."

Prosigue el doctor Carrejo: "Esa situación se fué hacien

do insoportable con el correr del tiempo; se dejó de lado la idea de que el dominio útil era una simple concesión de la tierra otorgada por los señores, y al olvidarse esa circunstancia vinieron a tenerse como ex-acciones los cánones que estos cobraban, y a verse la institución del dominio útil como una mera explotación de los desposeídos. Se trató entonces de volver a la propiedad romana, transformando el dominio útil, pero en ello se contó con la negativa de monarcas como Luis XIV, quien sostuvo que el dominio eminente era el verdadero derecho de propiedad, y se negó por lo tanto a suprimir el pago de los cánones.

Durante este período la propiedad se vió restringida por la existencia de numerosas servidumbres, al punto que cuando la cosecha se recogía, la tierra volvía en cierta medida a ser común, tal era el número de gravámenes que debía soportar en interés de los vecinos, sin que las mencionadas restricciones se considerasen como contrarias o incompatibles con el derecho de propiedad. Con lo cual vemos que casi paradójicamente, entonces la propiedad presenta un señalado carácter social, ya que las facultades del propietario se ven limitadas por las necesidades de carácter general, sin que pudieran ser utilizadas en forma excluyente. Sin embargo, a partir del siglo XVI los juristas se vieron impulsados por el renacimiento del De

recho Romano, a hacer prevalecer la concepción individualista.<sup>2/</sup> Hasta aquí el Doctor Carrejo.

El sistema feudal se distinguía más que todo en que la tierra laborable estaba dividida en dos partes: una perteneciente al señor y cultivada solo para su beneficio y la otra dividida entre numerosos arrendatarios; el arrendatario no solo trabajaba en su propia pertenencia, sino que también la hacía en la heredad del señor.

Un feudo estaba formado simplemente por una aldea y varios centenares de acres de tierra laborable en torno, en que los aldeanos trabajaban. En el borde de la tierra laborable había habitualmente una faja de terreno consistente en praderas, yermos, bosques y pastos. Los feudos variaban en algunos lugares en tamaño, organización y relaciones entre sus pueblos, pero sus características principales eran algo semejantes.

Un sistema de explotación de la tierra como el que acabamos de describir solo se diferenciaba del esclavista en

---

<sup>2/</sup> CARREJO, Simón. Derecho Agrario. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1966. Capítulo III-Primera Parte. pp.40, 41 y 42.

que el laboreo de la misma era ejecutado por hombres a quienes se les reconocía cierta libertad formal; porque en la práctica las relaciones entre señor y siervo estaban más cerca de la esclavitud que de la libertad en sentido real.

Con la aparición de los estados nacionales el sistema feudal que había venido enseñoreándose en todo el mundo o en la mayoría de él apoyado por el pagado y el oscurantismo, sufrió un remezón que obligó a los mismos señores feudales a conceder a sus siervos no ya una libertad formal, sino otra más competitiva con su condición de "Hombres Libres".

La Iglesia que fué el verdadero soberano en la edad media, como que le estaban subordinados los mismos reyes, adoptó frente a los conflictos agrarios de la época comentada una posición más reterdataria que la de los mismos barones feudales.

En momentos en que los señores feudales empezaron a dar libertad a sus siervos, por considerar que era mejor alquilar el trabajo de hombres libres que mantenerlos atados a la tierra en contra de su voluntad; la Iglesia se pronunciaba acerca del problema de los hombres del campo de la siguiente manera: "Excomulgamos a quienes tienen

do dominio sobre hombres o mujeres de condiciones servil, pertenecientes a los monasterios de nuestra orden, concedan a tales personas cartas y privilegios de manumisión y libertad". La anterior admonición contenida en los estatutos de la orden religiosa de Cluny nos da una idea de la intolerancia de la Iglesia en la Edad Media. Durante seis siglos desde el IX al XIV, el Imperio Germánico y el Papado, que se consideraban cada uno de ellos con títulos suficientes para regir los destinos de una parte muy considerable del mundo conocido, se trenzaron en una lucha, la cual vino a decidirse en favor del segundo de los nombrados, con la consolidación de la hegemonía Papal.

No debe asombrar, pues, el que la Iglesia se hubiese opuesto tercamente a todo cambio que atentara en contra del orden existente y por lo mismo contra sus intereses; contrastando su actitud como ya tuvimos oportunidad de verlo con la de los mismos señores feudales y mucho más aún con la de los estados nacionales aparecidos a finales del siglo XIII.

En la Edad Media los campesinos se levantaron con frecuencia para protestar contra el régimen feudal apoyados no pocas veces por los estados nacionales. Los estados nacionales necesitaban mano de obra para sus industrias nacientes y solo podían conseguirla desarraigando a los



campesinos de sus parcelas.

Roberto Barrios, Mexicano, en su obra "El Hombre es la Tierra", se expresa de la siguiente manera: "Estos levantamientos (los levantamientos campesinos) eran protestas armadas contra los propietarios de las tierras y los ricos en general, disfrazadas con motivos religiosos, pero con demandas claras sobre problemas agrarios que en aquella época parecían no tener solución. Los aldeanos se aliaban a los artesanos y se lanzaban a la lucha contra la nobleza, propietarias de las tierras; y algunas veces consiguieron ventajas de los reyes, las que tuvieron el carácter de transitorias, porque fortalecidos los nobles lanzaban sus ejércitos contra los aldeanos hasta exterminarlos en gran número y silenciar a los demás" <sup>3/</sup>

Sobre las luchas libradas en la Edad Media entre los señores feudales y los estados nacionales, por una parte; y entre el Rey y aquellos, por la otra, Leo Huberman en su obra "Los Bienes Terrenales del Hombre" nos dice lo siguiente: "En la edad media la autoridad del rey existió en teoría, pero en la realidad eran débil. Los grandes

-----  
<sup>3/</sup> BARRIOS, Roberto. El Hombre es la Tierra. Editor México (1) D.F., 1966. P-37-B.

barones feudales fueron prácticamente independientes.

"El Rey había sido un fuerte aliado de las ciudades en sus luchas con los señores. Todo lo que disminuyera el poder de los barones, fortalecía el poder real".

"Además, los adelantos técnicos en las armas también exigían una nueva clase de ejércitos. Habían aparecido la pólvora y el cañón, mientras que los guerreros feudales seguían llevando armaduras pesadas".

"El Rey estaba agradecido a los grupos comerciales e industriales que le permitieron contratar y pagar una soldadesca permanente equipada con los armamentos más modernos" 4/

De lo anterior podemos deducir que en la Edad Media no hubo reforma Agraria propiamente dicha; hubo sí levantamientos campesinos auspiciados por grupos progresistas interesados en romper el cerco hostil tendido por el feudalismo, que a la postre desembocaron en revoluciones que barrieron por completo con dicho sistema.

-----  
4/

HUBERMAN, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre. Ediciones Iguazú (Buenos Aires), Agosto de 1963, Capítulo VII. P.84.

La Reforma de Calvino que utilizó como mascarón de proa el sentimiento religioso, en el fondo lo que perseguía era echar las bases de un nuevo sistema económico: El Capitalista.

La ansiedad que fué el signo característico de la psicología del hombre de la era Calvinista, obligaba a éste a vivir en permanente conjetura acerca de si había sido o no predestinado para la salvación, juzgando superfluo cualquier esfuerzo tendiente a conseguirla, toda vez que de antemano su suerte estaba echada. La voluntad divina era según la doctrina de Calvino algo muy semejante a las leyes del mercado: ajena e independiente de nuestra voluntad. La una, como las otras, no susceptibles de ser variadas por la actividad humana.

Erich Fromm, en su obra "Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea", nos ilustra sobre el nuevo comportamiento de las gentes durante el predominio de las ideas de Calvino, de la siguiente manera: "Con la caída de la estructura medieval y los comienzos del modo moderno de producción, el sentido y la función del trabajo cambiaron fundamentalmente, sobre todo en los países protestantes. El hombre, asustado ante la libertad recién ganada, se vió obsesionado por la necesidad de vencer sus dudas y temores con una actividad febril. El resultado de



esa actividad, el éxito o el fracaso, decidía de su salvación, indicando si se contaba entre las almas salvadas o entre las almas perdidas. El trabajo, en vez de ser una actividad satisfactoria en sí misma y placentera, se convirtió en un deber y una obsesión" <sup>5/</sup>

Podríamos terminar diciendo que con la revolución Francesa culmina la batalla ideológica en contra del Feudalismo. El código de Napoléon, de indiscutible inspiración burguesa, nos habla elocuentemente del predominio de esa nueva clase: La Burguesía.

No obstante que hemos querido dar a entender que el feudalismo fué el sistema consustancial, por decirlo así, a la Edad Media, nos hemos referido a la Reforma de Calvino y a la Revolución Francesa, ocurridas, la primera en el siglo XVI y la segunda en el siglo XVIII, no propiamente en la Edad Media, como reacción en contra del feudalismo, porque consideramos, que en esos siglos todavía la praxis e ideología de dicho sistema, constituían un dique de contención al torrente de fuerzas desatadas por el comercio y la industrialización naciente.

-----  
<sup>5/</sup> FROMM, Erich. Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea. Fondo de Cultura Económica (México). Buenos Aires, Primera Edición. Capítulo V. p.152.

El fin de la edad media marca el principio de los tiempos modernos, que es cuando tienen lugar el Renacimiento, el Humanismo y la Reforma. Son aquellos los tiempos de los descubrimientos, de la afluencia torrencial del oro de las colonias hacia las metrópolis. Inglaterra se industrializa. Tiempos en que los movimientos campesinos entran en un letargo bastante prolongado. El sistema Feudal retrocede pero no desaparece del todo. Aún supervive.

La industrialización que adquiere en el siglo XIX, un auge inusitado, sobre todo en Inglaterra, con el avance de la ciencia, obliga a los ideólogos de ese siglo a pensar más en la situación del proletariado urbano, es decir, de los trabajadores de las fábricas, que en la de los trabajadores del campo. Es cuando Marx y Engels enfilan sus baterías contra el capitalismo.

La replica de Marx a Proudhon en el sentido de que éste quería convertir a los hombres en sombreros nos da una idea exacta de la cual era el espíritu que alentaba en la sociedad de esa época en la Europa Capitalista.

Treinta y cuatro años después de la muerte de Marx, Lenin

lleva a cabo la Revolución de Octubre e inicia la construcción del socialismo. El triunfo de la Revolución implicó, obviamente, un cambio en las estructuras agrarias. De dicho cambio nos ocuparemos a continuación.

#### 1.5 REFORMA AGRARIA EN LA U.R.S.S.

Por siglos el campesinado ruso había estado sometido al yugo de los zares, con un nivel de vida increíblemente bajo, empleando el arado y el buey en el trabajo de la tierra, como en los tiempos primitivos.

En 1860, el gobierno zarista empezó a librarlos entregándoles parcelas donde trabajar, pero con la obligación de pagar a sus antiguos amos cierta suma como indemnización. La situación lejos de mejorar empeoró. Para aliviar las cargas que pasaba sobre los campesinos se pensó en elevar la productividad de las parcelas, constituyendo lo que se ha conocido como el "MIR", especies de comunas que empezaron a detentar el dominio de la tierra repartiendo entre los campesinos el producto de lo cosechado.

Esto tampoco logró un aumento o elevación del nivel de vida de los campesinos, signo de ser tenido en cuenta; ya que la mayor parte del producido pasaba a manos de los administradores de la comuna. Algunos han visto en ello el

origen de la burocracia que aún hoy constituye carga pesadísima para el pueblo de la U.R.S.S.

Al triunfar la Revolución de 1917, el campesinado la saludó alborozado y trató de aprovecharla como coyuntura propicia que le permitiría sacudirse el yugo a que había estado sometido secularmente.

La tesis de Lenin de que el socialismo era: "Soviet más electrificación", no significó un ignorar absoluto del problema agrario y la colectivización que emprendió de la tierra, así nos lo está indicando; solo que la mentalidad del campesino, con el sentido de la propiedad muy arraigado, no le permitió realizar plenamente su cometido y se vió obligado a adoptar una nueva política: La denominada NEP.

Cuando a Lenin se le reprochó por haber adoptado esta política, replicó diciendo, que muchas veces era necesario dar un paso atrás para poder dar dos hacia adelante.

La política de la NEP consistió, esencialmente, en reconocer cierto tipo de propiedad privada; en poner fin a las incautaciones forzosas de granos y legalizar los mercados libres de productos agrícolas.

Con la muerte de Lenin, sobrevino la lucha por el poder en Rusia, entre Stalin y Trotsky, la cual se decidió en favor del primero. Stalin no era partidario de exportar la revolución, sino de consolidarla primeramente en la U.R.S.S., y consiguió imponer su criterio en contra del de Trotsky, quien propugnaba por una revolución no localista sino universal. Instalado en el poder, Stalin emprendió la era de la gran colectivización, llegando a inflingir castigos muy severos a los campesinos que se negaban a aceptar las orientaciones trazadas por el gobierno. No fué reacio Stalin a adoptar prácticas y a asimilar experiencias capitalistas relacionadas con la agricultura, dejando a salvo, eso sí, la inspiración ideológica del proceso de la colectivización del campo.

En 1928, se expidió un Código Agrario en el que se establecía la nacionalización de las tierras, acabando definitivamente con cualquier forma de propiedad privada sobre ella. En él, se otorgaban privilegios en favor de las granjas colectivas, las cuales, relegaron al trabajador individual a un plano de casi completo olvido. Se inicia la obra de los Kolkhoz y Sovkhoz.

#### 1.5.1

#### KOLKHOZ

Los Kolkhoz ocupaban en Rusia una superficie que llega a

los 400 millones de hectáreas, conformados por las tierras aportadas por los campesinos al asociarse para el cultivo de la misma; en ellos los trabajadores no solo aportaban su fuerza de trabajo sino también los instrumentos de labranza así como los elementos y factores complementarios: ganados, abonos, semillas, forrajes e insecticidas. Cada uno de los coasociados, aportaba entre un 50% y un 75%, a título personal, formando la diferencia, parte del fondo común.

En un estado socialista como el de la U.R.S.S., a pesar de que aparezca como una perogrullada, es necesario decirlo, la planificación de la economía corre a cargo del estado, no escapando los Kolkhoz a su control y su pervigilancia.

En cada Kolkhoz se crean brigadas al mando de un jefe, los cuales, agrupan en su seno de 60 a 200 hombres. Lo obtenido se distribuye entre los Kolkhozianos prorrateándolo en proporción a sus aportes, previas deducciones para pago de impuestos, amortización de maquinarias, fondo de reserva y cuota correspondiente al estado.

El Kolkhoz le ha permitido a la U.R.S.S., no obstante la excesiva burocracia a que antes hicimos referencia, aumentar el stop de su producción agrícola, debido a que

sus grandes áreas facilitan la tecnificación de los cultivos mediante el empleo al máximo de todo tipo de maquinaria.

Podríamos decir, creyendo no equivocarnos, que los Kolkhoz constituyen un punto intermedio entre el sistema de explotación privada de la tierra y lo que ellos pretenden llamar su ideal socialista sobre la misma materia (la explotación de la tierra).

#### 1.5.2 SOVKHOZ

Los Sovkhoz, son las granjas colectivas en donde cualquier vestigio de propiedad privada ha sido borrado. Están sometidos totalmente al control del estado y a diferencia de los Kolkhoz, en ellos los aportes corren por cuenta de éste: Tierra, abonos, semillas, implementos de labranza e insecticidas son suministrados por el estado. El trabajador, solo aporta su fuerza de trabajo. Ellos constituyen la cristalización del ideal comunista de la explotación de la tierra. Sobre el resultado de dicho tipo de explotación de la tierra hay conceptos discrepantes. Algunos consideran que han dado un gran rendimiento en el renglón de la producción de cereales; otros que estiman, han constituido un completo fracaso; expuestos estos esbozos del sistema comunista basta comparar

hoy índices de producción de tierras capitalista y comunistas y se destaca inmediatamente el concepto por años pregonados de que es sólo sobre bases de libertad en las que se puede obtener un verdadero desarrollo en la explotación de la tierra, algo que ellos no poseen, de ahí sus ostensibles fracasos en materia agrícola.

1.6 REFORMA AGRARIA EN CHINA

La China con más de 600 millones de habitantes, ha centrado todo el sistema de producción en las Comunas.

Antes del triunfo de Mao Tsetung, la China, estuvo sometida a una situación sencillamente aberrante: Un 85% de la población campesina, con solo el 25% de la tierra laborable y un 75% de ésta en manos de unas pocas familias de terratenientes; sobra decir que miles de campesinos no la poseían.

Existían legiones de aparceros que pagaban con el 40% y el 60% de sus cosechas el derecho de explotar la tierra de los terratenientes; siendo además explotados por intermediarios y usureros.

La China con cerca de 8 millones de km<sup>2</sup> y algo más de



600 millones de seres humanos, después del triunfo de la revolución no podía darse el lujo de la U.R.S.S., de adoptar una nueva política económica, esto es, de hacer coexistir formas de propiedad privada, con las del tipo esencialmente comunista. Por eso el proceso de colectivización del campo fué más radical que el de la U.R.S.S. con más de 21 millones de km<sup>2</sup> y algo menos de 300 millones de habitantes.

#### 1.6.1

#### LA COMUNA

La comuna popular constituye la célula fundamental del sistema comunista en la China. Ella comprende, y le está subordinados, todos los órdenes de la vida del pueblo Chino: lo social, lo militar, lo económico, lo administrativo y lo cultural; está integrada por centenares de cooperativas rurales e industriales.

Agrupan las comunas un gran porcentaje de la población. La propiedad privada no tiene en ella ninguna vigencia. Cerca del 99% de las familias campesinas se albergan en las comunas.

#### 1.7

#### REFORMA AGRARIA CUBANA

De la misma inspiración ideológica que las dos últimas

reformas acabadas de analizar, la Reforma Agraria Cubana producto de una revolución cuyos efectos se pensó en principio tendría alcances continentales, de hecho su reflejo indirecto inspiró reformas agrarias más que basadas en la realidad de un nuevo orden social, económico y político, lo fueron sobre el cuco del comunismo tal como sucedió en Colombia, Perú, Bolivia para no citar sino tres seguidores de los planteamientos de Punta del Este, Uruguay.

A la llegada de Fidel Castro, Cuba era entonces una Isla de ciento diez mil km<sup>2</sup> y más 6 millones de habitantes, tenía su suelo laborable en forma muy similar a como lo tenía la China antes del triunfo de Mao Tse Tung: Pocos propietarios con la mayoría del suelo laborable concentrado en sus manos, y muchos de ellos con una cantidad exigua del mismo, colocados en posición de productores marginales.

49096

La Reforma Agraria Cubana se enfrentó a una problemática radicalmente diferente a la de México, Bolivia y Guatemala; primero, porque los factores dominantes en la Isla Antillana fueron el latifundio de plantación, el monocultivo de caña y la hegemonía del Ingenio de Azúcar y de la propiedad corporativa extranjera; segundo, porque ocuparon un segundo plano los latifundios ganaderos -siguiendo los patrones extensivos de las antiguas estancias- y

una compleja escala de medianas y pequeñas explotaciones, ocupadas en cultivos de abastecimiento interno o en esa agricultura tradicional de exportaciones altamente selectivas, como la del tabaco y el café; tercero porque la estructura social se caracterizó por un cuadro de clases abiertas (en oposición al sistema de estratificación étnica en los países de colonato y hacienda señorial), en cuyas bases predominaron el proletariado agrícola y los pequeños agricultores en tierras de arrendamiento y aparcería.

El 17 de Mayo de 1959 se dictó por el Gobierno Revolucionario Cubano, una primera ley de Reforma Agraria cuyos principios podemos resumir, así:

Se orientó en el sentido de establecer un límite de 400 hectáreas a la propiedad rústica, se proscribió el latifundio, determinándose que el máximo de extensión de tierra que puede poseer una persona natural o jurídica, no puede ser mayor de 30 caballerías.

Este principio, tiene algunas excepciones tales como:

Las tierras cultivadas de caña, o arroz, cuyos rendimientos, no sean menores al promedio nacional, más de un 50%; las áreas ganaderas que alcancen el mínimo de sustentación de ganado que fije el Instituto Nacional de la Refor



ma Agraria; y las áreas dedicadas a varios cultivos, para cuya eficiente explotación y rendimiento económico sea necesaria una mayor extensión. No obstante estas excepciones, en ningún caso podrá poseerse más de 100 caballerías. Todas las tierras del país incluso las del estado quedan afectadas por la reforma.

La ley prohíbe en forma absoluta la celebración de contratos de aparcería, o cualquiera otros, en que se estipule el pago de la renta de las fincas rústicas en forma de participación proporcional en sus productos.

