

La Propiedad de la Tierra como Instrumento de Reconstrucción de la Organización Social de Nuestro Tiempo

*Por Lucio MENDIETA Y NUÑEZ,
doctor en Derecho, Director del Ins-
tituto de Investigaciones Sociales de
la Universidad Nacional Autónoma
de México.*

LA tierra, como factor geográfico y objeto de ocupación y de apropiación por parte del hombre, ha ejercido una influencia muy grande en las sociedades humanas. En un principio, marcó las rutas seguidas por las bandas trashumantes de seres humanos que peregrinaban con el propósito de hallar una región propicia dentro de la cual pudiesen subsistir, porque esas bandas seguían generalmente los rumbos más accesibles y que, a la vez, les ofrecían los alimentos necesarios.

En la época de la economía recolectora la tierra es, para los incipientes grupos sociales, simplemente una zona dentro de la cual se mueven constantemente en busca del diario sustento; pero desde entonces empieza a perfilarse el territorio del Estado, porque defienden esa zona de incursiones extrañas. Cada grupo trata de conservar aquella en que subsiste recogiendo los frutos silvestres, aprovechándose del agro y de los animales adecuados para satisfacer sus necesidades como algo exclusivo. Esas primeras luchas van estableciendo el habitat de las diversas hordas, si bien de límites móviles e imprecisos.

La influencia de la tierra como espacio geográfico sobre las colectividades humanas se torna más clara cuando se pasa del período de la economía recolectora al sedentarismo de la economía agrícola. Entonces la tierra deja de ser una simple superficie de ocupación para

convertirse en objeto de apropiación por parte de los grupos y de los individuos. Los grupos se asientan de manera definitiva en un lugar, lo consideran como propio y al mismo tiempo llevan a cabo un reparto agrario entre sus miembros de acuerdo con su organización social.

La organización social de los grupos humanos es anterior a la época del sedentarismo agrícola y se manifiesta en creencias religiosas, jerarquías y clases sociales más o menos rudimentariamente configuradas. Esa organización se refleja inmediatamente después de que se han asentado en un lugar determinado del mundo, en la distribución de la tierra y en los modos de tenencia de la misma, que constituyen las diferentes formas de la propiedad territorial.

Una vez que surge en el seno de las sociedades humanas el concepto de propiedad del suelo, éste reobra sobre aquéllas y produce los siguientes efectos trascendentales:

a) Las jerarquías que se basaban exclusivamente en creencias religiosas y en prestigios guerreros adquieren una base económica que las consolida y las dota de fuerza extraordinaria.

b) La división clasista se acentúa.

c) La posesión de la tierra que, gracias al sedentarismo agrícola, significa riqueza y poder y prestigio social, se torna, tanto en el grupo como en los individuos, en un medio y en un fin que persiguen ambiciosamente. El grupo organizado políticamente tiende a extender sus dominios y las familias a acrecentar sus propiedades agrarias.

d) La lucha de los grupos organizados en unidades políticas, por la posesión de la tierra, acaba por crear las fronteras definitivamente como líneas geográficas de separación entre los pueblos.

e) La creación de las fronteras al precisar las regiones del mundo que sirven de asiento permanente a los grupos humanos políticamente organizados les da el elemento territorial que les faltaba para constituirse en Estados, puesto que el Estado no es otra cosa que una unidad compleja integrada por la población, el territorio y el gobierno, dotada de independencia y de soberanía.

En el proceso de dispersión del género humano sobre el haz de la tierra y de concentración en grupos definidos en determinadas regiones, el suelo agrario es un factor de organización social, representa en ésta, como acabamos de ver, papel de primera importancia.

Pero su influencia no concluye aquí, sino que se extiende aún más, pues determina, en cierto modo, el destino de las sociedades humanas. En efecto; la naturaleza de sus actividades económicas, por ejemplo, depende: *a)* de las características y de las cualidades del suelo; *b)* de la posición geográfica del territorio que les sirve de asiento.