La propiedad de la tierra, sólo podrá ser adquirida por sociedades formadas por cubanos salvo las excepciones que acepte el INRA.

Así mismo la ley fija las formas de pago, las tasaciones y en general la forma de determinar las indemnizaciones. Es interesante observar como solo permiten transmitir la propiedad a título de herencia, venta al estado o permuta autorizada. Esta primera ley como se sabe fué un primer intento después de la revolución que luego perfeccionaron jurídicamente hablando. "Una de las características del proceso revolucionario en el campo cubano -escribe Rodríguez en la segunda Reforma Agraria de 1962- ha consistido en que la revolución pudo aprovechar el latifundio pre-re

volucionario y su economía tipo plantación para evitar el período de tránsito -hecho inevitable en otros países por la existencia de una enorme masa de campesinos trabajadores- de la fragmentación de la tierra en pequeñas propiedades individuales y pudo concentrar en la propiedad estatal, socialista, el 40% de la propiedad" <sup>6/</sup> La centralización como puede apreciarse le permitió a este naciente modelo político de desarrollo "tropical", establecer un cierto grado de disciplina y coherencia, asegurar ciertos abastecimientos indispensables, iniciar la política de acopios estatales y enfrentarse a un doble problema: El de la presión creciente sobre los alimentos de origen agrícola "(Desatado por un incremento del poder adquisitivo en cerca de 500 millones de pesos anuales, efecto de la eliminación del desempleo, la abolición del pago de renta fundiaria, etc.)" según nos lo dice Antonio García en el profundo análisis que hace de las Reformas Agrarias Latinoamericanas <sup>7/</sup>, así mismo se presenta la crisis de la mano de obra, originada, en la aceleración del proceso

-----  
<sup>6/</sup> Panorama Económico Latinoamericano. T. IV. La Habana, 1965, Edic. Prensa Latina, p.286.

<sup>7/</sup> GARCIA, Antonio. Las Cooperativas en las Reformas Agrarias de América Latina. Ediciones Colatinas. Bogotá. p.48, 1979.

industrial, en la exigencia de las economías terciarias y en la dotación de tierras a los antiguos trabajadores del campo.

En síntesis con la segunda reforma agraria en el 62, se produjo la modificación del Esquema Político de Desarrollo, estatizándose la mayor parte de la tierra y de la agricultura, a través de agrupaciones básicas de producción agropecuaria, destinadas a reunir, bajo una dirección común, un conjunto de granjas o fincas estatales de acuerdo con un ordenamiento regional.

La mención que hacemos de la Reforma Agraria Cubana es puramente referencial y anecdótica porque como atrás que dó anotado trajo consecuencias indirectas en el tratamiento de la política latinoamericana que si bien no se supo aprovechar, habida cuenta de las cantidades de dólares que los gringos invirtieron; pero, eso es harina de otro costal. En ningún momento podemos recomendar al Sistema Cubano porque si el nuestro es raquítico el Cubano es un aborto. Es un aborto puesto que nació para independizar a Cuba de la tutela de los Estados Unidos y lo que hizo fué ponerla en las garras del Oso Ruso. Más aún, antes de Castro producía 6 millones de toneladas de azúcar al año, en una zafra de cuatro meses y pasando los otros ocho restante sentados a la sombra, lo cual los Cas

tristas consideraban una injusticia. Después de 25 años de régimen castrista, Cuba sigue produciendo los mismos 6 millones de toneladas de azúcar, pero los trabajadores deben laborar doce meses del año y nadie hace siesta de bajo de los palos de mango, como antes.

El sistema Colombiano puede ser raquítico pero respeta las libertades, puede no ser muy importante para muchos, puesto que es un bien que hemos disfrutado los Colombianos desde la fundación de la República, y no es característica del ser humano apreciar lo que tiene en abundancia, hasta que lo pierde. Haríamos bien en no prestar atención al canto de las sirenas que nos recomiendan violar esas libertades para lograr avances materiales que luego no se realizan, como podemos comprobarlo al examinar el récord de los países que han adoptado el sistema Marxista.

El régimen capitalista del cual hemos venido gozando, tiene, como todos los sistemas, defectos; uno de ellos, no el menos grave y odioso: La desigualdad. Pero estos defectos se le perdonan, en los países mas avanzados y más democráticos, porque el sistema ofrece otras ventajas más importantes: Las libertades personales que le confiere a la población y además, su mayor eficiencia en la producción.

El sistema nuestro indiscutiblemente nos ofrece lo primero, la libertad, pero he aquí que en cuanto a lo segundo viene siendo todos los días más ineficiente. Por varios motivos, entre ellos el rápido crecimiento poblacional pues nuestro sistema productivo no está ofreciendo suministros y comodidades razonables, y de allí el peligro que una minoría, ante la indiferencia popular, nos imponga un régimen totalitario.

1.8 ISRAEL. REFORMA AGRARIA

Israel que llegó a tener asiento material concluida la Segunda Guerra Mundial a iniciativa de la ONU, después de más de dos mil años de estar en diáspora por el mundo millones de judíos, es un estado que ha vivido desde los primeros años de su existencia, en guerra permanente con la mayoría, cuando no con la totalidad de los países Arabes.

Su Reforma Agraria no podía ser por lo tanto indiferente al peligro que entraña el encontrarse en trance permanente de guerra con sus vecinos. De ahí, que los Kibbutzim, considerados por algunos como modelo de explotación en común de la tierra dentro de un sistema que abomina de cualquier orientación Marxista-Leninista, se encuentren en su gran mayoría ubicados en las fronteras, por cierto



muy susceptibles de ser variadas en cualquier momento, de Israel. A ellos no le son totalmente ajenas las prácticas militares, las cuales se alternan con el laboreo de la tierra.

Joseph Klatzmann, en su obra "La experiencia israelí", nos dice lo siguiente: "El ejemplo de la repoblación de las regiones fronterizas muestra con cuantas precauciones se tiene que proceder en el cálculo económico y en la interpretación de los resultados.

El Kibbutz de Gadat está situado en las fronteras con Siria, a orillas del Jordán. La misión de los hombres que lo cultivan es guardar las fronteras, o poner resistencia a un posible ataque.

Al otro lado del Jordán, sobre una colina, se distingue un fortín sirio, con soldados desocupados. Por lo tanto, toda ventaja agrícola, representa en este sector una ganancia neta. Pero Gadat no está en peor situación, respecto a la agricultura, que otros pueblos; sus condiciones naturales incluso son relativamente favorables.

Aunque los recursos fueran mucho peores, la creación de un Kibbutz en esta región fronteriza estaría económicamente justificada en la medida en que estuviera instalado en

el lugar donde tendría que haber una fortaleza" 8/

Las circunstancias anotadas por el autor en cita, han dado lugar a que se sostenga que los Kibbutzim no cumplen finalidad distinta a la de ayudar a plasmar en el terreno de los hechos las aspiraciones del sionismo internacional.

Yuri Ivanov,<sup>9/</sup> después de afirmar que la creación de Israel no es otra cosa que la consolidación de las aspiraciones de los Países Capitalistas en orden a conseguir la reagrupación y apoyo de todas las fuerzas que de alguna u otra manera se pronunciaban, sobre todo después de la Revolución de Octubre en Rusia, en contra del Movimiento Proletario Internacional, la solidaridad de clase y la lucha de todos los trabajadores, nos dice lo siguiente: "Al mismo tiempo se somete a Israelización activa la Parte Jordania de Jerusalén con fondos creados en un principio por el Barón Rostschild, la organización sionista mundial y el Embajador de la R.F.A., "Potencia Aliada". Al mismo

-----  
8/ KLATZMANN, Joseph. La Experiencia Israelí. Editorial Nova-Terra, Primera Edición, 1964. Capítulo I. p.19

9/ IVANOV, Yuri. Ojo con el Sionismo. Editorial Progreso Moscú, 1971, Capítulo V, Primera Edición, p.152.

tiempo, a 60 kms de Damasco, en tierras Sirias desde siglos, se levanta con toda rapidez un poblado de "Labradores" Israeliés armados hasta los dientes. Al mismo tiempo, miles de Israeliés no pudientes son trasladados a las regiones ocupadas para que, lo mismo que hicieron en 1948 los Gobernantes de Israel puedan declarar: ¿De qué migración se habla cuando hace ya muchísimo tiempo que las tierras de los llamados Refugiados viven trabajadores Israeliés?

No puede negarse que el Kibbutz ha contribuido grandemente al desarrollo de la Agricultura en Israel y por ende de su economía, hasta el punto de que su eficacia en dicha rama de la producción ha sido reconocida por otros países, abstracción hecha de cualquier finalidad distinta a la de hacer producir más la tierra que él puede perseguir.

Precursor del Kibbutz, lo fué el Kvutza, en ellos (los Kvutzaim) a más de la agricultura, sus integrantes en número que oscila entre 15 y 25 personas, se dedican a la ganadería en pequeña escala y a la cría de animales domésticos. Están en vías de desaparecer.

En los Kibbutzim, que comprenden parte no muy considerable de la población de Israel, la vida de sus integrantes

cuyo número oscila entre 150 y 200 personas, es de un acentuado gregarismo, lo cual ha permitido sacarle al suelo el máximo de rendimiento por hectárea, con la ayuda, claro está, de métodos racionales en el cultivo del mismo. Uno de los factores que más ha contribuido al éxito del Kibbutz, lo constituye el hecho de que los comedores son colectivos y el reparto de muebles, ropas y salarios totalmente equitativo. El comercio dentro del Kibbutz está prohibido y solo se puede comprar y vender a través de la cooperativa.

Existen también en Israel los Mochav Ovedim y Mochavchitufi, este último una mezcla de Kibbutz y Mocha-Ovedim, en él la explotación del suelo es colectiva pero sus miembros pueden utilizar libremente sus rentas, en Israel solo hay unos 20 Mochavim Chitufim que agrupan únicamente un uno por ciento (1%) de la población rural judía.



## 2. LA COLONIA

Toda la historia de la Colonia se encuentra salpicada de sudor, cuando no de sangre indígena. Los historiadores, muy dados a las discrepancias, afirman todos a una que el trato dado por los conquistadores y encomenderos a los aborígenes era cruel e inhumano. La Conquista, que fué el sometimiento por la violencia de las tierras recién descubiertas a la corona de España, permitió a los conquistadores arrancar al gobierno de la península concesiones de todo orden, lo cual los hizo depositarios de un poder incomensurable. El Gobierno de España, ávido de riquezas delegó en éstos funciones jurisdiccionales, administrativas y políticas, exigiendo como contra-prestación el envío de parte muy considerable de los bienes que iban a dar a manos de los conquistadores, especialmente oro y piedras preciosas. Por ello no es de extrañar que dichos conquistadores, llegados a América con mentalidad de latifundistas, hubieran hecho todo lo posible desde un comienzo por transplantar de la metrópoli a los territorios de ultramar el latifundio. La mayoría de ellos, con problemas en la Península y hasta expresidarios, deslumbrados

por las riquezas y la exhuberancia de las tierras, creyeron llegado el momento, y en efecto así fué, de ganar títulos y blasones que les estaban vedados en la madre patria.

Las capitulaciones contribuyeron eficazmente a consolidar el poderío de los adelantados, capitanes y jefes de las huestes, al otorgarles visos de la legalidad a un poder de hecho. Precisamente, con apoyo en ellas todos estos señores se creyeron con derecho a concentrar en sus manos vastos territorios y a explotar a los indígenas haciéndolos trabajar en ellos sin consideración de ninguna naturaleza. Se creían señores feudales y tenían que tener vasallos. El trato a que eran sometidos los indígenas, suscitó la reacción aireada de misioneros como Montesino y Las Casas y de funcionarios como Montaña y Andrés Venero de Leyva; lo cual se traduciría en una lucha enconada entre los titulares de las capitulaciones y encomiendas, por una parte y los funcionarios y misioneros que propendían por un trato más humano para los aborígenes, por la otra. Lucha que iría a cubrir un gran tramo del período conocido como de la Colonia. De dicha lucha nos ocuparemos a continuación al hablar de la Encomienda.

## 2.1 LA ENCOMIENDA

La encomienda consistía en que grupos considerables de



aborígenes prestaban servicios personales sin remuneración específica y por tiempo indefinido en la labranza de los campos, crianza de animales, pastoreo y construcciones, recibiendo, en cambio, de los peninsulares atención, evangelización y cuidados. La encomienda coadyuvaba a la instauración en América del Terratenientismo y contribuye a la explotación de los indios. Por eso es por lo que el misionero Montesino, quien llegó a la Española (Hoy Santo Domingo) a comienzos del siglo XVI, se aterra de las prácticas llevadas a cabo bajo el sistema de las encomiendas, y de vuelta a España denuncia ante el monarca los vejámenes y atropellos de que eran víctimas los indios. Consiguiendo de esa manera se expidiera la cédula del 9 de Noviembre de 1528 por parte del Emperador Carlos V en la cual se prohibía la esclavitud de los aborígenes, justificada o, mejor, explicada por los encomendados muy torpemente, con el argumento de los indígenas eran perezosos y muy dados a la bebida por lo cual había que hacerlos trabajar al máximo, con el fin de erradicarles el vicio. Con posterioridad a esta cédula se expidió por el mismo Carlos V la ordenanza 10 de 1528, la cual estatúa la simple cesión de tributos y no la prestación de servicios personales. Todo ello con el fin de poner coto a la explotación inhumana a que eran sometidos los indígenas. Posteriormente el padre Las Casas acusa a los conquistadores en su tratado "Remedios" presentado a Car

los V en 1540, de no estar dando cumplimiento a las ordenanzas reales sobre las encomiendas, esto es, que seguían dando a los nativos el mismo trato que había motivado la expedición de las mencionadas ordenanzas.

En 1542 se expiden las Nuevas Leyes de India. Triunfo de Las Casas. Posteriormente Felipe II designa a Andrés Venero de Leyva como capitán general y presidente de la audiencia de Santa Fé.

Las Nuevas Leyes de India tampoco se cumplían, eran los tiempos del "se obedece pero no se cumple". Sepúlveda había escrito su obra "De las Justas Causas de la Guerra contra los Indios", en donde defendía el derecho a explotar a los nativos, por allá en 1545. Andrés Venero de Leyva, hombre de recia contextura moral sería pues el encargado de hacer cumplir las leyes sistemáticamente violadas por los encomenderos y sus adlatares. En cumplimiento de su misión arriba a Cartagena en compañía de su esposa, doña María Ondegardo, en los últimos tres meses de 1563 y llega a Santa Fé en Febrero de 1564. Para ese entonces, es bueno anotar, se encontraba en el Nuevo Reino de Granada, Jimenez de Quesada, quien se había constituido en el defensor número uno de los encomenderos y había mostrado una propensión muy marcada a no cumplir las leyes que establecían un trato más digno para con los



indígenas. Este señor Quesada pensaba y actuaba como todo un barón feudal, según nos cuenta Liévano Aguirre. El proceder de Jimenez de Quesada en relación con los indígenas le conduciría a serios enfrentamientos con Andrés Venero de Leyva, toda vez que este último venía dispuesto a hacer cumplir la legislación que aquél había venido burlando.

Andrés Venero de Leyva llegado que fué procedió a promulgar cédulas en las que se establecía la encomienda de tributos como sustitutivos de las de servicios, las que ilegalizaban la venta de las encomiendas y su participación, a fin de mantener la unidad de las tribus y clanes indígenas, las que prohibían los servicios personales, malos tratos y el empleo de los indios como cargueros esto dió lugar al primer enfrentamiento entre Venero de Leyva y Quesada, a la sazón abanderado de la defensa de los privilegios de los encomenderos; lo cual no fué óbice para que posteriormente, al ver que Venero de Leyva no se dejaba amedrentar, solicitara a éste la encomienda prometida por el monarca de turno en España a él a su salida de la misma, consiguiendo que le fueran otorgadas dos pequeñas y no una grandísima, como era su deseo; la una en Honda y la otra en los Llanos Orientales. Un odio proverbial alentó Quesada en contra de Venero de Leyva, por haber puesto cortapiza a sus deseos desenfrenados de rapi

ña. No escapó debido a ello, como no escaparon otros mandatarios, al juicio de residencia y a las calumnias. Doña María, su mujer, fué acusada de venalidades entre ellas la de recibir esmeraldas como pago por interceder ante su esposo en favor de personas que tenían problemas de cierta magnitud.

Indalecio Liévano Aguirre dice de Andrés Venero de Leyva lo siguiente: "Andrés Venero de Leyva, menos que ninguno podía escapar de las consecuencias de esta ordalia, por que él hubo de enfrentarse a una de las oligarquías más agresivas de la América Española, la del Nuevo Reino de Granada, a cuyo frente figuraban Jimenez de Quesada, quien primero y mejor que todos los conquistadores comprendió que la manera más eficaz de defender la riqueza acumulada en la etapa brutal de la conquista, era el hábil manejo de los códigos y de estas libertades forales que el pueblo español creó trabajosamente para defender del hombre común y que en las hábiles manos de Quesada se transformaban en fortines almedado para la protección del Feudalismo Americano."<sup>10/</sup>

-----  
10/

Indalecio Liévano Aguirre. "Los Conflictos Socio-Económicos de nuestra Historia". Ediciones Tercer Mundo-Segunda Edición, Agosto de 1966, Capítulo VII. pp.177 y 178.

Con el regreso a España de Andrés Venero de Leyva, una vez concluido, el juicio de Residencia que se le siguió en 1569 y con la abolición de partes muy importantes de las nuevas leyes de Indias promulgadas en 1542, el encomendero, equivalente del noble español, se sintió libre de trabas y sometió al indígena a presiones de toda índole; los hacía trabajar excesivamente en la carga y transporte de mercancías, en la minería, en la boga de los ríos, o los trasladaba a climas insalubres, todo con el fin de ahuyentarlos a las montañas para ocupar sus tierras. La encomienda perdió la importancia que tenía en la economía de producción y el encomendero se tornó en un hacendado que explotaba las tierras cada vez más con jornaleros asalariados. Es cuando empieza a preocuparse por legalizar los títulos de las tierras que ocupa y es también cuando comienzan a actuar los escribanos, verdaderos agentes al servicio de los encomenderos. Es cuando comienza a generarse toda esa serie de títulos de los cuales han hecho no poco uso muchas de aquellas personas que en alguna y otra forma han estado emparentadas con las familias que integraron lo que se conoce como aristocracia criolla. El papel del escribano lo desempeñará más tarde el Notario Público, eficaz auxiliar en grado sumo de los labriegos de Notaría, quienes en vez de cultivar la tierra lo que se dedicaban era a fabricar títulos prevalidos de sus influencias.

Juan Friede, en su "Historia Extensa de Colombia" nos dice: "Posteriormente, a raíz de la revocatoria de una parte esencial de las nuevas leyes de 1542 -hecho que constituyó la definitiva implantación de la encomienda en América- y ante la considerable merma del número de indios, que llegó hasta el extremo de que el "el señorío" sobre ellos no representase ya un valor importante, los esfuerzos de los encomenderos se dirigieron, entonces si, a obtener la propiedad de las tierras que pertenecían o habían pertenecido a sus encomendados.

América "tierra de nadie". La trayectoria de esta evolución de la propiedad territorial está pletórica de viscosidades y ocupa muchas páginas de la historia colonial. En gran parte, es ella responsable de la estructura actual de las repúblicas americanas en lo relativo a la propiedad rústica, estructura que las Reformas Agrarias Modernas luchan por cambiar con éxito variable." 11/

Con la creación de los resguardos indígenas en 1592, en las principales zonas de población del Nuevo Reino, se puso de manifiesto la razón que asistía a Andrés Venero de Leyva en contra de Jimenez de Quesada, toda vez que

-----  
11/

Juan Freide "Historia Extensa de Colombia. Ediciones Lerner Bogotá 1965, Volumen II, Capítulo X, p.237.

éstos (los indígenas) se negaban a trabajar en las haciendas de los encomenderos e inclusive a efectuar en ellas las labores mínimas a que los obligaban las nuevas tasaciones de los tributos.

## 2.2 REFORMA AGRARIA DE 1591

Sobre la Reforma Agraria en el Nuevo Reino de Granada, Indalecio Liévano Aguirre, nos dice lo siguiente: "La necesidad de efectuar una Reforma Agraria en el Nuevo Reino de Granada, fué reconocida por la corona en el 1591, se fundaba en las copiosas informaciones de Juan Friede llegadas al Consejo de Indias en los últimos años, las cuales indicaban que la tierra localizada en el área económica donde se asentaban los centros de consumo y se habían abierto las vías de comunicación, había sido apropiada rápidamente por los conquistadores y encomenderos, de manera que los nuevos pobladores estaban condenados a localizarse en regiones no solamente salvajes, sino faltas de todo valor económico, por su total aislamiento de los centros donde se desarrollaba con alguna intensidad, la vida económica del Reino."<sup>12/</sup>

-----  
12/

Indalecio Liévano Aguirre. "Los Conflictos Socio-Económicos de Nuestra Historia"-Capítulo VII. pp.193 y 194.

La excesiva concentración de la tierra en pocas manos fué lo que indujo a la Corona a promulgar Cédulas en que se preveían procedimientos tendientes a revisar los títulos, no pocas veces fraudulentos, con que se amparaba el dominio sobre las tierras; algo parecido por sus finalidades a la extinción de dominio de que habla nuestra Ley 135 de Reforma Agraria. La de 1591, consagró, además de la revisión de los títulos, las reservas de terreno para plazas y ejidos de lugares y consejos; así como el derecho de los indios a poseer el necesario para sus labores agrícolas. A propósito de ejidos, se nos ocurre observar como en Valledupar capital del César, ciudad en donde hasta hace muy poco se respiraban los letales aromas de la colonia, aún subsisten controversias entre el Municipio y personales descendientes de la aristocracia criolla, por la propiedad de los ejidos de dicha ciudad.

Traemos a colación lo que sucede en Valledupar, porque creo sirve para demostrar como las familias que han venido detentando el poder desde la Colonia misma sin solución de continuidad, se han apropiado de tierra que no solo no les pertenecía, sino algo más grave todavía, eran de propiedad de la comunidad: Ejidos, playones y sabanas. Tribus como las de los Chimilas y Aruhaces fueron empujadas desde los Valles del César y Ariguani, en donde habitaban, hacia los peladeros de la Sierra por gentes de ape

llidos de mucho timbre y de mucha heráldica. Necesitaban las Sabanas y Playones para sus ganados, las primeras para "invernarse" y los segundos para "veranear".

### 2.3 LOS RESGUARDOS

Los resguardos indígenas fueron creados en 1592 y estaban conformados por tierras que pasaban a ser propiedad comunal de determinado grupo de aborígenes. El terreno sobrante que se consideraba innecesario para el sostenimiento y progreso de la comunidad, podía venderse aunque estuviese ocupado por indígenas, por las autoridades españolas. Las tierras no ocupadas constituían los baldíos, también susceptibles de ser vendidos por ser de propiedad del estado.

Los resguardos que eran verdaderas comunidades de minifundistas, en la que los indios no eran propietarios sino simples usuarios de las parcelas que trabajaban se parecían bastante, como lo anota el autor Juan Freide, a las comunidades campesinas de Castilla surgidas durante la reconquista. En ellos se permitía a los indígenas a ciertas formas de vida a que se parecían bastante a las que tenían, antes de la llegada de los conquistadores, las antiguas formas de cooperación y colectivización vuelven a tener vigencia.

En el siglo XVII la mayoría de las tierras "útiles" se hallaba en manos de los encomenderos, resultado del proceso de acorralamiento a que había sido sometido el aborigen por parte de éstos, con lo cual satisfacían sus sueños de señores feudales. Otras tierras se encontraban haciendo parte de los Resguardos. Muy numerosos ellos pero de un hectareaje insignificante en relación con el de las tierras detentadas por los encomenderos. Existían también los baldíos, los cuales pasaron a manos de los hacendados no en virtud de mercedes reales, como ocurrió en España, sino por compra, adjudicación o composición, que por lo irrisorio de sus precios equivalían más bien a donaciones.

La mayoría de las tierras de los resguardos iría a parar a manos de particulares en el siglo XVIII, a raíz de la desintegración de los mismos iniciada por el fiscal Moreno y Escandón al ordenar a la audiencia el traslado de los indios a los resguardos menores a los mayores, como en el caso de los Zipaquirá y Tensa, a cuyos integrantes se les obligó a trasladarse en masa al de Nemocón, con lo cual originó un problema social de grandes proporciones, consistente en que la mayoría de los indios desplazados al ser rechazados por los que integraban los resguardos receptores, se vieron obligados a buscar trabajo en zonas muy apartadas de las en que se les había confina



do, y como la mayoría no podía ir al trabajo por las mañanas y regresar por las tardes a sus moradas, se vieron precisados a convertirse en arrendatarios de las fincas, donde trabajaban, en las cuales se les dieron parcelas a cánones altísimos de arrendamiento, casi siempre pagados en dinero o en trabajo.

Esta política de Moreno y Escandón produjo un hacinamiento pernicioso de indígenas en los resguardos mayores y aceleró, por tanto, el proceso de pauperización de la clase aborígen. La desintegración de los resguardos indígenas iniciada por Moreno y Escandón en el siglo XVIII vendría a tener culminación a mediados del siglo XIX, bajo el gobierno Republicano, con la promulgación de la Ley 22 de Junio de 1850, mediante la cual se autorizó a las cámaras provinciales para regular todo lo relativo a adjudicación y libre distribución de los resguardos de indígenas, autorizando a éstos para que de la misma manera que los demás habitantes del territorio, pudieran disponer libremente de las tierras que los conformaban. Esto, como es lógico suponer, facilitó el que los gamonales y terratenientes se hicieran dueños de las tierras de los resguardos, al adquirirlas a precios irrisorios, de sus antiguos poseedores.

Podríamos terminar este Capítulo afirmando que desde la

Colonia comenzó a operarse el proceso de concentración de la tierra en pocas manos, lo cual originó lo que hemos dado en denominar "El problema del latifundio", con su lógica consecuencia: el minifundio.

El problema Agrario Colombiano se encuadra dentro del marco que constituyen los bocados arrancados por el machete del colono en condiciones difícilísimas a selvas como las del Carare y el Opón y las grandes haciendas en posición de engullirse a las pequeñas propiedades colindantes. Algo muy parecido, por no decir que igual, a lo que sucedía en la Colonia.

### 3. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEY 200 DE 1936

Es de todos sabido que lo que se conoce como independencia no fué otra cosa que el paso dado por los círculos económicamente poderosos, con asiento en el Nuevo Reino, integrados en su gran mayoría por criollos, esto es, hijos de Españoles e Indígenas, con el fin de arrebatarse a España el poder político a objeto de poner a su servicio todo el aparato del estado de ese entonces.

España que había venido ejerciendo sobre sus colonias ultramarinas una política consistente en efectuar control y fiscalización totales sobre la economía de las mismas, llegó un momento en que tuvo que sucumbir a la política del libre cambio impuesta por Inglaterra, política esta que ofrecía a los círculos de comerciantes de la América mayores posibilidades de aumentar sus capitales que la del mercantilismo Español, a la sazón su apogeo en la Península. A este respecto Mario Arrubla en su obra "Estudio sobre el Subdesarrollo Colombiano" nos dice lo siguiente: "Así, la Independencia Americana únicamente puede compren

derse en el marco del hundimiento del sistema colonial mercantilista que encabezó España y que se fundaba en el control directo de las colonias para su explotación por medio de tributos y de un comercio reglamentado. La crisis de las manufacturas españolas, que no resistieron las presiones inflacionarias desencadenadas por el traslado ininterrumpido a la metrópoli del oro y de la plata Americanos, hacía cada vez más insoportable para los criollos de las colonias el monopolio que sobre su comercio exterior ejercía España, tanto más cuanto que esos mismos metales preciosos habían impulsado el desarrollo de la industria manufacturera de Inglaterra y Francia, que podían así ofrecer mejor calidad y más bajos precios"<sup>13/</sup>

De lo anterior se colige que las relaciones entre España y sus colonias fueron rotas porque se habían constituido en un lastre muy pesado para las fuerzas en expansión del Comercio que pugnaba por salir adelante. Es bueno anotar de paso que la política del libre cambio contribuyó a aniquilar la industria naciente en el Nuevo Reino de Granada.

-----

<sup>13/</sup> ARRUBLA, Mario. Estudios sobre el Subdesarrollo Colombiano, Ediciones El Tigre de Papel, 6ª Edición, Bogotá, 1972. p-74.

Roto el cordón umbilical que la ataba a la corona, la aristocracia criolla enderezó todos sus esfuerzos a obtener, igual que lo habían hecho los conquistadores y encomenderos durante la colonia, concesiones de grandes extensiones de terreno, en su gran mayoría las que habían sido de propiedad de Españoles, así como adjudicaciones de baldíos, lo cual, unido a la adquisición que realizó de las tierras que conformaban los resguardos, la hizo depositaria de la casi totalidad del suelo laborable de ese entonces; del cual una gran proporción fué dedicada a la cría de ganado vacuno y caballar, esto es, convertido por ella (la aristocracia criolla) en grandes dehesas. La Reforma Agraria propuesta por el radicalismo en 1850, ya en pleno gobierno republicano, lejos de acabar con el latifundio lo que hizo fué robustecerlo. No podía esperarse otra cosa de una clase dirigente, descendiente directa de aquella otra que vió con malos ojos e hizo en trega del movimiento comunero setenta años atrás, por considerarlo incompatible con sus intereses; que se había asentado sobre el poder no propiamente con el propósito de despejarse de sus privilegios.

Después del intento de Reforma a que acabamos de hacer referencia, tuvieron ocurrencia en la parte baja del siglo XIX otros proyectos tendientes a obtener una más equitativa distribución de la tierra, uno de los cuales

llegó a conseguir la explotación económica, como medio de adquirir el dominio de las tierras sobre las cuales se ejerciera dicho tipo de explotación. Téngase en cuenta que la legislación española había consagrado tiempo atrás la reversión de las tierras a la corona cuando concedidas mediante mercedes, no hubieran sido explotadas por sus propietarios. Tanto en aquél (el proyecto) como ésta (la legislación española) se concedía primordial importancia a la explotación económica, lo cual constituía la esencia del postulado jurídico que reza "la posesión material prevalece sobre la posesión inscrita".

Con el triunfo de la Regeneración todo intento de Reforma Agraria queda proscrito. La mentalidad del señor Núñez y del señor Cano, impermeable a cualquier cambio, imprimió al idearium del partido conservador, que se mantuvo en el poder hasta 1930, el sello característico del respeto al orden y a las tradiciones existentes, lo cual, como es apenas lógico suponer, hizo imposible cualquier apertura hacia la izquierda.

En 1926 había en Colombia un millón de peones agrícolas que laboraban hasta doce horas al día por salarios de hambre; a quienes se les despedía sin aviso previo y las más de las veces no se les reconocía prestaciones de ninguna naturaleza. La agricultura y la ganadería con escasísima

tecnificación se habían constituido en un freno para el progreso nacional. La mayoría de las mejores tierras se encontraban dedicadas a la ganadería extensiva. Regiones como las que hoy integran los Departamentos del César y Córdoba, se encontraban en manos de dos o tres familias. En el sector comprendido entre Fundación y Ciénaga, en el Departamento del Magdalena, la United Fruit Company había instalado su imperio bananero, ensanchando sus plantaciones con los terrenos de que despojaba a los pequeños propietarios, que se veían obligados a ingresar al ejército de reserva de los trabajadores, y del cual se valía dicha compañía para romper los movimientos huelguísticos que se presentaban como reacción a la inhumana explotación de que eran víctimas sus servidores. La United, lejos de elevar el nivel de vida de los miles de braseros que laboraban en sus plantaciones, lo que hizo fué corromperlos facilitándoles todos los instrumentos del vicio. Gabriel García Márquez, nos pinta de mano maestra el proceso de corrupción a que la United Fruit Company sometió a los pueblos de la "Zona", entre ellos Aracataca (Macondo en su Novela), con el fin de desviar de sus verdaderos objetivos, la lucha de la clase obrera bananera que, explotada, demandaba incesantemente mejores salarios y mejores condiciones de trabajo. Los capataces, verdaderos perros de presa de la compañía, hacían los pagos el día sábado, casi siempre frente a los garitos y cantinas, en donde

los trabajadores dejaban el poco dinero que les quedaba después de ser sometidos a descuentos de los famosos "Vales" con que adquirirían los artículos de primera necesidad en los comisariatos de la compañía.

Dentro de estas concepciones genéricas en las que Colombia se desenvuelve en ese panorama nebuloso que describimos y con la caída del régimen conservador; vale la pena destacar entonces la aparición en el panorama político de la figura de un personaje que brilló con luz propia y a quien el país hoy visto con el prisma de la historia le debe mucho: ALFONSO LOPEZ PUMAREJO, de quien por cierto el pasado 1º de Febrero se conmemoró el primer centenario de su nacimiento, ese "experto en Colombianismo" como él se autodenominaba comprendió aquello que los Franceses, como los Norteamericanos con sus respectivas revoluciones habían hecho: De un plumazo abolieron privilegios ancestrales, pero no el de propiedad que, por el contrario, se mantuvo sagrado y sin límites. Contra tal derecho absoluto pronto se manifestaron con acentuada protesta quienes clamaban por una sociedad más igualitaria. La concepción de la propiedad intangible, más que la miseria circundante, fué lo que originó posteriormete el surgir de la doctrina comunista. A su vez, contra el criterio individualista de la sociedad contra la que consideraba un robo, o la de la filosofía socialista que la miraba como la abusi



va expropiación de lo que le correspondía al trabajo, afloró la síntesis de la Encíclica de la propiedad al bien común. En 1931 el Pontífice en la bien calificada Carta Magna de la cuestión social, plantea por primera vez la función de la propiedad más allá de su restringido carácter de bien personal, y del papel que corresponde al estado en determinar "...qué es lícito a los poseedores en el uso de los bienes...."

Sorprendente por ello que los constituyentes de 1886 ya hubieran afirmado que en los conflictos de derechos "El interés privado deberá ceder al interés público". Audaz determinación dentro del contexto de su tiempo fué la del Presidente LOPEZ PUMAREJO de reafirmar el derecho de propiedad como uno de los elementos básicos de la organización social del país, pero no la propiedad egoísta, lejana de los fines comunes y de los imperativos cambiantes de la época, y, en consecuencia, le pone el manto de la función social. Desató así de un tajo el nudo Gordiano de la trama vigente de las situaciones sacratizadas.

Dentro de este ámbito surge la Reforma Agraria, con la Revolucionaria -por ese entonces- Ley 200 de 1936, LOPEZ, haciéndose eco de esos sentimientos concordantes concibió la Reforma Agraria de la "República Campesina", como él definiera la Colombia de su época y la planteó tal como

70

lo veremos en el siguiente análisis no solo sobre la ecuación de romper la propiedad concentrada en pocas manos, sino sobre su uso y el trato del dueño de la tierra, el parcelero y el trabajador del campo.

### 3.1

### LEY 200 DE 1936

La Ley 200 de 1936 o Ley de Tierras, tal como ya se dijo, tuvo como inspirador al Presidente López, lo que se proponía era quebrar, si se nos permite la expresión, el latifundio, a fin de hacer propietarios a un gran número de campesinos que no poseían tierra, tratando de conseguir con ello un mayor volumen de productos agrícolas, que demandaban las industrias que emergieron a raíz de la crisis de los años treinta y que el latifundio les negaba a todo trance.

En mensaje al Congreso en 1935 López decía: "Definida por la Ley la situación de la propiedad privada y el valor de los títulos posesorios, la autoridad puede obrar sin reparos ni vacilaciones en su defensa y proteger por igual el empeño colonizador y el derecho de los dueños contra los detentadores. No será mi gobierno, y no lo ha sido, el que proteja la arbitrariedad con las bocas de los fusiles y cerque de bayonetas las inmensas tierras incultas que la rehabilitación de una real cédula quiere

convertir en privilegio sin límite alguno" 14/

De lo afirmado por el Presidente López, en el aparte de su mensaje transcrito, se desprende que su Reforma se encaminaba a favorecer los intereses de la burguesía progresista y que la Ley 200 del 36 no era otra cosa que el ariete con que dicha clase trataba de forzar la defensa que oponía el superstite latifundismo. El artículo 1º de la Ley acabada de citar dice: Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por si solos prueba de explotación económica, pero si pueden considerarse como elementos complementarios de ella".

La parte final de este artículo, al expresar que el cerra

-----

14/  
MEZA, Darío. El Problema Agrario Colombiano, Ediciones El Tigre de Papel. 1ª Edición, Enero de 1972. pp.56-57.

miento y la construcción económica, lo que trataba era de evitar que los terratenientes que habían encerrado grandes extensiones de terreno tendiéndoles alambres de púas, asegurados en partes de madera y edificado en dichos terrenos una que otra vivienda, rústicas por lo demás, trataran de impedir la reversión al estado de los mismos alegando que por pastar en ellos algunos semovientes lo estaban explotando económicamente. O que careciendo de título inscrito sobre éstos (los terrenos), al ser ocupados por terceras personas, éstas no pudieran obtenerlos mediante adjudicación por considerar ellos (los terratenientes) que los estaban explotando.

Es de observar que a pesar de que la Ley establece que los baldíos son imprescriptibles, el artículo primero de la Ley comentada facilitó el que se adelantara con éxito muchos juicios de pertenencia basados en la explotación a que hace referencia el inciso primero del mencionado artículo sobre terrenos acerca de los cuales el estado no se había despojado del dominio. La vía indicada que lo era, y lo es, la adjudicación casi siempre se pasaba por alto, dando lugar a que se prescribieran terrenos que han debido servir de reservas forestal; de gran valor para la conservación de las aguas y la fauna. Regiones como las de la Sierra Nevada de La Macarena fueron prácticamente devastadas por una tala, incontrolada e incesante. Los

ríos que irrigan la zona bananera y los que surcan la llanura del César otrora caudalosos, se han convertido como diría Ortega y Gasset, en líquidas ironías que apenas alcanzan a humedecer el escaso margen de sus riberas.

La Ley 200 que estableció un juego de presunciones estaba en su artículo segundo la reputación como baldíos de los fundos rurales que no hubieran estado poseídos en las condiciones establecidas en el artículo primero. Esta presunción podía ser desvirtuada con la exhibición de un título originario del estado que se encontrara vigente, es decir, que no hubiera perdido eficacia legal.

Esto referido a las controversias entre el estado y particulares; porque entre estos las controversias se decidían enfrentando títulos, cuya eficacia dependía de que constaran en ellos tradiciones de dominio que comprendieran lapsos no menores de los requeridos para adquirir por usucapión extraordinaria. Huelga decir, que a estos títulos podía oponérseles como excepción perentoria la posesión material de veinte años, enervadora de la acción adelantada en un momento dado por cualquier poseedor inscrito; y es aquí donde adquiere singular contenido social el aforismo de que la posesión material prevalece sobre la posesión inscrita. El hecho social que desborda la norma jurídica, hizo posible el que se acabara con el fe

tichismo de los títulos.

El artículo 6 de la ley que nos ocupa es del siguiente tenor: "Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley durante diez años continuos".

"Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas, que no se refuten poseídas conforme a esta Ley". El término de diez años previstos en el anterior artículo fue elevado a 15 por la Ley 100 de 1944.

Consagraba este artículo, excepciones a la extinción de dominio que en él se establecía, relativas a los predios con cabidas inferiores a trescientas hectáreas que constituyeran el único activo patrimonial de los respectivos propietarios; a las tierras de propiedad de incapaces y a las obtenidas no por actos entre vivos sino Mortis Causa.

El artículo que comentamos, que ha podido ser uno de los de más incidencia en el plano de la política agraria, co

mo que consagraba una verdadera condición resolutoria de dominio, perpetua según el criterio de algunos en hacer revestir el estado los predios que no estuvieran siendo explotados debidamente por sus propietarios, se tornó en la práctica nugatorio, debido a la carencia de instrumentos adecuados, que hicieran posible la realización de los fines por él perseguidos. Lo cual aparece de bulto al contemplar el período comprendido entre 1936, año en que se expidió la ley objeto de estudio, y 1946; lapso durante el cual, hasta donde nosotros sabemos, no se produjo una sola reversión. No obstante las buenas intenciones que animaron a los autores de la ley 200 de 1936, ella apenas alcanzó a solucionar en una mínima parte el problema de nuestro campesinado.

Hernán Alzate Avendaño en un aparte de su tesis de grado transcrito por Darío Meza en su obra ya citada, conceptúa sobre la referida ley de la siguiente manera: "Si alguna tacha tiene la ley de tierra es que no resuelve jurídica y económicamente todos los problemas del agro. Han quedado por fuera el crédito agrícola, el contrato de trabajo rural, las prestaciones sociales a los peones del campo, la higiene de la vivienda campesina, la división de las grandes comunidades, el descuartizamiento de los latifundios, la concentración parcelaria, la defensa de los bosques y fuentes, el regadío, el régimen de aguas

la repoblación forestal, la lucha contra la erosión y otras cuestiones fundamentales en un verdadero estatuto agrario. Además, y eso es acaso uno de sus más hondos vacíos y más graves, aunque parezca extraño, nada se dijo acerca de las mejoras en el arrendamiento de los predios rústicos origen más frecuente de conflictos que las ocupaciones de hecho, para cuya solución equitativa eran insuficientes las disposiciones del Código Civil y la aplicación por analogía de los principios de la ley 200 de 1936" 15/

Las críticas formuladas por el Doctor Alzate en el aparte de su tesis transcrito son ciertas referidas ellas a lo que debe ser una verdadera Reforma Agraria, pero no por ello deben llevar al extremo de desconocer el grande es fuerzo realizado por López Pumarejo de conseguir la trans. formación del campesino patriarcal, en un gran productor.

En el artículo 12 de la ley 200 de 1936 se establece un nuevo tipo de prescripción adquisitiva de dominio de cinco años, el cual exige como fundamento de la misma la

-----

15/  
MEZA, Darío. Obra Citada, p-92



buena fé por parte de la persona que ha entrado a explotar económicamente un predio en la creencia de que es baldío cuando en realidad es de propiedad privada. Este artículo dió lugar a que agricultores prescribieran terrenos de particulares a título de colonos cultivadores y ejerció un benéfico influjo sobre la agricultura.

Con posterioridad a la ley 200 de 1936, se expidió la ley 100 de 1944 que trataba sobre lanzamiento por ocupación de hecho en su artículo 13, cuyo parágrafo dice lo que sigue: "Hecho la comprobación de la explotación económica en cualquiera diligencia policiva o judicial, bastará una copia en papel común, de dicha comprobación, debidamente autenticada, para todos los demás casos policivos o judiciales que se presenten al propietario, y dicha copia, junto con el título respectivo, tendrá el valor de plena prueba para los fines de esta Ley". El artículo 1º de la Ley 100 declaraba de conveniencia pública el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por el sistema de contratos de arrendamientos, aparcería, agregados, poramberos, mediasqueros, etc., etc.

49096

El parágrafo del artículo 13, anteriormente transcrito, se prestó a que se cometiera más de una injusticia, ya que las más de las veces la explotación del suelo lleva

da a cabo por los colonos, aparecía como realizada por el presunto propietario, toda vez que aquél (el colono) casi nunca tenía quien lo representara durante la diligencia de inspección judicial, por lo cual esta resultaba totalmente amañada. Además, se adelantaban juicios de lanzamiento por ocupación de hecho contra colonos que tenían uno y más años de estar ocupando las tierras de donde se les pretendía desalojar; en vez de instaurarse posesorios en su defecto reivindicatorios. Esta Ley 100 significó un retroceso en materia agraria.



#### 4. LEY 135 DE 1961

La entrada de este decenio se encontró con condiciones políticas económicas y sociales novedosas para el país. Los factores que habían detonado los conflictos de los años anteriores, dado su carácter estructural, se encontraban lejos de haber desaparecido del escenario; no obstante, la clarificación del liderazgo económico, en manos de la burguesía industrial monopólica nitidamente representada por la ANDI y el acuerdo político del Frente Nacional, abrían paso a la institucionalización de las condiciones para una nueva etapa del desarrollo económico y de dirección política del Estado.

Las condiciones económicas del capital a comienzos de este decenio eran ciertamente favorables.

Durante la década anterior se incrementó sensiblemente la producción y en el campo esta tendencia se corporizó en el incremento del área sembrada (de 2'600.000 hectáreas en 1950 se pasó a 3'480.000 en 1960) y de la producción física (de 13.449 toneladas en 1950 y, sin incluir

café en 1950 se pasó a 16.039 toneladas en 1960) <sup>"16/</sup>

No obstante, este crecimiento de la producción, a un promedio anual del 1.8% se mantuvo muy por debajo del crecimiento de la población, estimado en un 3.5% anual. <sup>"17/</sup>

Muy en relación con este comportamiento, los precios de los productos básicos tuvieron un incremento considerable con respecto a los años inmediatamente anterior. Según Machado <sup>"</sup> la variación de los índices de precios (corrientes) entre el período 1950-54 y 1955-59 promedió un 40.6%, considerando la totalidad de los cultivos, sin incluir el café. Por efecto, el índice del costo de vida para obreros, se incrementó en un 47% para los años 1955-1960, en tanto que durante el quinquenio anterior (1951-1955) solamente había aumentado en un 13%. <sup>"18/</sup>

A ello no era ajena la ausencia de un movimiento obrero fuerte, resultado directo del aplastamiento sufrido por

-----  
<sup>16/</sup> MACHADO, Absalón. Políticas Agrarias en Colombia (mecanografiado), 1979.

<sup>17/</sup> ..... (Ibidem)

<sup>18/</sup> ..... (Ibidem)

los sectores populares durante el período de las dictaduras.

Por otra parte, las condiciones creadas por la violencia eran las de un desastre; Guzmán, et. al., Germán, en su obra la violencia en Colombia enumera los efectos más destacados:

"Liquidación total de la industria ganadera en el sur y oriente del Tolima; parcial en el Huila, Norte del Cauca y Vastas Zonas de Antioquia.

Ruina casi total de cafetales y total de platanales y frutales en áreas abandonadas.

Incendio de centenares de casas en áreas urbanas y de miles en las zonas rurales.

Extinción de la industria porcina y avícola.

Saqueo de negocios.

Desaparición de caminos por obligado abandono.

Pérdida y depreciación de elementos de labranza.

Incendio de vehículos, de montajes para elaboración de café, caña y arroz, de potreros, de cañamelares y de las branzas.

Lucro cesante por desocupación forzada de fincas y personas" 19/

Estos efectos, añadidos a la desorganización social, las migraciones hacia las ciudades y hacia Venezuela, etc., determinaban condiciones particularmente críticas en el campo, lo cual en gran medida sirvió como propulsor para el desarrollo de otra modalidad de violencia particularmente activa durante los años sesenta, como fué el bandidismo, especialmente extendido en las zonas occidental y central del país. Este fenómeno, magistralmente estudiado por Gonzalo Sánchez 20/, mostró en algunos desarrollos finales, como en el caso de "Pedro Brincos" y del "Capitán Venganza", según lo revela el autor citado, una proclividad hacia la canalización de su acción por cauces reivindicativos y revolucionarios, causando particular

-----  
19/

GUZMAN, Germán et. al., La Violencia en Colombia, Punta de Lanza, Bogotá, 1979.

20/

SANCHEZ, Gonzalo. Bandoleros, Gamonales y Campesinos El Ancora Editores, Bogotá, 1983.

preocupación dentro de las clases dominantes.

La manifestación de estas tendencias no tuvo un carácter único; en esta época, algunas áreas campesinas en la Cordillera Central (Marquetalia, Riochiquito), atrajeron la atención de algunos políticos de derecha y altos oficiales del ejército, dada la independencia que habían ganado con respecto al manejo de los partidos tradicionales y el arraigo de ideas revolucionarias entre estas comunidades, siendo objeto de despiadas acciones represivas. Este tratamiento a los movimientos campesinos habría de dar luego origen a un persistente desarrollo guerrillero, que ha extendido su acción a casi todos los departamentos del país como es de todos conocidos.

De otra parte un fenómeno de trascendencia continental, la revolución cubana, ejercía un poderoso atractivo entre las capas estudiantiles, campesinas y obreras, planteado para las clases dominantes la necesidad de una respuesta acorde con sus intereses.

Esta respuesta se planteó de manera inaugural en la Conferencia de Punta del Este, celebrado en 1961, donde se proyectó la estrategia de la Alianza para el Progreso, liderada por los Estados Unidos y dentro de la cual las Reformas Agrarias constituían una pieza clave, algunos

señalan que "el temor al Cuco del Comunismo por el lado internacional y por el otro la labor de destape que haría una Reforma Agraria de las zonas de mayor influencia de ANAPO, por el lado interno, constituían principal acci cate reformista" 21/

Creemos y es preciso señalarlo aquí que desde sus comienzos la Reforma Agraria de 1961 arrancó mal pues sus propósitos o mejor sus orientaciones fueron equivocadas, indefinidos por eso es que no podía prosperar algo que nació torcido, sobre esto tendremos oportunidad de volver más adelante.

La incorporación de la política Aliancista de Kennedy recogía varias consideraciones; de una parte, la explosiva situación social y política de varios de los países latinoamericanos, dentro de los cuales Colombia mostraba síntomas especialmente preocupantes; de otra, la estrecha relación entre esas condiciones sociales y políticas y las características de las estructuras agrarias y en relación con todo ello, el estrechamiento cada vez mayor de las perspectivas para el desarrollo del mercado y las in

-----  
21/

KALMANOVITZ, Salomón. Desarrollo de la Agricultura en Colombia. Ed. La Carreta, Bogotá, 1978. p.284.



versiones externas en los países del área.

A este respecto resultan particularmente iluminadoras las palabras de William Gaud, administrador de la AID, quien al considerar los criterios de las importaciones que habrían de realizar los países incorporados a los préstamos enmarcados en la Alianza señalaba: "Los bienes de estas listas son seleccionados en forma conjunta por la AID y el Departamento de Comercio y Tesoro, basándose en varios criterios. Tratamos de identificar determinados productos en los cuales creemos tener una ventaja competitiva pero que todavía no están bien representados en los mercados del país beneficiario.

También tratamos de financiar artículos que generarán una demanda posterior de repuestos industriales. Sin embargo, en general se prepararán listas positivas de productos que en los Estados Unidos de América ofrecen relativamente menos competencia.....Tratamos de hacer que se eliminen las barreras de bienes de Estados Unidos de América" 22/

-----  
22/

Citado por INCORA. La Realidad Rural y la Reforma Agraria como factor de cambio, Bogotá, 1970. p.10

Tan cándidas declaraciones encontraban eco favorable en los sectores sociales que en ese momento lideraban el proceso político colombiano; ciertamente, para entonces esta posición correspondía a la burguesía industrial, la cual precisaba condiciones favorables para la importación de equipos y maquinarias, confluyendo así en alguna forma con los intereses exportadores norteamericanos. De otra parte, "para este mismo sector social la caída de los precios del café y la consiguiente pérdida de divisas obligaba a la búsqueda de fuentes de financiación externas para la importación de equipos, con lo cual convergían igualmente en el área de interés de las entidades internacionales <sup>23/</sup> (AID, BID) participantes en la estrategia de la Alianza para el Progreso.

#### 4.1 EL DEBATE SOBRE LA REFORMA AGRARIA DE 1961

Las condiciones económicas y sociales consideradas anteriormente, así como también los requerimientos de las clases que controlaban el Estado, condujeron hacia un replanteamiento de la llamada "Cuestión Agraria" y de las

---

<sup>23/</sup> MACHADO, Absalón. Políticas Agrarias..., citado, pp.473 y s.s

políticas que habrían de implantarse para adecuar las estructuras productivas del campo a las necesidades del desarrollo económico en su conjunto.

En 1959, el Ministerio de Agricultura presentó ante el Congreso de la República un proyecto de ley sobre Reforma Agraria, con lo cual se abrió el debate sobre este tema. Algunos interlocutores políticos llamaron entonces la atención sobre el desequilibrio de la estructura de la propiedad agraria, como fué el caso de Hernán Toro Agudelo, quien desde el periódico liberal-MRL "La Calle" se anticipó a señalar el Cuadro que poco después presentaría el primer Censo Agropecuario de 1960, cuyos rasgos básicos se pueden apreciar en el Cuadro No.1.

Esta característica central de la estructura agraria era asociada por varios sectores a la baja productividad del campo y a su estrechez como mercado para la producción industrial. En consecuencia con este análisis, la redistribución de tierras como vía para el fortalecimiento del campesinado -visto como un mercado potencial-, fué planteada como orientación central para una Reforma Agraria, en lo cual coincidían estos sectores con los argumentos de la Carta de Punta del Este y los análisis de la FAO sobre las estructuras agrarias de América Latina.

Frente a esta estrategia otros sectores cuyo eje principal lo constituía la SAC, como núcleo gremial, minimizaban el desequilibrio de la propiedad -hasta cuando el censo agropecuario disipó cualquier argumento similar-propugnado por salidas tendientes a "modernizar" el campo pero dentro del respeto a la propiedad privada. La SAC planteaba el "Problema Agrario" y específicamente su incapacidad de responder a la demanda, en términos de la ausencia de estímulos para la inversión, falta de una política de fomento y ausencia de seguridad; adicionalmente proponía, una vez más la adopción de políticas de colonización de baldíos como complemento a la defensa de la propiedad privada, permitamos la digresión al decir que creemos particularmente y es preciso señalarlo aquí, que esta fué otra de las fallas sobresalientes de la Reforma Agraria de 1961 tal y como fué adoptada, en su política de colonización que tanto daño le ha hecho al país aunque no se crea es así, fué una política dañina empezando porque desvirtuó el sentido filosófico de la Reforma y lo condujo hacia cauces de defensa privatista, no es que no compartamos la colonización, sino que consideramos que esto debe ser el último paso en materia agraria, y no el primero como erradamente se hizo pero habría que indagar ¿Por qué se hizo así, acaso hubo mala fé?

Sinceramente pensamos que sí, se le abrieron las puertas a miles de campesinos para que salieran a "abrir monte",

los que finalmente sobrevivieron a la malaria, a la ponzoña del animal venenoso, a la desnutrición, hicieron daño grande a la ecología de Colombia, aquí consideramos culpable a la Reforma Agraria de muchos de los desastres ecológicos que hoy sufre nuestra nación, porque se destruyó el ecosistema sin la menor planeación, se envió a esa masa de campesinos ávidos de tierra hacia Caquetá, vgr. y otras zonas, los resultados de todos son conocidos, focos guerrilleros, terrenos agotados por el mal trato y por la falta de adecuación, señalabamos que aquí radicó una de las principales fallas de la reforma, porque la Reforma Agraria no afectó a las zonas que debían afectarse en primera instancia y que de suyo hubiera representado un mayor avance, en cuanto a producción de alimentos, concentración de la población, etc. Hoy es claro apreciar que la Reforma del 61 por ejemplo, no tocó las grandes extensiones de Cundinamarca, Boyacá, riquísimas y aptas, pero no se les tocó ¿Sería acaso por ser propiedad de los legisladores quienes a ciencia cierta conocen de las bondades de una Reforma bien hecha?, porque lo han aprendido en London School of Economics, o en escuelas económicas de singular prestigio, pero cuando de tocar sus predios se trata, tales teorías económicas no existen "Porque... yo no voy a dejar mis tierras, heredadas de mis antepasados en manos de unos piscos ignorantes.." Cosas aparentemente pueriles como éstas dan al traste con cualquier

proyecto serio si el gobierno no adopta las políticas de mocráticas del caso e impone mano dura.

Para la SAC, decíamos, la posibilidad de una redistribución de la tierra como vía para incrementar el aprovechamiento significaba el peligro de una saturación de los mercados como resultado de la sobreconurrencia de productores y en consecuencia la caída de los precios agrícolas. 24/

Dentro de las posiciones "anti-redistributivas" se inscribió desde muy temprano el profesor Lauchlia Currie, quien había dirigido la Misión del Banco Mundial que estudió al país en 1950. Su propuesta se dirigía a la transformación de los patrones de aprovechamiento de la tierra, buscando el desarrollo de la agricultura "moderna" en las tierras más aptas y el traslado de ganadería a las de inferior calidad, privilegiando el fortalecimiento de las unidades mayores; en esta perspectiva, la solución de las críticas condiciones del campo habría de darse en la creación de empleo en las áreas urbanas, favoreciendo la migración hacia las ciudades.

-----  
24/  
MACHADO, Absalón, ob. cit.

Esta estrategia frente a la "Cuestión Agraria" expresaba la concepción sobre el desarrollo nacional plasmada en la obra de Currie "Operación Colombia", ella habría de ser recogida luego en el plan de desarrollo "Las Cuatro Estrategias", guía del gobierno de Misael Pastrana que en síntesis proponía para el país una versión modelo prusiano del desarrollo agrario. No otra cosa podía significar el proyecto de modernización de la gran propiedad y desplazamiento del campesinado por la vía de su descomposición, hacia los mercados urbanos de fuerza de trabajo.

Avanzada la discusión sobre la necesidad de una redistribución de la tierra, posición que encontraba su apoyo en la estrategia de la burguesía industrial, se planteaba entonces el problema de los mecanismos para esta redistribución, saltando al primer plano el tema de las expropiaciones masivas, dado el peso en el aparato del poder de los terratenientes. En razón de ello el mismo gobierno encabezado por Alberto Lleras, planteó el tema en términos conciliadores, tal como lo sintetiza Machado:...."Teniendo el estado tanto baldíos era fácil plantear una Reforma Agraria (basada en) una política de colonización y parcelaciones, afectando tímidamente la propiedad privada, en casos que la conveniencia social lo requiriera."<sup>25/</sup>

-----  
<sup>25/</sup> MACHADO, Absalón, Ibidem, p.468

Sobre la base de acuerdos relativamente precarios se llegó entonces a la formulación de la Ley 135 de Diciembre de 1961, cuya propuesta fué considerada por el dirigente conservador Alvaro Gómez Hurtado, el mismo que hoy aspira con sus teorías retardatarias llegar a la Presidencia de la República, como "un acuerdo político indispensable para el devenir normal del país".

#### 4.2 LA APLICACION DE LA LEY DE REFORMA AGRARIA Y SUS RESULTADOS

Es difícil encontrar en los años recientes un acto legislativo cuya promulgación y aplicación haya producido tan enconados debates y enfrentamientos en el seno de la sociedad colombiana. Desde un principio los grandes terratenientes, adversarios "esenciales" de la Reforma dejaron oír su voz en contra de la misma a través de diarios y panfletos <sup>26/</sup> en tanto que dentro de la izquierda se plantearon críticas frente a sus limitados alcances y perspectivas como base para la formulación de alternativas radicales. <sup>27/</sup>

-----  
<sup>26/</sup> CASTRO, Pedro. Un campesino previno al país. ESCOBAR SIERRA, Hugo. Las invasiones en Colombia.

<sup>27/</sup> Comisión de Estudios Agrarios, Balance de la Reforma Agraria, Estudios Marxistas No.11, Bogotá, 1975.



El desarrollo de la Reforma Agraria tuvo, como era de esperarse, momentos claramente diferentes hasta su ocaso. Esto se reflejó en los recursos asignados para lo mismo, en los ritmos de ejecución de éstos y el tipo de acciones y en el propio manejo político del estado para la reforma agraria.

El instrumento designado para la ejecución del programa, creado por la misma ley, tuvo sus antecedentes en otras entidades dispuestas básicamente para las colonizaciones de baldíos. No obstante dados los propósitos de desarrollo integral que animaban a esta Reforma, el INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria) fué dotado de capacidades para la ejecución de obras de infraestructura y mejoramiento social (vías, puentes, electrificación, acueductos, pozos, escuelas, centros de salud, etc.). Ello sin duda reflejaba algún nivel de múltiples aspectos y que las soluciones a estos problemas debían proporcionarse de manera coordinada.

Según se desprende del Cuadro No.2 referente a los recursos del INCORA, la época de auge claramente llegó hasta 1969.

Por su parte, la ejecución de las acciones siguió ritmos diferentes:

En primer lugar, la compra de tierras tuvo comienzos en 1963, segundo año del programa con la adquisición de 12.554 hectáreas, cifra que en 1965 superó las 30.000 hectáreas; luego de un receso, esta actividad renovó su dinámica en la forma como se advierte en el Cuadro No.3.

En la adquisición de tierras, actividad que según algunos críticos dió cabida a operaciones de gran beneficio para algunos terratenientes "Encartados" con fincas de mala calidad, se ejecutaron \$416.5 millones de pesos durante el período 1962-1970, en tanto que los gastos de inversión, rubro que incluye la adecuación de tierras, captaron solamente en el año 1969 una tercera parte del presupuesto del Instituto (915.4 millones de pesos). La participación de este componente fué identificada por la comisión evaluadora de la Reforma Agraria como una tendencia en la ejecución del programa, teniendo en cuenta la más reducida de los gastos en desarrollo social; tal apreciación fué formulada en los siguientes términos: "En parte por las disposiciones mismas de la ley, tales como las de los artículos 3 y 55 de la Ley 135 de 1961, y en parte por la mentalidad general vigente hasta hace poco tiempo en el país, la Reforma Agraria se orientó inicialmente con el criterio principal de fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social en beneficio del campesino.

A esta etapa, que podría llamarse desarrollista de la Reforma Agraria Colombiana, corresponde el énfasis exagerado puesto en los distritos de Riego y demás obras de desarrollo físico y tecnológico y su relativo desentendimiento de la parte social propiamente dicha del Progreso." 28/

Este proceso "desarrollista" es de gran trascendencia para comprender la inserción de la reforma agraria en el "Modelo" agrario configurado en el país, y debe asociarse a otros hechos como fueron la reducida magnitud de las tierras afectadas y de las familias beneficiadas. "Con respecto al primer punto y según la magra información del INCORA, en el período central de la Reforma Agraria comprendido entre 1962 y 1970 fueron adquiridas un total de 598.871 hectáreas; de ellas 212.852 fueron adjudicadas y asignadas, en tanto que 122.458 (el 20% de la superficie adquirida) se habían destinado a obras, reservas, etc." 29/

Vale señalar con respecto al total de tierras adquiridas que equivalían apenas a un 1.9% de la superficie agrícola

-----  
28/

Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, Banco Ganadero, Bogotá, 1971. p.77.

29/

Ibidem, p.63

calculada para 1970 (30.993.190 hectáreas). Con esta franja de acción no es sorprendente que el número de familias beneficiadas por el programa apenas alcanzara a unas 40.000 en los ocho años evaluados; difícilmente también la Reforma Agraria pudo haber modificado en términos positivos la situación social y económica de los campos, bastante alarmante en los mismos años en los que el Programa hacía ondear su bandera por el agro colombiano.

Efectivamente, según el Censo Nacional de Población de 1964 "Un total de 8 millones de personas dependían de la agricultura, de las cuales 2.4 millones eran económicamente activas en ese sector de la economía". De tal cifra estimaba el INCORA que 1.2 millones (el 50% de esta PEA) hallaban ocupación durante los doce meses del año.

De otra parte, a pesar de las amenazas expropiativas, no totalmente merecedoras de ser tenidas en cuenta, la estructura de la propiedad se encontró muy lejos de una transformación: Como más adelante veremos, los patrones de concentración se fortalecieron haciendo aún más fuerte la incidencia de esta concentración sobre la ocupación de la mano de obra rural; con esta tendencia se hizo más crítica la relación entre la ocupación y las proporciones de tierras monopolizadas, la cual, a finales de los 60 se expresaba así: "Mientras las propiedades menores de cinco

hectáreas, que representaban apenas el 3.6% de la superficie absorbían el 24.5% de la mano de obra agrícola y ganadera, las explotaciones mayores de 200 hectáreas, o sea el 55.1% de la superficie total, ocupaban tan solo el 17.2% de la mano de obra agrícola" 30/

Los debates políticos en torno al proceso de la Reforma Agraria, tuvieron una incidencia decisiva en su transcurrir. Luego de los primeros años, durante los cuales se sentaron las bases para su acción, un gobierno decididamente identificado con la gran burguesía industrial, dirigido por Carlos Lleras Restrepo, proporcionó el mayor impulso en toda la historia del programa. Esta dirección despertó, como era de esperarse, una mayor reacción por parte de los adversarios de la Reforma. El clima adverso a ésta se radicalizó en la etapa final de la administración Lleras y como lo señala Gilhódes, fué precisamente "en el marco de las maniobras parlamentarias preparatorias de las elecciones de 1970 en donde el debate contra el INCORA y la Reforma Agraria encontró su cauce." 31/ Más pre

-----  
30/ Informe del Comité..Con base en Dane, Boletín #227-Cuadro 8.31.1., p.52.

31/ GILHODES, Pierre. Politique et Violence. La Cuestión Agraria en Colombia 1958-1971, Armand Colin, París 1974.

cisamente, era en estos momentos cuando se intentaba por parte del gobierno, profundizar la acción de la Reforma Agraria, con un instrumento cuya aplicación escapó de las manos de sus impulsores oficiales: La organización campesina, vertebrada como "Asociación Nacional de Usuarios Campesinos" (ANUC) y dispuesta como un mecanismo de presión en manos de los beneficiarios rurales de los servicios del Estado. Este movimiento, dada su relevancia, merece una mención especial en este trabajo.

#### 4.3 LA ASOCIACION NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS (ANUC)

No escapaban al presidente Lleras Restrepo las magnitudes de la oposición a la Reforma Agraria, frente a la cual era preciso implementar una estrategia algo similar a la que López Pumarejo había articulado para impulsar la Reforma Constitucional de su primer gobierno. Por otra parte y como se desprende de sus apreciaciones posteriores, este dirigente disponía de gran claridad sobre el significado de la "Alianza-Obrero-Campesina" podría tener para la transformación del campo.

En primer término, dentro del proyecto de profundización de la Reforma ocupaba un papel central la organización de los campesinos. Ella era vista como un vehículo para

alcanzar una mayor claridad en los objetivos gremiales y en la visualización de la Reforma Agraria como un propósito útil para el campesinado. Esta política no podría profundizar sin el apoyo decidido y organizado de los campesinos y éstos no se organizarían si no comprendían el significado de la Reforma Agraria. Sobre estos temas se inició una campaña de organización oficializada por el Decreto 755 de Mayo de 1967, la cual cumplió su primera etapa con la fundación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), en 1968. <sup>32/</sup>

La oportunidad de la iniciativa sobre una organización gremial de los campesinos se plasmó en el acelerado reclutamiento de socios, los cuales a mediados de 1971 alcanzaban la cifra de 968.490, organizados en "496 Asociaciones Municipales con Personería Jurídica." <sup>33/</sup>

-----  
<sup>32/</sup>

Ver Bruce M. Bagley y F. Botero, Organizaciones Campesinas Contemporáneas en Colombia; un Estudio de la ANUC-, Estudios Rurales Latinoamericanos, Volumen 1, Bogotá, 1978.

<sup>33/</sup>

Ibidem, p.64

Líneas atrás señalabamos la importancia que Lleras Res trepo concedía a la articulación de las organizaciones campesinas con el movimiento obrero; dos facetas muestra este reconocimiento: De una parte, el propósito nunca explícito de mantener un manejo político-ideológico; sobre la organización campesina, por parte del sector líder de la burguesía, a través de un control sobre las influencias que pudieran permearla; de otra, las palabras mismas del mencionado dirigente, cuando ya en calidad de ex-presidente, dirigió el Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO; en el informe rendido señalaba con respecto a los limitantes de la reforma:

"....a la fuerza conservadora de estructuras inequitativas que son un obstáculo para el desarrollo, no corresponde todavía una vigorosa organización de la masa campesina y ésta ni siquiera ha adquirido, en algunos casos, clara conciencia de lo que necesita demandar y obtener, ni de la participación que tiene que tomar en el proceso u desarrollo.... También en el pasado casi siempre faltó a la organización campesina apoyo decidido y constante de los trabajadores urbanos organizados". <sup>34/</sup>

-----  
<sup>34/</sup>

Citado por A.Machado..., p.535



Estas últimas palabras, ponen de manifiesto una gran claridad política, la cual, al tiempo que sirvió de guía al análisis, orientó con lúcido sentido de clase, uno de los períodos de más drástica represión contra el movimiento obrero organizado. 35/

Los primeros dos años de la ANUC demostraron tanto su vigencia para el campesinado, como eje para la organización gremial, como el dominio ideológico ejercido sobre ella por sus impulsores originales. No obstante, el cambio de gobierno significó una nueva y dramática fase en el proceso de este movimiento.

Según se vió anteriormente, los esfuerzos de Lleras Restrepo por acelerar la reforma agraria chocaron con una fuerte oposición, la cual veía con disgusto "La obsesión sobre la tenencia de la tierra" y sus resultados de "incertidumbre e inseguridad para las empresas agrícolas"36/ y peor aún, la ominosa sombra proyectada por la organización campesina. El cambio de objetivos y estrategias para la política económica del gobierno de Misael Patrana, para el cual la solución al "Problema Campesino" habría

-----  
35/ Ver Comité de Solidaridad con los Presos Políticos.  
 Libro Negro.....1966/70.

36/ GILHODES, P. Obra citada.

de encontrarse en la generación de empleo urbano, proporcionó un marco nuevo para la evolución de la ANUC.

De esta manera, en el recién inaugurado gobierno, los opositores de la Reforma Agraria encontraron un oído atento para sus peticiones de sofocamiento a las organizaciones agrarias.

La "mano dura" esgrimida contra los usuarios dió pié entonces a una acelrada radicalización del movimiento produciéndose rápidamente el enfrentamiento entre el sector de vanguardia y los "moderados". El distanciamiento definitivo del sector radical, con una influencia mayoritaria todavía, pese a la desbandada que se produjo entre las bases, asumió pronto formas de hecho y las invasiones de tierras se colocaron a la orden del día, como fenómeno dominante del escenario rural de entonces.

#### 4.4 EL IMPACTO DE LA REFORMA AGRARIA

Las consideraciones anteriores no deben impedir la percepción sobre otros resultados de la aplicación de este programa. A pesar de que, como ya se ha señalado, las amenazas expropiatorias fueron bastante tenues, pues los terratenientes se conocían al dedillo las fórmulas para sacarle el cuerpo a la otrora temida INCORPORACION de sus pre

dios y sabían o mejor, saben que en el por de los casos, su mejor aliado es el paquidérmico proceso (85 pasos que ordinariamente tardan cinco años en surtirse) que se requiere para entregar las haciendas partidas a los campesinos, pero aún así se produjeron algunos resultados en el aprovechamiento del suelo y en la incorporación del capital, las incertidumbres despertadas en los primeros años de la Reforma Agraria condujeron de una u otra manera a un propósito de mayor racionalidad en el aprovechamiento del suelo, mediante la utilización de instrumentos de fomento proporcionados por el estado. "Esta perspectiva fué visualizada incluso desde comienzos del programa por algunos terratenientes con mayor lucidez, como fué el caso de Oliverio Lara, quien como presidente de la SAC saludaba a la ley de reforma agraria en 1962 destacando su carácter benéfico y reclamando incluso que las adjudicaciones de baldíos contempladas dentro de la ley no se que daran en el límite máximo de 450 hectáreas y que se abriera este derecho a las personas jurídicas, teniendo en cuenta asociaciones de capitales." 37/

Ciertamente desde años atrás -y como ha quedado estableci

-----  
37/

MACHADO, A. Políticas Agrarias....., citado, pp.456-457.

do-las tendencias hacia la "modernización" de la gran propiedad ya eran perceptibles y no se alteraron básicamente en esta década: " El aumento de las exportaciones agrícolas fué de un 8.7% anual promedio de la década anterior. Se incrementó la incorporación de abonos y fertilizantes en un 10.6% anual y el crédito aumentó en un 208% anual durante el decenio, frente a un incremento del 157% año durante los cincuenta, llevando a un 30% la producción atendida con crédito institucional." 38/

El complemento de esta moderada expansión del capitalismo agrario llevaba entonces aparejada una conducta coherente del régimen de tenencia. El cuadro adjunto que en todas las publicaciones aparece, no deja por eso de proporcionar sustento a la afirmación sobre la evolución del "modelo". (Ver Cuadro No.4).

Se destaca cómo entre estas dos mediciones (1960 y 1970) tuvo lugar un aumento en la superficie agrícola de 36 millones de hectáreas, debidas básicamente a los procesos de colonización característicos del agro colombiano; sin embargo, este aumento de la superficie no estuvo asocia

-----  
38/  
 Ibidem, p.487

do a un incremento en el número de explotaciones, las cuales disminuyeron en 32.861 unidades. Esta pérdida en el número de explotaciones afectó claramente a las menores de 10 hectáreas, las cuales redujeron su número y superficie; entre tanto, las mayores de 10 hectáreas, hasta 500 hectáreas, correspondientes a explotaciones medianas y grandes, ganaron en número y superficie, beneficiándose de la expansión de la frontera agrícola, (que tanto daño ecológico le ha hecho al país como ya lo anotamos) cuyas superficies adicionales se incorporaron en agricultura comercial y ganadería extensiva.

Esta expansión, a razón de más de 360 mil hectáreas por año, recibió en alguna medida el aporte de la Reforma Agraria, mediante la titulación de baldíos -acción en la cual el INCORA usualmente ha sido generoso-, con el apoyo de agencias internacionales ya que "proporciona" tierras sin romper el latifundio, tal como ya lo habíamos anotado básicamente la Reforma del señor Lleras no tocó los fundos de la Sabana de Bogotá, Boyacá, sino que con su consabida fórmula de "Ampliar la frontera agrícola" repartiendo zonas baldías, para acallar a los miles de campesinos que dejados llevar por el canto de sirena de repartir la tierra que desde siempre han proclamado las tendencias de izquierda, como si una reforma agraria consistiera sólo en repartir tierra por repartirla.

De otra parte, las acciones en adecuación de tierras brindaron algún aporte a la nueva frontera agrícola. Este último tipo de intervención implantado básicamente a través del establecimiento de "Distritos de Riego" fué tal vez uno de los aportes más sólidos a la expansión de la agricultura comercial, a pesar de las restringidas superficies beneficiadas.

Efectivamente, tal como lo señalara la Comisión Evaluadora de la Reforma Agraria en su informe varias veces citado", en Septiembre de 1970, el INCORA mantenía en construcción 46 distritos de riego, que cubrían un área total de 241.860 hectáreas <sup>39/</sup> de las cuales 48.100 estaban en utilización. Al a vez, de estas últimas, 36.200 hectáreas fueron entregadas al INCORA ya irrigadas, por obras otras entidades. Es decir, que de la superficie adecuada sólo 11.900 hectáreas fueron irrigadas por el INCORA hasta la fecha mencionada <sup>40/</sup>. A pesar de la magnitud relativamente pequeña de esta intervención, "en la década siguiente (1970) durante los años 1972 a 1976 el valor de la producción en las áreas bajo riego se incremento de 762 millones de pesos a 2.621 millones en beneficio de

-----  
<sup>39/</sup>Equivalentes a un 6.6% de la superficie incorporada en el decenio a la frontera agrícola.

<sup>40/</sup>Informe mencionado del Comité Evaluador, citado, p.83

la agricultura comercial." 41/

A este respecto es necesario señalar cómo los efectos de la aplicación de la reforma agraria en la agricultura comercial no fueron unilineales, ya que el énfasis de las medidas no fué homogéneo: En los primeros años de su establecimiento era descollante la amenaza -más retórica que efectiva- de las expropiaciones; en consecuencia y como lo anota Kalmanovitz "muchos propietarios estuvieron dispuestos a vender a precios bajos o a alquiler con reducidos cánones sus propiedades, lo cual prestó condiciones favorables para los grandes arrendatarios productores de arroz, algodón, oleaginosas, etc. expandieran sus operaciones." 42/

Esta tendencia al incremento en la producción de los cultivos de la agricultura comercial se sintetiza en los siguientes indicadores: Estos cultivos, representados por los enumerados anteriormente y caracterizados por una mayor incorporación de capital a través de insumos, mecáni-

41/  
MACHADO, A. Políticas Agrarias..., citado, p.511

42/  
KALMANOVITZ, S. El Desarrollo de la Agricultura en Colombia, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1982 p.52.

zación y trabajo asalariado, "aumentaron su participación en la superficie total del 14.2% en 1950 al 29.6% en 1972." <sup>43/</sup> Por otra parte, estos mismos cultivos tradicionales lo hicieron del 39% al 21% y los mixtos del 41.4% al 22%, pérdida que representó para los dos, tomados conjuntamente, más del 26% es decir, que han perdido alrededor de una cuarta parte de su importancia en el valor de la producción, en el período que empieza en 1950 y termina en 1976. <sup>44/</sup>

Dentro de esta tendencia se inscribió igualmente el café, si bien su comportamiento en los años 70 mostró algunas diferencias debido al impacto de la "Bonanza" de 1976. Sin embargo, esta inscripción del café en el proceso expansivo de los cultivos comerciales ha respondido a los cambios económicos y tecnológicos ocurridos en su estructura productiva, debido a los cuales se abrió una profunda brecha entre la caficultura campesina y empresarial, evidenciada en la profundización del abismo en la participación del ingreso.

Finalmente y regresando al punto de las colonizaciones, es importante señalar que dicho programa incorporado a la

-----  
<sup>43/</sup> Ibidem, p.74

<sup>44/</sup> Ibidem, p.75



Reforma Agraria desde su ley básica, pretendió desarrollar la política de las "Colonizaciones dirigidas", en las cuales la acción coordinada del estado orientaría la ocupación de zonas marginales por parte de "población excedente" proporcionándoles dotaciones de servicios, de salud, educación, vías y viviendas.

No obstante, el Comité Evaluador descalificó a los programas de colonización como alternativas a la Reforma Agraria, dados los costos de los asentamientos y la baja calidad que por lo general ofrecen los suelos de las regiones objeto de tales desplazamientos; pero más significativo aún, el propio INCORA, al evaluar su experiencia en programas de colonización destacaba cómo las limitaciones e incoherencias en las acciones del estado hacia estas regiones, y las precarias condiciones de los colonos daban pie a la replicación en cada una de ellas del "Compejo latifundio-minifundio", que había desplazado a aquellos de sus propias zonas de origen. Era un reconocimiento del ciclo estructural latifundio, que por decenios ha tenido su expresión en las etapas de "Colonización-conflicto-migración" que varias veces tocamos a lo largo de este Capítulo.

4.5 LEY PRIMERA DE 1968

La Ley 135 de la Reforma Agraria ha sufrido modificacio

nes desde su aprobación en 1961: La primera de ellas la introdujo la Ley 1ª de 1968, mediante la cual se adiciona un último objetivo a lo establecido por la anterior legislación, este objetivo hace referencia a la promoción y apoyo de las organizaciones campesinas y reza así:

"Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina" (Ley 1ª de 1968 K, Art.2º)

El texto de la ley es claro y pensamos que no merece mayor comentario.

#### 4.6

#### LEY CUARTA DE 1973

La Ley 4ª de 1973, se sancionó poco antes de terminar la administración Pastrana Borrero, en virtud del denominado "Acuerdo de Chicoral" llamado así en honor de la región Tolimense donde se celebró la reunión de sus inspiradores es menester manifestar de plano que el acuerdo de Chicoral, plasmado en la ley 4ª, acabó por invalidar la reforma agraria y hoy más que nunca se hace necesario reconsiderar las orientaciones contenidas en esta ley. En efecto la ley 4ª modificó los parámetros de calificación sobre lo que se entiende por un predio adecuadamente explotado. La calificación del uso de la tierra, según la ley

135 de 1961, define de una vez la expropiabilidad de ciertos predios, el derecho de exclusión a favor del propietario y la forma de pago del inmueble. Los predios calificados como adecuadamente explotados acaban siendo inexpropiables, cuando su adquisición se adelanta por el programa de simple parcelación, es decir, fuera de los casos previstos en el Art.58 de la ley 135 de 1961, o, dentro de la ley 4ª cuando sus rendimientos alcanzan niveles de eficiencia y su adquisición se realiza en desarrollo del programa establecido en el numeral 4º del mencionado artículo.

Nosotros de antemano, nos limitaremos a hacer un comentario de lo que dentro de nuestras posibilidades logramos conocer del mencionado Acuerdo de Chicoral sobre la calificación de un predio adecuadamente explotado, permitásemos la digresión frente a la radiografía de esta ley, que es absurdo hablar de "Calificaciones" de la tierra, cuando no se tienen los medios para hacerlo y sobre todo los criterios definidos, por ejemplo ¿Quién dice cual es el promedio de productividad de una finca en Arjona o en el Carmen de Bolívar, si no existen estudios serios de productividad?, si no existe un sistema catastral igualmente serio y moderno que nos permita saber con exactitud cuál es el verdadero estado de los fundos?, Sobre la base de estas inquietudes, nos parece absurdo, se repite, que se

hable de calificaciones donde no se pueden hacer por física imposibilidad, hasta tanto no se estudie con fundamento nuestro territorio trabajado con base en un riguroso catastro, elaborado con las técnicas aerofotogramétricas y catastrales modernas que permitan conocer la distribución por parcelas o fincas, su tenencia, su forma, su topografía, su uso actual, así como su tamaño, comprendidas dentro de los 30 millones de hectáreas en que se estima la extensión agropecuaria actual del país, que comprenden los 7 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura, no puede hablarse de calificación de productividad, mientras se haga a ojo del Ministerio de Agricultura o por cualquier otra entidad, cualquier ley estará condenada a su más grande fracaso.

Veamos pues sobre la base de lo antes dicho, en qué quedó la Ley 4ª: Con el argumento de que la calificación de los predios quedaba sometida al arbitrio de los predios como una apreciación subjetiva, el primitivo artículo de la ley 135 de 1961, en el Acuerdo de Chicoral, fué sustituido por el examen de cuatro factores que cada propietario debía cumplir en su inmueble para acreditar la explotación:

a. Que el propietario contribuya en forma directa y gratuita a la educación de los hijos de sus trabajadores.

b. Que haya obtenido en sus predios durante los tres años anteriores a la afectación, los mínimos de productividad que para la respectiva región exige el Ministerio de Agricultura. <sup>45/</sup>

c. Que se suministre habitación higiénica a los trabajadores permanentes, o campamentos similares, a los trabajadores ocasionales y,

d. Que se haya cumplido con las normas sobre conservación de los recursos naturales, según certificación expedida por el Inderena. (Art. 21, Ley 4ª/73. Mod. Art. 56 Ley 135/61).

Según hemos podido apreciar, la Jurisprudencia del Consejo de Estado, en el curso de los cuatro años posteriores a la expedición de la ley, demostró hasta la saciedad que con semejantes parámetros no hay predio que se pueda calificar de "inadecuadamente explotado". ¿Quién no demuestra que no está atentando contra el entorno ecológico? ¿Quién se abstiene de pagar la educación de los hijos de los trabajadores en una escuelita propia o mediante becas

-----  
45/

Las subrayas son nuestras

ante la perspectiva de perder el predio? ¿Quién en los umbrales del siglo XXI, prescinde de suministrar una habitación higiénica a sus trabajadores?, pero sobre todo en ¿Qué medidas estos criterios sirven para determinar que se está aprovechando la tierra en forma adecuada? Parece ría más bien que estos criterios sirven para determinar que se está o no explotando a los trabajadores. El criterio para definir si un predio está siendo adecuadamente explotado viene a ser en último término el de si en el fundo se han obtenido los mínimos de productividad que haya señalado el Ministerio de Agricultura para la región, en cultivos o explotación ganadera. Esta determinación, de los mínimos de productividad, constituyó, a nuestro modo de ver desde el punto de vista legal la soga con que se terminó de ahorcar la Reforma.

Tratándose de la actividad ganadera quedó sin forma de calificarse el factor productividad, limitándose al artículo 25 numeral 3º de la ley 4ª a mencionarlo, y, tratándose de la función económica de la agricultura, mientras el Ministerio fijaba los mínimos de productividad bastaba la demostración, por parte del propietario, de que su predio había obtenido una renta líquida superior en dos puntos a la renta mínima. En dos platos se cambiaba la apreciación de los funcionarios del INCORA, a ojímetro, que, en algunos casos se había prestado a abusos, por ser eminentemente una apreciación subjetiva, por unas pruebas que

facilitaban a los propietarios la demostración de tener adecuadamente explotados sus predios. Por medio del Decreto No.1393 de 1974, se quiso poner coto a esta situación que se prestaba a irregularidades, se reguló la conducta del Ministerio de Agricultura para señalar los mínimos de productividad, señalando los medios de prueba para acreditarlos. Tales mínimos, dentro de la ambigüedad legislativa, podían proyectarse hacia atrás o hacia el futuro.

El Ministerio en 1975 y 1976, los estableció retrospectivamente, pues de otro modo quedaría burlado el principio de si el predio estaba adecuadamente explotado por el de si iba a ser adecuadamente explotado.

La Sección Tercera del Consejo de Estado consideró que tales resoluciones contrariaban la intención de la ley y del Decreto reglamentario de productividad quedó en el aire. De esta manera el Consejo de Estado le dió el tajo definitivo al criterio de los mínimos de productividad por inaplicables, y, aún, absurdos en determinadas circunstancias. Proponer como medio idóneo de prueba -como en efecto se propuso- las declaraciones de renta no se compadece con el fin que se propone alcanzar el Estado, puesto que los libros de contabilidad constituyen un medio de prueba, por decirlo así, de excepción, ya que son

muy pocos los agricultores que los llevan debidamente, y la productividad no se mide exclusivamente en pesos y centavos sino en kilogramos y toneladas por hectáreas, práctica que no es común entre nuestro campesinado ni en los libros de contabilidad en que se fundan las declaraciones de renta.

La mencionada Ley 4ª, también estableció por primera vez en la historia del país en su art.133, la renta presuntiva, fijando un mínimo de renta líquida presunta a los predios rurales del 10% de su valor, lo que en su momento fué una verdadera bomba para los propietarios de tierras. En efecto la ley fijaba en un 10% la renta presuntiva para los agricultores y en un 4% para los ganaderos, pero comprendiendo dentro de los activos para calcular el patrimonio, la totalidad de los semovientes, durante el gobierno de López Michelsen se rebajó la renta presuntiva para los agricultores a un 8% y quedaron exentos los ganaderos, cuando se trataba de ganado de cría. Hay quienes atribuyen a esta ley, muy a pesar de las rebajas hechas, el éxodo de los capitales campesinos.

4.7

LEY QUINTA DE 1973

En Abril de 1973 la política crediticia agropecuaria experimentó modificaciones sustanciales; con el fin de esti



mular la capitalización del sector agropecuario se crearon nuevos mecanismos para la irrigación del crédito por medio de la Ley 5ª de 1973.

Los objetivos señalados en la ley 5ª son:

- a. Capitalizar el sector agropecuario con el fin de incrementar su producción, fortalecer el sector externo de la economía.
- b. Lograr un adecuado aprovechamiento de la tierra, aumentar el producto interno y la equitativa redistribución del ingreso.
- c. Propender por la utilización racional del potencial humano y del sector rural.

4.8

#### LEY SEXTA DE 1975

Esta ley, última complementación de la Ley 135 de 1961, dispone que mediante el contrato de aparcería el propietario acuerda con el aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste, con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación.

Así mismo establece normas relativas a las obligaciones del propietario; a la terminación del contrato de arrendamiento, a otros aspectos del contrato y a otras formas de explotación de la tierra. 46/

-----  
46/

Banco de la República. Disposiciones Económicas de 1975, Bogotá, 1979.

CUADRO No.1  
DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN 1960

Tamaño de las Explotaciones (hectáreas)	No. de Predios	Porcentaje	Superficie (Has)	Porcentaje
Menores de 5	756.605	62.6%	1'238.976	4.5%
De 5 a menos de 10	169.145	13.9%	1'164.749	4.2%
De 10 a menos de 50	201.020	16.6%	4'210.777	15.5%
De 50 a menos de 100	39.990	3.3%	2'680.471	9.8%
De 100 a menos de 500	36.010	2.9%	6'990.471	25.6%
De 500 a menos de 1.000	4.141	0.4%	2'730.764	9.9%
De 1.000 y más	2.761	0.3%	8'321.619	30.5%
<b>T O T A L</b>	<b>1'209.672</b>	<b>100.0%</b>	<b>27'337.827</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 1970-1971. Resumen Nacional Dane, Bogotá.

CUADRO No.2  
 RENTAS E INGRESOS DEL INCORA  
 (Miles de Pesos)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	Junio/
Ingresos corrientes	158	369	7.663	17.913	53.541	89.839	151.349	195.064	68.05
Aportes, auxilios y trans ferencias.	35.411	64.088	141.852	191.399	207.685	284.410	407.690	516.109	374.62
Ingresos de Capital	-	25.974	81.007	132.610	201.307	245.087	357.830	204.206	81.61
T O T A L	35.569	90.431	230.522	341.922	462.533	619.336	916.869	915.379	524.29
=====									

Fuente: Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, Banco Ganadero, Bogotá 1971. (Este corresponde a su Cuadro No.3).

CUADRO No.3  
ADQUISICIONES POR COMPRA Y EXPROPIACION 1962-1970

Año	Hectáreas
1962	617
1963	12.554
1964	17.790
1965	29.957
1966	13.550
1967	33.201
1968	21.703
1969	50.047
1970	101.047
T O T A L	280.466

Fuente: Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, Banco Gauderero, Bogotá, 1971 (Corresponde a su Cuadro No.2).

CUADRO No.4

## DISTRIBUCION DE LAS UNIDADES DE EXPLOTACIÓN SEGUN TAMAÑO Y SUPERFICIE 1960-1970/71

Tamaño de las Expropiaciones (Hectáreas)	Número de las Explotaciones				Superficie (Hectáreas)			
	1960	%	1970/71	%	1960	%	1970/71	%
Menores de 5	756.605	62.5	700.225	59.6	1'238.976	4.5	1'145.945	3.7
De 5 a menos de 10	169.145	13.9	159.659	13.6	1'164.749	4.2	1'088.338	3.5
De 10 a menos de 50	201.020	16.7	217.873	18.5	4'210.777	15.5	4'658.156	15.0
De 50 a menos de 100	39.990	3.3	47.763	4.0	2'680.471	9.8	3'197.665	10.3
De 100 a menos de 500	36.010	2.9	42.897	3.6	6'990.471	25.6	8'253.032	26.6
De 500 a menos de 1000	4.141	0.4	4.927	0.4	2'730.764	9.9	3'229.461	10.5
De 1000 y más	2.761	0.2	3.467	0.3	8'321.619	30.5	9'425.593	30.4
T O T A L	1'209.672	100.0	1'176.811	100.0	27'337.827	100.0	30.993.190	100.0

Fuente: Censo Agropecuario. Resumen Nacional, Dane, (Cuadro No.5)

## 5. TENENCIA DE LA TIERRA Y REFORMA AGRARIA

Prácticamente todo diagnóstico del problema agrario en Colombia (y en todos los países no industrializados) empieza con el análisis estadístico que muestra la desproporción entre el número de propietarios y el área total de la tierra que poseen, lo cual demuestra un estado de concentración de la propiedad que repugna. La desaparición de este fenómeno se ha constituido en objetivo primordial de las Reformas Agrarias.

Antes de empezar a ejecutarse la Reforma Agraria, según el censo agropecuario de 1960, al 62.6% de las explotaciones agropecuarias correspondía sólo el 4.5% de la tierra, mientras que el 0.5% de las explotaciones agropecuarias poseía el 40.4% de la tierra.

Cifras más recientes correspondientes al último censo agropecuario de 1970-71 muestran ya algunos cambios, aunque todavía muy lejanos, de los objetivos de equilibrar y redistribuir la tenencia de la tierra. En efecto, según dicho censo, las propiedades de menos de 5 hectáreas cons

tituyen el 59.5% de la superficie, o sea una baja frente a 1960, pero las fincas de más de 500 hectáreas aún conservan un alto porcentaje de la superficie (41% en 1970 comparado con un 40.4% en 1960).

El Cuadro sobre número de explotaciones por tamaño ha sido la base del diagnóstico agrario. Las estadísticas muestran una pirámide con una amplia base. Las propiedades que pueden catalogarse como minifundios, o sea aquellas menores de 5 hectáreas y que suman el 59.5% del total de las explotaciones. El tope de la pirámide lo constituyen las propiedades de 1.000 y más hectáreas que eran 3.467 y abarcaban el 30.5 de la superficie total de las explotaciones en 1970.

Aunque la estructura de la tenencia indica una distribución que pudiéramos calificar de menos inequitativa que en otros, tal vez la mayoría de los países de la América Latina, sin duda, señala, por una parte, excesiva concentración de tierra en manos de pocos, y por otra excesivo número de minifundios, siendo éste el aspecto más grave del problema agrario.

La experiencia ha mostrado que es más difícil hacer concentraciones en zonas minifundistas que un mero reparto o subdivisión de grandes propiedades. Por ello, por ser



menos difícil y de resultados más espectaculares, el INCO RA se ha dedicado, preferentemente, a lo último, es decir a propiciar la división de los fundos.

Pero el Cuadro Estadístico, con todas sus variantes, que informa sobre excesiva concentración de la propiedad debe ser analizado por los estudiosos con más cuidado si se quiere profundizar y acertar en esta materia.

Habría que hacer un estudio, por ejemplo, de cuántas propiedades de más de 1000 hectáreas están situadas en los Llanos Orientales en donde un fundo de dos mil hectáreas puede fácilmente tener una productividad inferior al de un fundo de cien hectáreas en la Sabana de Bogotá o en el Valle del Cauca. Una finca de mil hectáreas, de las cuales son inundables durante la mayor parte de cada año más de la mitad, como sucede a lo largo de las riberas del Río Magdalena, equivale a menos de quinientas hectáreas de tierra adecuada en el Quindío. ¿Dónde están los latifundios? ¿Qué inversiones requieren para que puedan ser debidamente explotados en parcelas de 10, 20, 50 hectáreas? Respecto de estas consideraciones estimamos que una verdadera Reforma Agraria que ojalá esté próxima debe tener muy en cuenta estos dos fenómenos tabúes en materia agraria quizá por no ser muy entendidos, pues el concepto latifundio-minifundio (cánceres de la economía del

país) varían de región a región pero sólo podremos saber cuando estemos frente a un minifundio o latifundio cuando se elaboren rigurosos estudios catastrales y de economía agropecuaria.

Otro factor que debe tenerse en cuenta al hacer el análisis de las estadísticas es el que en multitud de fundos la división legal, por motivos sucesorales no se registró y el de Cujus sigue apareciendo como titular cuando en realidad se ha dividido entre 4, 5 o más hectáreas, o pasan a ser explotados por comunidades compuestas a su vez por muchas familias, fenómeno este que ocurre con mayor incidencia aquí en nuestra amada Costa Atlántica.

Según el CIDA<sup>48/</sup> en 1960 existían 1'368.500 familias rurales y sólo el 10% de ellas no poseían tierra. Seguramente el número de familias urbanas poseedoras de alguna propiedad de significativa importancia patrimonial no alcanzaba ni al 70%, el problema por lo tanto y desde ya lo proclamamos no es el de hacer propietarias a las familias campesinas, sino conseguir un mejor nivel de vida para dichos propietarios y hacer concentraciones en los mini

-----  
<sup>48/</sup>

Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Público, obra citada por H. Tamayo en "La Reforma Agraria Colombiana, una Base para su Evaluación".

fundios. Desde luego el porcentaje de familias propietarias iría disminuyendo si el aumento de la población campesina no es absorbido debidamente por la zona urbana y, como consecuencia, se incrementarán con rapidez el número y el porcentaje de los minifundios pues según las estadísticas cada año hay 48.000 familias nuevas en el campo.

CUADRO No.5  
 NUMERO DE EXPLOTACIONES POR TAMAÑO CON EFECTO INCORA-JUNIO 1969

Tamaño Hectárea	No.de Explotaciones	Superficie Hectárea	Porcentaje		Porcentaje Acumulado	
			No.de Explotaciones	Superficie	No.de Explotaciones	Superficie
Menos de 1	298.071	132.000	23.5	0.5	23.5	0.5
De 1 a 2.9	308.055	545.307	24.3	2.1	47.8	2.6
3 a 4.9	150.182	561.000	11.8	2.1	59.6	4.7
5 a 9.9	171.853	1'185.708	13.7	4.6	73.3	9.3
10 a 49.9	243.854	5'137.377	19.2	19.8	92.5	29.1
50 a 99.9	53.387	3'450.428	4.2	13.3	96.7	42.4
100 a 499.9	35.422	6'916.863	2.8	26.7	99.5	69.1
500 a 999.9	4.114	2'710.410	0.3	10.5	99.8	79.6
1000 y más	2.545	5'291.807	0.2	20.4	100.0	100.0
T O T A L	1'267.483	25'938.890	100.0	100.0		

Fuente: La Reforma Agraria en Colombia, Héctor Tamayo, Publicado por la Universidad Nacional de Colombia.

47/

Ver igualmente Cuadro No.4 sobre la Distribución de la Tierra 1960, 1970, 1971



BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

6. SITUACION ACTUAL DE LA REFORMA AGRARIA

La situación del campo colombiano, los malestares de descomposición social que duramente golpean al país, no son más que evidencias de que las leyes de Reforma Agraria atrás enunciadas, no han servido, hay que decirlo así escuetamente y con el dolor de nuestra alma pues parafraseando a Ortega y Gasset, nos duele Colombia, dentro de esa concepción dialéctica de causa y efecto, podemos hoy atribuir a esas malas leyes el recrudecimiento de la guerrilla, los movimientos campesinos hacia las ciudades, como ocurrió recientemente en Cartagena con los seis mil campesinos procedentes del Sur de Bolívar, a reclamar justicia por su lamentable situación, o como aconteció en el Bagre, Antioquia, o hace apenas un mes en Barrancabermeja, además de estos problemas de orden público, debemos señalar que la escasez de alimentos y su consabida repercusión en la economía de los colombianos, pagando altos precios por los productos básicos de la canasta familiar, pues para poder producir, la materia prima debe ser importada pues nuestra agricultura está por decirlo así paralizada, y esto se refleja en una pobre Balanza Comercial,

más importaciones, menos exportaciones.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que las Reformas no cumplieron sus objetivos por lo que urge su cambio, en estos momentos en que puede hacerse por los medios legales el otro camino de la alternativa es mediante una revolución, pero si nos detenemos a pensar en las enormes pérdidas de vidas y de bienes que traen aparejadas las revoluciones, es claro que resulta preferible alcanzar los mismos fines que con ellas se persiguen, por los cauces legales.

Muchas situaciones han convergido para llevar al fracaso a la Reforma Agraria de 1961 que actualmente nos rige y de la que pedimos sea derogada por inoperante y dañina, por mal concebida, redactada, o porque fué elaborada tendenciosamente para defender determinados intereses, por qué, nos preguntamos en pleno siglo XX, se elaboran leyes a todas luces dañinas, a las que se les vé la mala fé, es que acaso no se dá cuenta el legislador de turno al plasmar en el texto de la ley que va a quedar vigente por tiempo indefinido, que está insertando galimatías dañinas.

Esto que aquí afirmamos no es gratuito, y a lo largo de este trabajo hemos visto el origen mismo de la ley en comentario, la que no nació de un convencimiento de su necesi

dad sino del oportunismo: La Revolución Cubana, la Alianza para el Progreso, el Condicionamiento de unos Préstamos internacionales, el dictado desde fuera, etc., situaciones que en su momento aludimos pero que es necesario repetir para reforzar nuestra posición de decidida oposición a la vigencia de la Ley 135, la Ley 4ª y 5ª de 1973 las que deben derogarse por leyes que consulten la realidad actual del pueblo colombiano, es decir que haya un cambio de estructura en política agraria para un país en vía de desarrollo y bien nutrido; proponemos el cambio de estructura como veremos en el siguiente Capítulo pues pensamos que es aquí donde radica el quid del problema no se trata de hacer leyes bonitas, en cuanto a redacción y extensión, queremos leyes efectivas que de una vez le den un vuelco a esta situación que nos asfixia y que a todos afecta, esto lo afirmamos por cuanto observamos que en las dos legislaturas anteriores el gobierno ha presentado proyectos de ley que más bien son leyes "Bomberos" apaga fuegos, la nueva ley debe en primer lugar concebirse sanamente, ahí radica su bondad, por ejemplo uno de esos proyectos se ha orientado también por criterios errados pues lo que se busca es callar unos cuantos guerrilleros entregándoles tierras sin más ni más, es decir el móvil es la guerra cuando debería ser el de la paz que proporciona el bienestar logrado a través de una reforma verdadera, sencilla pero de objetivos prístinos y de inspiración since

ra.

Porque ¿Qué es capaz de hacer la guerra en el campo? Si no convertir bellos parajes, idílicos paisajes, <sup>como</sup> los del Valle del Cauca tan bien descritos por Jorge Isaac, en terrenos sembrados de destrucción y muerte. Repetimos hasta el cansancio de que la Reforma Agraria debe hacerse, sea a través de los mecanismos de impuestos catastrales o a la brava, pero que se hará se hará.

Todo lo hasta aquí dicho a manera de preámbulo no son más que consideraciones generales, pero veamos en detalle por qué creemos que deben derogarse las leyes atrás comentadas:

- Veinticinco años de vigencia y operación relativa de la ley 135 de 1961 y trece de la ley 4ª son períodos lo suficientemente prolongados para poder juzgar adecuadamente sus resultados y bondades, si las ha habido. Esos lapsos también son prudenciales para que el país y la sociedad toda pueda apreciar fría y debidamente los efectos de las leyes de acuerdo con sus objetivos. "La medida es óptimo juez en todas las cosas..." (Plinio, el viejo. naturalis Historia.1, 18 n 36 ll Cap.7) reza el sabio apotegma del agrónomo latino y estas justas y verdaderas palabras escritas hace más de diez y nueve siglos, son aplica



bles al caso.

Así las cosas y vistas las leyes a través del prisma histórico que hemos hecho a lo largo de este trabajo, la realidad es triste y dolorosa, son precisamente sus resultados, nulos, dañinos para nuestro país, los que ahora nos impulsan a un cuestionamiento firme y decidido para exigir de este modo un nuevo planteamiento agrario, que se encamine a satisfacer necesidades presentes y futuras.

- En la actualidad (1986), hay un consenso o aceptación general de la opinión pública, conocidos a través de sus diversas manifestaciones (representantes de las corporaciones públicas, comentarios periodísticos y radiales, candidatos presidenciales, de los organismos y entidades agrícolas y ganaderas, etc.), de que la Reforma Agraria como tal ha fracasado en sus lineamientos generales.

Veamos algunas de esas manifestaciones:

El Doctor Hernando Agudelo Villa, en conferencia dictada en la Sociedad Económica de Amigos del País, nos deja ver su descontento por el "fracaso de las reformas"....El caso más patético lo constituye sin duda el de las leyes agrarias encaminadas a modificar la tenencia de la tierra. Poco vá quedando aplicado de la Ley 200 de 1936, del Esta

tuto Básico de la Reforma Agraria consagrado en la Ley 135 de 1961, de las Normas sobre Aparcería, del Instituto de la Reforma Agraria, dedicado precariamente a la titulación de Baldíos.

La Reforma Agraria ha ido sucumbiendo en una maraña de artilugios que han desfigurado su contenido y alcances y la han ido desacreditando: la aplicación en tierras debidamente explotadas reduce la productividad agrícola; la sola enunciación de la Reforma retrae las inversiones en el campo; para qué Reforma Agraria si el remedio está en ampliar la frontera agrícola hasta la Orinoquía y la Amazonía; los resultados de la revolución verde van a transformar radicalmente la Estructura Agraria; y en fin, se dispone de mecanismos como el DRI para mejorar el bienestar del campesino sin necesidad de recurrir al demagógico empeño de transformar la tenencia de la tierra.

Los resultados de esta miope política están a la vista:

La producción de alimentos crece muy poco y las estadísticas indican que en los últimos ocho años hemos invertido más de 2.700 millones de dólares en la importación de productos agrícolas, precisamente durante la época en que se archivó la Reforma Agraria. Y en muchas regiones del país continuamos siendo la República de peones y las masas cam

pesinas permanecen irredentas y con un nivel de vida escasamente de subsistencia.....<sup>49/</sup>

Por su parte el señor Rodrigo Rivera Salazar, en su comentario "La Trampa Agraria" publicado por el Tiempo en su Tribuna de Opinión, nos dice: ".....Lo único claro que puede sacarse del alud de comentarios de los últimos meses sobre la Reforma Agraria, es que el asunto está oscuro. Ni sus abanderados ni sus contradictores han conseguido más que enfoques parciales, juicios reciminados y caritas de yo-no- fuí, en una balacera intelectual cuyo único resultado parece ser un nuevo réquiem por la Reforma.

Luego de más de veinte años muchos entendidos no vacilan en tildar a la Reforma Agraria de 1961, como el mayor fracaso institucional de nuestra historia. En el balance, es cierto, existen contadas satisfacciones y numerosas frustraciones. El INCORA está raquítico y no falta quien sostenga que es el mayor latifundista del país.....<sup>50/</sup>

-----  
<sup>49/</sup>

VILLA AGUDELO, Hernando. "El Fracaso de las Reformas". El Espectador. Bogotá, Agosto 11 de 1984. p-10A.

<sup>50/</sup>

SALAZAR RIVERA, Rodrigo. "La Trampa Agraria". El Tiempo. Bogotá, Agosto 3 de 1984. p-2A.

Alvaro Tirado, nos deja ver su inquietud en su discutida obra "Introducción a la Historia Económica de Colombia". "Con base en el reconocimiento de una inadecuada distribución de la propiedad y con los exiguos instrumentos que dió la ley una vez fué aprobada, se inició lo que podríamos denominar la primera fase de la Reforma Agraria, que abarca más o menos hasta 1964-65.

Lo primero que se hizo fué repartir un poco de tierra entre los campesinos de las zonas en las que subsistía la violencia. Por ejemplo, el proyecto Tolima 1, fué de los primeros que se realizaron. Es decir "La Reforma Agraria" comenzaba a cumplir la función de bombero de los conflictos sociales, no solucionándolos sino dejándolos en rescoldo...."<sup>51/</sup>

Benito Cereno en su columna "Diario de a Bordo" del Tiempo nos habla del "Escorzo de una pasión Colombiana" donde también deja sentir las voces de su inconformidad: "...¡Quien dijo miedo!..." La señorialidad terrateniente siente que medio se le pisa el callo, y asume las más equivocadas de las posiciones. Su enfrentamiento al INCO

-----  
<sup>51/</sup>

TIRADO MEJIA, Alvaro. "Introducción a la Historia Económica de Colombia". El Ancora, Editores, Bogotá. p-347.



RA llega a lo vesánico.

Aprovecha todas las armas para el ataque. Recurre a los más expeditos razonamientos y trucos publicitarios no solo para desprestigiar al Instituto, sino también con el objeto de deshonrarlo. Y lo consigue. La idea quedó santanizada, hasta el extremo de que en Chicoral los campesinos, que comenzaban a ser ciudadanos de primera clase, retornaron al Estado Feudal de Siervos de la Gleba.

La frustración de la Reforma Agraria de Carlos Lleras es la responsable directa de nuestras actuales calamidades.

Las ciudades se convirtieron en unos monstruos demográficos debido a la búsqueda de buenos salarios por parte de los campesinos desesperados. El hambre y las necesidades elementales son pésimas consejeras, y eso se obtuvo con uno de los actos más atolondrados de los terratenientes colombianos, ayudados por unos cuantos políticos detrás de votos cautivos. Las gentes recibieron per se el consejo de la protesta, y en actos que todos conocemos, aún llevan a cabo la revuelta de las desilusiones. Sobre la conciencia de muchos cae la culpa del problema socio-político que golpea al país. No había sino dos alternativas: O el comienzo y desarrollo de la justicia igualitaria o el caos. Lo que ha pasado en 25 años de historia

nacional es tan reciente que sería excesivo inventariarlo.

El Escorzo....que se desea presentar, es el de la primera fase del problema, con el que está casado el arreglo: La Tierra. Aquí comienza la crisis, porque Colombia, no es jauja ni la cornucopia derramándose en prodigios, como aparecía en nuestro escudo. Ni tiene bosques ni tierras feraces en demasía.. Pura ilusión. La quimera de los ríos de miel y leche no existe. Si algo se le debe agradecer al INCORA fué haber evidenciado este aspecto básico para programar nuestra transformación rural. La verdad es que solo el 6.7% de la tierra colombiana ofrece condiciones máximas, el 21.4% es potencialmente apta para su aprovechamiento, el 30% exige prácticas intensivas de conservación y el 42.1% restante lo forman los bosques o zonas totalmente imporductivas...." 52/

Como se puede observar hasta la saciedad, la inconformidad es unánime, el grito de Reforma nueva y verdadera unísono, esto lo hemos podido palpar a través de la abundantísima bibliografía consultada y en las charlas

-----  
51/

CERENO, Benito. Escorzo de una Pasión Colombiana.  
El Tiempo, Bogotá, Julio 19 de 1984. p.2-A

con expertos.

- Varios son los hechos indicativos de los fracasos de la Reforma Social Agraria que tentativamente podrían clasificarse así:

a. Sociales

Persistencia de la pobreza general de muchas regiones rurales en donde pueden señalarse enclaves de miseria manifestadas en forma de física hambre y desnutrición de las poblaciones, ausencia de servicios elementales, enfermedades endémicas y epidémicas, habitaciones inadecuadas, violencia, inseguridad y malestar general.

El problema o los problemas sociales, que no desconocemos y que antes por el contrario justiampreciamos en todas sus magnitudes, hay que tomarlos por los cuernos y situarlos en el campo económico, a través de la misma ley. Sinceramente creemos que aquí puede estar el quid del problema, lo que hace o ha hecho inoperantes, inocuas o dañinas esas leyes nuestras. Pensamos que existe confusión respecto de este punto, siempre que Lleras Restrepo o Echavarría Olózaga (para citar nada más dos, de nuestras máximas autoridades agrarias) hablan de ello, insisten en el problema indígena y en los millones de personas que viven

en el campo, desnutridos, analfabetos, sin comunicaciones ni recreaciones, etc.

La casa sigue desarreglada y sucia y creen que poniéndole unos parches de pintura aquí o allá, o colocando un adorno, va a dejar de oler a mugre revuelta. Craso error por que es en lo económico, en una reestructuración verdadera en la liquidación de la ganancia sobre la mínima o adecuada unidad de explotación agrícola o pecuaria, en donde puede comenzar la solución para todas esas masas marginadas. Masas humanas que hay que comenzar a clasificar y a distinguir para poderlas cubrir enteramente.

#### b. Económicos

Aumento de las zonas de bajos ingresos y ausencias de rentabilidad. Predominancia de los cultivos de subsistencia.

Tendencia a mayor división de la propiedad rústica. Bajos niveles de productividad. Ausencia total en extensas regiones de tecnología agrícola y pecuaria. Inadecuada utilización de los créditos.

#### c. Ecológicos



Deterioro y destrucción sistemática de los recursos naturales: suelos agrícolas, aguas, fauna silvestre.

Es sobre este punto considerado por nosotros como clave, donde mayor impacto negativo ha producido lógicamente sin despreciar los demás, pero desde las primeras páginas de este trabajo hemos apuntado una y otra vez contra la política de colonización abierta por la ley 135 de 1961, causando destrozos a la ecología del país, muy a pesar de que en su primer capítulo es decir donde se señalan los objetivos. La parte final del tercer objetivo del Artículo 1º dice: "...Procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características".

Y en el sexto señala: "Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

Parece un contrasentido pero así es en lugar de conservar aceleró la destrucción de miles de hectáreas de terrenos inadecuados para la agricultura por constituir tierras de cultivos transhumantes, es decir donde solo puede cultivarse una sola vez por la mala calidad del terreno a no ser que se adecúe la tierra y ya sabemos que la inversión en adecuación de tierras fué ínfima, esto

trajo como consecuencia la tala indiscriminada de bosques, contaminación de aguas, etc.

Consideramos que esas tierras mayoritarias en la superficie del país, en buena parte son susceptibles, no de colonización espontánea y desorganizada, sino de un desarrollo decididamente orientado con apoyo del estado.

Creemos que una nueva ley, hecha las afectaciones de las tierras aptas a que haya lugar, prevea como medida subsidiaria y no como única solución la colonización debe hacerse respetando el código nacional de recursos naturales renovables, estableciendo límites al área que pueda ser objeto de un cambio de uso, debe entonces señalarse por parte del Estado según las conveniencias del mismo, las áreas de baldíos que por su naturaleza deban conservarse como reserva ecológica y por consiguiente no susceptible de adjudicación.

- El tiempo transcurrido de operación de la Reforma Agraria también, permite indicar con cierta objetividad, las partes en donde ésta ha fallado o está fallando. Existe ya una abundante literatura de opiniones y considerandos que señalan puntos claves que deben cambiarse si deseamos una verdadera Reforma Agraria dentro de un lapso relativamente corto, como lo exigen las urgencias del

país.

Nosotros por su parte hemos tratado a su vez de contestar nos esta pregunta ¿Por qué falló o no ha operado la Reforma Agraria?, a lo largo del enfoque histórico hecho, hemos por lo menos tocado los puntos claves del desfase legislativo colombiano, sobremanera en lo referente a las leyes que actualmente nos rigen y de las cuales en este mismo capítulo hemos solicitado su cambio y creemos haber sustentado las razones por las cuales urge una transformación estructural de la política agraria.

Trataremos de sintetizar nuestra posición respecto del por qué falló la Reforma:

Las Reformas Agrarias en América Latina como ya lo hemos expresado, han obedecido a dos grandes enfoques: El primero divisa en la Reforma Agraria un instrumento útil para acelerar la aplicación de técnicas avanzadas de producción, el segundo la considera como una palanca para modificar las relaciones de poder en el campo.

El texto de la ley 135 de 1961, con la que se inició la legislación sobre Reforma Agraria no omite ninguno de los objetivos que se podría proponer una ley de esta índole; en efecto, sus ambiciones han querido abarcar, desde "Re

formar la Estructura Social Agraria" hasta "Conservar los recursos naturales". Desafortunadamente a la hora de la verdad esta ley ni siquiera ha permitido que el instituto encargado de su ejecución hubiera podido fomentar de alguna manera significativa, "La adecuada Explotación Económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas (Artículo 1º INC. 2º). Creemos nosotros que la primera causa de la inoperancia de la Reforma Agraria, es la misma ley. Es cierto que su letra recalca el aspecto redistributivo en el artículo primero, pero el conjunto de las disposiciones legales excluye toda actividad redistributiva de algún alcance, al limitar la expropiación -salvo excepciones claramente delimitadas -a tierras inadecuadamente explotadas e incultas- puesto que la ley no definió claramente lo que es "adecuadamente" o "inadecuadamente" explotado, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCO RA, tuvo que limitarse a las tierras incultas en los pocos procesos de expropiación que se arriesgó a iniciar. Así el Instituto pudo salvarse de litigios interminables delante de tribunales generalmente hostiles a la idea de la Reforma, pero a cambio de tener que consolarse con "el destierro". "La Reforma Agraria se desarrolló sobre tierras marginales y periféricas incultas (en un 96.5%), en zonas aisladas de los mercados, lo cual exigía cuantiosas inversiones en infraestructura. Afectó a unos cuantos casos de propiedad privada de pequeños y medianos agriculto

res y muy pocos latifundios" 53/

Además la reglamentación del proceso expropiatorio es difusa, complicada y oscura. Un jurista diestro ha calculado que la tramitación administrativa y jurídica de una expropiación dura, en el mejor de los casos, 485 días laborales judiciales. Enfrentados a la tarea de "Hacer-no-hacer" Reforma Agraria, el INCORA se desvió hacia programas complementarios, tales como la adecuación de tierras, especialmente en los distritos de riego, titulación de baldíos, extinción del dominio sobre tierras incultas en regiones alejadas, crédito supervisado, reforestación y construcción de escuelas.

El propio INCORA, al parcelar las tierras adquiridas en lotes demasidos reducidos, cooperó en los primeros años de su existencia, a que tuviera que maniobrarse en un callejón sin salida.

Efectivamente obligado por su propia ley a "buscar preferentemente la constitución de unidades agrícolas familiares" (Artículo 50), y deseoso de incluir el mayor número posible de campesinos en los programas, el INCORA fijó la

-----  
53/ TAMAYO BETANCOURT, Héctor. La Reforma Agraria en Colombia, una base para su evaluación, Universidad Nacional de Colombia, CID, Bogotá, 1970, p.57.

superficie de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) de tal manera que ésta bastara para crear un ingreso familiar de 14.700 pesos anuales (en 1970), más el valor de la amortización de la parcela. "El ingreso familiar se determinó calculando el salario mínimo legal rural para 2.2 "Unidades de Trabajo" de la familia campesina.

Este enfoque tuvo que conducir a la creación de nuevos minifundios incapaces de capitalizarse, incapaces de aprovechar las técnicas modernas y con ingresos de los miembros de la familia campesina a veces inferiores al salario del obrero rural."54/

La ley 1ª de 1968 pretendía terminar con la peor forma de explotación humana en el campo colombiano: El caso de los aparceros y pequeños arrendatarios. En la práctica esta ley resultó ser un golpe no contra los propietarios sino contra los mismos aparceros porque el gobierno no pudo o no quiso imponer el Artículo 104 bis, que estipulaba la prórroga de los contratos de aparcería vigente, por el término de 10 años. Los propietarios reaccionaron violentamente y expulsaron en forma masiva a los "beneficiarios

-----

54/

MORALES NIETO, Jairo. et alii, Estructura Agraria, Reforma Agraria y Empresa Comunitaria, Monografía, CIAS, pp.16-22.

de la ley". "De los 250.000 aparceros y pequeños arrendatarios que la ley pretendió favorecer, hasta Diciembre de 1972, únicamente 44.523 personas habían recibido la constancia que los acreditaba en sus condiciones de arrendatarios o aparceros; y de ellos sólo unos 1.819 se habían convertido en propietarios."<sup>55/</sup>

Durante los dos últimos años de su gobierno el Presidente Lleras Restrepo reforzó el INCORA financieramente y le dió el respaldo político para que al fin aplicara la Ley 135. Puesto que entre tanto también se había hecho patente el contrasentido de las Unidades Agrícolas Minifundistas, el INCORA se arriesgó a crear Unidades Agrícolas Multifamiliares, llamadas más tarde Empresas Comunitarias Campesinas. A partir de 1970, el Instituto alcanzó las adjudicaciones casi exclusivamente hacia estas formas asociativas de producción.

Debe quedar bien claro, que si gran parte de la superficie agrícola entregada, ha pasado a ser explotada colectivamente, "ha sido gracias a las presiones y luchas campesinas"

-----

<sup>55/</sup>

EL TIEMPO, Bogotá, Noviembre 24 de 1973. pp.G-C

nas por la tierra.<sup>56/</sup>

El INCORA ha actuado más bien como árbitro entre terratenientes y campesinos, interviniendo como comprador de terrenos invadidos ("Recuperados" en el lenguaje de los campesinos). Todas las empresas comunitarias ubicadas en las planicies fértiles son el resultado de la presión campesina.

El Gobierno del Frente Nacional no perdió tiempo en cortar las alas al Instituto que en 1969/70 había empezado por fin a tomar vuelo. Se destituyeron funcionarios "Peligrosos" y se demoraron las asignaciones presupuestales. Los programas políticamente "improcedentes" se suprimieron (por ejemplo, las resoluciones ya dictadas sobre la expropiación de tierras incultas en la Sabana de Bogotá) o se quedaron puestos en entredicho para el futuro (Concentraciones parcelarias). De las tres concentraciones parcelarias iniciadas la de Jamundí fué revocada por el Consejo de Estado y las de Urrao y Soacha-Silvania terminaron en negociaciones de venta voluntaria. Como consecuencia de todo eso las actividades del INCORA entraron "En estado de coma", "En 1971 sólo se adquirieron en total

-----

<sup>56/</sup> MORALES NIETO, Jairo. Cit, p-25



46.000 hectáreas: notándose que las negociaciones correspondientes a esta superficie fueron iniciadas casi sin excepción en los años precedentes"<sup>57/</sup>

Para prevenir una posible revitalización del INCORA, el gobierno Pastrana redujo la base institucional de la entidad mediante el desmonte administrativo. Rebajó el personal de campo (Agrónomos, Veterinarios, Sociólogos, Trabajadoras Sociales y Supervisores) en más de 1.500 personas mientras la planta burocrática de Bogotá aumentó en los puestos directivos. Se clausuraron siete proyectos (Córdoba No.1, Cundinamarca No.3 y 4, Tolima No.3 y 4, Magdalena Medio, Valle No.1), y se cerraron también las Subdirecciones Nagangué y Abrego. El dispositivo anti-reforma-agraria comprendió también la paralización de la Dirección General del INCORA en sus puestos directivos. De 1970 a 1974 se turnaron en la Dirección General, cuatro Gerentes (Los doctores Villamil, Barberena, Zambrano y Torres) y dos Gerentes encargados (el doctor Lozano y la Dra. Many Galvis de Melendro). Todas las Subgerencias claves para la continuación de la reforma agraria (tales como las Subgerencias Jurídicas y de Desarrollo Agropecuario) quedaron en la interinidad por lo menos 18 meses.

-----  
<sup>57/</sup> SUAREZ MELO, Mario, y SANCHEZ RAMOS, Carlos. Las Empresas Comunitarias Campesinas en Colombia, IICA-CIRA mimeografiado No.148, Abril 1972, p.7.

Una vez redefinidos los objetivos de la Reforma Agraria, y satisfechos los gremios agropecuarios, el INCORA pudo continuar los programas que al gobierno y a los enemigos de la Reforma parecían inocuos, tales como la adecuación de tierras, el crédito supervisado, la reforestación, etc. Más del 90% del presupuesto de inversiones del INCORA fué en adelante destinado a obras de ingeniería (Carreteras, canales y embalses), que favorecen a los dueños de tierras en los distritos de riego. También pudo volver a comprarles las tierras a los propietarios "afectados" a precios comerciales atractivos, para después adjudicarlas a los "Beneficiarios" de la Reforma Agraria por valor comercial más los costos de adecuación. En cuanto al movimiento de terrenos se refiere, el INCORA fué reducido definitivamente a una agencia de compra-venta de finca raíz con financiación intermedia del Estado.

Quien escudriñe las características de las tierras adquiridas bajo el rubro de "venta voluntaria", puede observar fácilmente que se trataba de tierras que por su lejanía de los Centros de Consumo, por la mala calidad de los suelos y en general, por la dificultad de explotarlas económicamente, tenían poco valor real para su propietario y que así la venta era de todos modos provechosa para el propietario.

La Ley 4ª de 1973 como en su momento tuvimos la oportunidad de analizar en detalle significó el entierro silencioso de esta Reforma Agraria, aquí en este punto debemos señalar que creemos en la mala fé de la ley porque sus inspiradores sabían o sospechaban como ejecutar una Reforma Agraria, movieron las fichas conceptuales hacia planos que parecían acertados al hablar de mínimos de productividad, palanca que es importante para modificar la tenencia de la tierra, pero al mismo tiempo supieron hacerle el esguince para que ésto que parecía ser una solución se convirtiera en un obstáculo más, al no poder establecer con exactitud como se determinaban los mínimos de productividad tal como ya lo comentamos in extenso.

Creemos haber sustentado lo suficiente este punto de la inoperancia de la Reforma Agraria y de la necesidad de establecer nuevas concepciones en materia de política agraria, si queremos que el país despegue cuanto antes de este pantano que no nos deja progresar.

Desde sus comienzos la Reforma Agraria de 1961 estaba condenada a quedarse como una obra raquítica debido a sus fallas inherentes, a las deficiencias en su aplicación y, ante todo a la hostilidad abierta o subterránea de los grupos dominantes.



Fernández de Madrid  
Universidad de Cartagena

## 7. ¿HACIA DONDE DEBE ENCAMINARSE UNA NUEVA REFORMA AGRARIA?

Ha sido nuestro propósito demostrar a través de este trabajo la constante histórica de entorpecimiento a las labores laudables de gobernantes y sistemas de Gobierno que quisieron darle un estructurado enfoque a la Reforma Agraria, todo quedó en proyectos o en leyes irrealizables; hemos visto así mismo como la Ley 135 de acuerdo con lo esbozado nos autoriza a pensar que tal experimento es una frustración quizá la más grande en nuestra historia político-social.

Hemos querido plantear no solamente el problema, pues para "problemólogos" ya tiene el país suficiente, queremos también en lo que esta apretada síntesis nos permite, brindar modestas soluciones al planteamiento de nuevas políticas agrarias, serias y encaminadas a horizontes definidos.

Algunas de nuestras propuestas -lo sabemos- pueden tener poca recepción por incomprendidas y por qué no decirlo por

novedosas.

Sea lo primero indicar que una nueva ley de Reforma Agraria debe ser consultada con toda una serie de conocimientos agronómicos, de economía agrícola, catastrales y financieros, fuera de los puramente legales para hacer de esa nueva ley algo verdaderamente útil.

Pensamos tal como lo hemos dejado descrito en los Capítulos anteriores, que debe haber Reforma Agraria Estructural, además de lo dicho en cuanto a la inoperancia de la Ley 135, por las siguientes consideraciones que no deben estar ausentes de la nueva Ley:

- Para el año 2.000 habrá una población aproximada de 40 millones de habitantes, de los cuales 12 a 15 millones habitarán el campo y de 25 a 28 millones las ciudades.
- Para esa misma época, obvia será la mayor demanda de producción agropecuaria, tanto para abastecer el número adicional de habitantes, como para atender las exportaciones de ese origen.

En cuanto a estos dos puntos consideramos que la nueva Ley debe ser clara respecto a sus fines: Buscar el abasto oportuno y suficiente, en cantidad y calidad, de ali

mentos al pueblo colombiano, urbano y rural, a precios remunerativos, pero razonables; y buscar y acrecentar la inserción de Colombia en la economía mundial (exportaciones sostenidas de café e inserción y acrecentamiento de productos agropecuarios donde haya ventajas comparativas). Para cumplir con estos objetivos se requiere la más adecuada ordenación de los recursos, tierra y capital y esto no es posible sino con su mejor y más técnico conocimiento y no por "corazonadas" o inadecuadas informaciones.

- Existen en la actualidad, de una parte, regiones agrícolas y pecuarias, cuya extensión, distribución, número de propiedades, tamaños de unidades de explotación y usos actuales de las tierras, que pueden cuantificarse y calificarse, y de otra, una frontera agrícola y pecuaria que se está moviendo por los procesos de colonización y adecuación de tierras, tentativamente también cuantificable y analizable hasta esa época (esto elaborado con adecuadas proyecciones económicas).

- Tanto a las regiones agrícolas y pecuarias actuales, como a las potenciales (colonización y adecuables), es necesario clasificarlas según su topografía, esto es si son planas o están en vertientes de cordilleras (con los varios grados de vertiente).

Estos dos puntos deben trabajarse con base en un riguroso

catastro, elaborado de acuerdo con las técnicas aerofotogramétricas y catastrales modernas, que permitan conocer la distribución por parcelas o fincas, su tenencia, su forma, su topografía, su uso actual, así como su tamaño, comprendidas dentro de las treinta millones de hectáreas en que se estima la extensión agropecuaria actual del país que comprenden los siete millones de hectáreas dedicadas a la agricultura propiamente dicha. (Proponemos igualmente la elaboración de una nueva ley de catastro que informe acertadamente la situación verdadera de la tierra y su distribución al Instituto Colombiano de Reforma Agraria).

Solamente así podrían clasificarse, por regiones, las unidades de explotación agrícolas y pecuarias, según tamaño, grados de fertilidad, usos de la tierra, eficiencia o productividad y ver si están adecuadas o inadecuadamente explotadas, susceptibles o no de expropiaciones, repartos, integraciones, reversiones de dominio, etc., etc.).

- La distribución de la población campesina, tanto de la actual, como de la proyectada, también es necesario cuantificarla, ubicarla con respecto a los Centros de Consumo (ciudades y poblaciones, vías y demás infraestructuras), para efectos de posibles redistribuciones y usos ideales de las tierras.

Consideramos este punto como importantísimo. Aquí la nueva ley debe distinguir claramente, y tal vez basándose en ingresos anuales, entre las familias de agricultores que apenas logran subsistir que corresponden a la llamada agricultura de subsistencia y los que pertenecen a la agricultura o explotaciones pecuarias con diferentes grados de comercialización. Para los primeros debe dedicarse un articulado especial, con fines a buscarles determinados niveles de vida, a través de cooperativas, uniones de campesinos, ciertas empresas colectivas, reubicándolos y proporcionándoles tierras en otros lugares, etc.

Todo lo hasta aquí dicho en el presente Capítulo no son piezas sueltas, obedecen a ajustadas concepciones agronómicas y jurídicas, pensamos que las falencias de las leyes cuyas radiografías hemos hecho en este trabajo, obedecen también a un cierto alejamiento de los conocimientos técnicos de las materias que deban consultarse para que la nueva ley no quede "fuera de Orbita", esta crítica la hacemos porque hemos observado cómo leyes de la envergadura de la 135 impuesta Napoleónicamente por Carlos Lleras a pupitrazos, respondía a objetivos y situaciones que para la época sólo él conocía, creemos que debemos sacar provecho de estos errores.

Para ajustarnos un tanto a los tratadistas sobre estos te



mas y sustentar los conceptos hasta ahora expresados, así los puntos primero y segundo ya enunciados caben dentro de la definición de Reforma Agraria: "...debe entenderse como una operación estratégica de desarrollo económico y social de las naciones atrasadas" <sup>58/</sup> pero de inmediato nos vienen las preguntas: ¿Qué se reforma?, ¿Para qué se reforma? y ¿Cómo se reforma?.

Podríamos contestar a la primera: La estructura agraria actual si no va a permitir la "operación estratégica de desarrollo económico y social", esa estructura agraria debe conocerse de acuerdo a lo expuesto en los puntos primero, segundo y tercero.

Respecto de la respuesta a la primera pregunta debe tenerse siempre pendiente pues es menester distinguir entre:

La Reforma Agraria Estructural

La Reforma Agraria Convencional y,

La Reforma Agraria Marginal, por otros llamada Contra-Reforma.

-----  
58/

Borgia, Guillermo. "Agronomía y Desarrollo Social".  
Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962, p.425.

La Estructural rompe o cambia estructuras, de acuerdo con concepciones tipo político, a veces demagógico, cuando debería hacerlo por poderosas razones económicas. La Convencional, es un poco o un mucho la nuestra, dañina e inoperante a la larga. La marginal se dedica sobretodo a las fronteras agrícolas o zonas de colonización y a las tierras adecuadas con trabajos de ingeniería o agrónomicos.

En el punto ¿Cómo se reforma? Que debe tenerse en cuenta para la elaboración de una nueva Reforma y de la que aquí modestamente señalamos las líneas maestras.

Debe igualmente tenerse en cuenta que una Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido (debe ponerse un término) y drástico (la nueva ley debe prever cláusulas de riguroso cumplimiento).

La nueva ley, igualmente debe desprenderse de terminologías ya anacrónicas como latifundios, minifundios, aparcería, y tal como atrás quedó anotado un estudio concienzudo de la tierra y una ley agraria seria, los "desnudaría" y permitiría los medios para su aniquilación pues ambos extremos son "dañinos".

De acuerdo con lo expuesto, debemos tener en cuenta que

toda producción agrícola o pecuaria corresponde a determinadas estructuras. Dichas estructuras están referidas a la forma de tenencia de la tierra, al tamaño o área de explotación, a la combinación de las empresas, al empleo de la tecnología agrícola o pecuaria, al manejo que se le dé a los varios recursos o factores que entran en esa producción, en fin. Existen estructuras ideales que, combinadas, dan como resultado, o deben dar como resultado, una mayor y mejor producción agrícola o pecuaria.

Esas estructuras ideales es necesario investigarlas, estudiarlas, pues dependen de toda una serie de variables: relieve y topografía, clima, temperaturas medias, altura sobre el nivel del mar, clase de suelos, vocación de los terrenos, capacidad de agricultores y ganaderos, sistema de precios y mercadeo de los productos, etc.

El tamaño de esas unidades de explotación agrícola o pecuaria, o agrícola-pecuaria, debe tender a acercarse a esa área ideal indicada por los estudios de agronomía, zootecnia y economía agrícola. Mientras más se separen de esas extensiones o áreas, hacia arriba o hacia abajo, ésto es, hacia mayores extensiones o hacia extensiones menores, menos oportunidad habrá del éxito económico o de la óptima explotación.

Estos conceptos tratan de demostrar la posibilidad de abolir el minifundio y el latifundio, como tales, a través de una Reforma Agraria Estructural. Lo mismo de las "Tierras inadecuadamente explotadas" y la llamada "Agricultura de Subsistencia". Las actividades agrícolas y pecuarias no deben tener o no se les debe dar nunca ese sentido "social" que en Colombia se les dá. El campo no debe ser un sitio o lugar solamente para vivir o malvivir. Debe ser lugar para explotar económicamente y obtener ganancias de esas explotación.

Es por eso que criticamos tan duro a la ley 135 de 1961 porque desde sus comienzos y lo que es peor aún desde su misma titulación arranca de algo tan indefinido: REFORMA SOCIAL AGRARIA, ¿Por qué social si se trata, o debe tratarse, de algo eminentemente económico? Lo social se colige o debe ser una consecuencia si se logra que lo económico funcione y encuentre salida. Tampoco entendemos aquello de.....".....la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad...." (Art.1º Ley 135/61). Esto huele a fatalismo o a oscurantismo, si se permite la expresión.

¿Por qué esa tendencia a repartirle tierra a todo el mundo, violando elementales principios económicos, así por

que así y repartir por repartir? Creemos que una nueva ley debe tener en cuenta todas estas inquietudes y no divagar tanto pues si la necesidad de cambiar la estructura agraria del país es la de procurar una eficiente producción agropecuaria como ha quedado anotado, si esto se lograra, todo lo demás vendría como corolario, eso de social tal como lo concibe la ley 135, ¿Qué es lo social?, huele a demagógico, a obra de caridad, a fatalista como ya lo dijimos, que no permite que surja lo económico, lo productivo, también nos huelé a "Siervos de la Gleba" y no a empresarios, grandes o pequeños, pero empresarios en busca de ganancias. Porque debe quedar bien claro que las nuevas concepciones y redacciones siempre tendrían como inspiración el derecho a la propiedad privada y los principios de la moderna y libre economía. Y aún nos atrevemos a señalar irrespetuosamente que en caso de que en el futuro estuviéramos gobernados por una Junta Militar Guerrillera, deberá de todas formas observar lo que modestamente aquí hemos anotado pues estamos proponiendo un cambio de estructura el que de todas formas deberá hacerse. Ojalá sea pronto.

A la Reforma Agraria hay que darle un término o período en que debe llevarse a cabo, verbigracia, diez años, pues las razones que la obligan o la hacen necesaria, son perentorias para la economía nacional, el bienestar de sus habitantes, rurales y urbanos, y para la misma estabili

dad del sistema institucional y político. (Esto último solamente relleva la importancia de una Reforma Agraria).

En cuanto al ente al que se le encarguen los estudios pertinentes y la coordinación de las investigaciones necesarias, así como el cumplimiento y ejecución de todas las partes de la Reforma, debe ser ágil, operativo, rápido, eficaz y técnico. La nueva Reforma Agraria debe prever que su órgano ejecutor, por sus características, debe depender directamente de la Presidencia de la República.

Ese órgano ejecutivo, debe en verdad estar encaminado a trabajar en una verdadera Reforma Agraria y no a cuidar baldíos o a ponerse a ejecutar infraestructuras que no les corresponden y que es por donde se ha desviado el INCORA en varias oportunidades y de ahí su fracaso. Llegar a una determinada Tabla de Expropiaciones -palabrita que aman los comunistas- y ponerla en ejecución debe ser lo primordial, el resto de la ley son procedimientos; financiamientos y su manejo, operación y juzgamiento de esas operaciones, en tiempos determinados, no indefinidos.

Por determinación misma de la ley, el Ente encargado de llevar a cabo la Reforma Agraria, debe hacerlo dentro de los más modernos y recomendables sistemas, consultando permanentemente los catastros aerofotogramétricos de reciente elaboración, con participación, también permanente

de la Universidad (a la manera de Land Grant Colleges) y de centros de estudios e investigación económico-agrícola pecuarios, sistemas contables masivos y centros de teleinformática.

Por último consideramos que una verdadera Reforma Agraria debe ir dirigida primordialmente, a reformar o hacer ajustes de estructuras en fundos rurales situados en las zonas agrícolas más reconocidas e importantes, e iniciarse en las tierras planas calientes, templadas y frías, susceptibles de mayor tecnología y de mecanización. Especiales tratamientos legislativos deben dárseles a las zonas de adecuación de tierras, distritos de riegos, reservas indígenas, zonas de colonización y de las denominadas de recuperación.

## 8. CONCLUSIONES

De lo expuesto a lo largo y ancho del presente trabajo que agrupa perspectivas históricas mediatas e inmediatas así como establece observaciones sobre sistemas agrarios diferentes a los aplicados en Colombia extraemos las siguientes conclusiones:

- Que en el amplio panorama histórico de "Sobre una Reforma Agraria" hemos apreciado el hecho de que la clase poseedora de la tierra y el poder, pues son los mismos, por no entender el objetivo de una Reforma Agraria han entorpecido las labores de desarrollo de las mismas, entorpecimientos que vienen en el mismo texto de la ley por lo que se hacen inaplicables e inocuas a las respuestas económicas, políticas y sociales, así mismo estos aspectos nos llevan a concluir que la búsqueda del sendero de una política agraria, ley tras ley, no han sido más que frustraciones generalizadas, lo que incide en el desenvolvimiento del orden público, como el levantamiento de las masas campesinas, o el afianzamiento de los grupos alzados en armas, así como en el orden económico y político.



- Que la nación se encuentra hoy dividida entre el "Establecimiento" propio de una sociedad burguesa y movimientos que, desde su ángulo marxista-leninista, cuestionan el Estado, tal como lo hemos conocido (movimientos guerrilleros, etc.) por lo que urge dar respuestas a las angustias crónicas del pueblo colombiano, y que no es con fórmulas contractuales, con prestaciones y contraprestaciones entre los demócratas y la guerrilla, sino que, de frente a las realidades de la hora presente, se impone abrir todos los cauces para propiciar una mejor distribución de ingreso y una mayor movilidad social, que frente a esos cuestionamientos serios y ciertos haya una respuesta rápida por medio de una nueva Ley Agraria encaminada a extirpar las causas objetivas por nosotros enumeradas, como la violencia, la pobreza, la desigualdad (que se cierre en verdad la brecha), caldos de cultivos de la intranquilidad y el dogmatismo político.

- Que el problema agrario que se ha venido debatiendo desde hace medio siglo a partir de la Ley 200 de 1936 hoy se ha agudizado pues la producción agropecuaria crece a tasas inferiores al incremento de la población; que la productividad está estancada y se registró un permanente aumento en los precios de los alimentos; el estado no invierte en el sector, lo que ha generado baja capacidad de compra de amplios sectores de la población; que exis

ten serios problemas sociales en el campo como la constante migración a las ciudades; que no hay tierras aptas para el desarrollo social campesino ni eficientes sistemas de comercialización interno y externo.

- Que se hace necesario a través de sistemas catastrales modernos, revisar a fondo la tenencia y el uso de las tierras agrícolas y ganaderas con el fin de satisfacer las exigencias vitales del país, si se recuerda que sobre la superficie de nuestro territorio de 114 millones de hectáreas se ocupan cerca de 35 millones que significan 1.2 millones de explotaciones con titulación jurídica.

- Que frente al desolador panorama, descrito en este trabajo, se hace necesario la expedición de una nueva ley que deje a la zaga, la experiencia amarga de la Ley de Carlos Lleras, por otra, que responda a las técnicas modernas, dentro de un marco jurídico e ideológico definido y que nosotros hemos planteado sea bajo los principios de la moderna y libre economía, si se quiere permitir que las aguas estancadas, encuentren su cauce, para convertir en energía creadora, las virtudes del pueblo Colombiano.

• • •

## B I B L I O G R A F I A

AGUILERA CAMACHO, Alberto. Derecho Agrario Colombiano. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

ARANGO LONDOÑO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Ediciones Colibrí, Bogotá, 1981.

ARRUBLA, Mario. Estudios sobre el Subdesarrollo Colombiano. Ediciones El Tigre de Papel, 6ª Edición, Bogotá, 1972. p.74.

..... Estudios sobre el Subdesarrollo Colombiano. Ediciones El Tigre de Papel. 6ª Edición, Bogotá, 1972. pp.40-41.

BALDERRAMA G., Adalid. La Reforma Agraria y la Experiencia Boliviana. Editorial del Estado, La Paz, Bolivia 1960.

BARRIOS, Roberto. El Hombre es la Tierra. Costa-Amic. Editor México (1) D.F. 1966. p.37-B.

BELTRAN, Fausto. ¿Dónde vá la Reforma Agraria Boliviana? Editorial Bolivianos, La Paz, Bolivia, 1960.

CARREJO, Simón. Derecho Agrario. Publicaciones de la

Universidad Externado de Colombia, 1966. Capítulo III-Primera Parte. pp.40-41-42.

..... Derecho Agrario. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, 1966. Capítulo III Segunda Parte. p.159.

DIAKOV, V. Historia de la Antigüedad-Roma. Editorial Grijalbo S.A., México, D.F., 1969. Primera Edición Capítulo XII. p.144.

..... Historia de la Antigüedad. Capítulo XVI p.222.

ESCOBAR SIERRA, Hugo. Las Invasiones en Colombia. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1972.

FRIEDE, Juan. Historia Extensa de Colombia. Ediciones Lerner, Bogotá, 1965. Volumen II, Capítulo X. p.237.

FROM, Erich. Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea. Fondo de Cultura Económico, México. Buenos Aires, Primera Edición. Capítulo V. p.152.

GUZMAN, Germán et al., La Violencia en Colombia, Punta de Lanza, Bogotá, 1979.

HAINCHELIN, Charles. Orígenes de la Religión. Editorial Platina, Buenos Aires, 1961. Capítulo IV. p.131.

HUBERMAN, Leo. Los Bienes Terrenales del Hombre. Ediciones Iguazú, Buenos Aires. Capítulo VII. p.84

IVANOV, Yuri. Ojo con el Sionismo. Editorial Progreso, Moscú, 1971. Capítulo V, Primera Edición. p.152.

KALMANOVITZ, Salomón. Desarrollo de la Agricultura en Colombia. Ed. La Carreta, Bogotá, 1978.

KLATZMANN, Joseph. La Experiencia Israelí. Editorial Nova-Torra, Primera Edición, 1964. Capítulo I, p.19.

LIEVANO AGUIRRE, Indalecio. Los Conflictos Socio-Económicos de nuestra Historia. Ediciones Tercer Mundo-Segunda Edición. pp.177-178.

..... Los Conflictos Socio-Económicos de nuestra Historia. Capítulo VII. pp.193-194.

MACHADO, Absalón. Políticas Agrarias en Colombia, Mecanografiado, 1979.

MEZA, Darío. El Problema Agrario en Colombia. pp.56-57-92.

PEREZ SALAZAR, Honorio. Temas Agrarios. Ed. Librería del Profesional, Bogotá, 1980.

REYES, Cornelio. Notas sobre la cuestión agraria. Publicaciones Técnicas y Económicas. Distritos de Riego. Diciembre de 1971. pp.23-24.

SALINAS RAMOS, Francisco. La Cooperativa Agraria. Ediciones CEAC. Barcelona, España, 1984.

SANCHEZ, Gonzalo. Bandoleros, Gamonales y Campesinos.  
El Ancora Editores, Bogotá, 1983.

SUAREZ MELO, Marió. Legislación Agraria Colombiana.  
Ediciones Fundación Mariano Ospina Pérez. Primera  
Edición, 1982.