Apenas si es necesario demostrar las anteriores afirmaciones, pues salvo casos excepcionales es claro que un grupo humano que habita zonas desérticas no puede dedicarse a la explotación de bosques o a industrias que tienen como base la madera ni quienes se hallan en lugares carentes de vetas metálicas a la minería. En cambio los pastos inmensos dan origen a la industria ganadera y los pueblos que por la posesión de su territorio disponen de litorales extensos o propicios se dedican a la navegación y a las industrias marítimas. Por muchas que sean las excepciones que se puedan señalar a este determinismo geográfico siempre conserva su valor con más o menos fuerza, según las circunstancias. En los albores de la cultura era casi absoluto o preponderante, y si bien en algunos países que, con el transcurso del tiempo han alcanzado muy altos niveles de civilización, la influencia del suelo parece dominada por las comunicaciones y las industrias que se alimentan de materias primas conseguidas en todas las regiones del mundo, a pesar de eso aún en ellos se manifiesta de mil modos el influjo territorial y en los llamados actualmente países subdesarrollados con evidente precisión.¹

La tierra, como ámbito geográfico de los pueblos, ha ejercido y aun ejerce, además, otra influencia de no menor importancia en su destino por el simple hecho de la situación de cada uno de esos ámbitos respecto de los otros. La colindancia o la cercanía de un país poderoso o lleno de ambiciones que no posee territorio suficiente para su población o que carece de ciertos elementos necesarios para su industria y que tienen en abundancia sus vecinos constituyen, para éstos, circunstancias desfavorables que los obligan a mantener una organización militar adecuada para su defensa, que, a su vez, influye sobre su organización social. Las guerras de Japón contra Rusia y contra China con el propósito de obtener tierras en el Continente Asiático; la ocupación de Noruega por los alemanes en la segunda guerra mundial, son unos cuantos ejemplos entre muchos que podrían aducirse en apoyo de lo que antes decimos.

¹ Nosotros no pretendemos revivir las exageraciones de la escuela sociogeográfica; pero consideramos que las críticas que se le han hecho, si bien destruyen esas exageraciones, no invalidan completamente la influencia que el factor geográfico ejerce sobre las sociedades humanas en la mayoría de los casos.

En la organización interna de cada Estado el territorio tiene capital importancia. Apenas constituido un país, se desarrolla, dentro de él, un proceso de concentración de la propiedad agraria, proceso que parece tener todas las características de una ley universal, pues casi ninguna de las naciones civilizadas escapa a dicho proceso y a sus consecuencias económicas y sociales. He aquí algunos ejemplos:

En Rusia, bajo el reinado del Zar Alejandro I, "las nueve décimas partes de la tierra laborable era poseída por la Corona, por los príncipes y por la nobleza."²

En Francia, antes de la revolución, la mayor parte del suelo agrario estaba en manos de no más de 30 000 propietarios.³

En España, según Bernardino C. Horne, el latifundismo empezó a surgir en la época de la Reconquista, porque los reyes españoles daban las tierras arrebatadas a los moros a los nobles y a las ciudades; éstas las poseían en forma de propiedad comunal; pero, con el transcurso del tiempo y por diversas circunstancias, se vieron obligadas a enajenarlas, y así la mayor parte de la propiedad territorial se fue concentrando en unas cuantas manos.⁴

Otros países del centro de Europa muestran el mismo proceso, más o menos lento, de concentración agraria.

En China se operó también el proceso de acaparamiento de la tierra en manos de unas cuantas familias que la poseían en extensiones enormes.⁵

América, lejos de ser una excepción, es acaso la parte del mundo en donde el latifundismo ha alcanzado increíbles proporciones. En efecto, en los Estados Unidos de Norteamérica había en el Sur, antes de la Guerra de Secesión, propiedades inmensas poseídas por relativamente reducido número de familias. Esto fue posible porque la esclavitud de los negros favorecía la explotación de los latifundios.

En la América hispánica, a partir de la conquista y pese a las sabias leyes de los monarcas españoles, que nunca se cumplían, se desarrolló con gran rapidez el proceso de concentración agraria. Los conquistadores adquirieron grandes extensiones de tierra por donaciones que les hicieron de ellas los mismos reyes de España para recompen-

² Fernando González Roa. *El Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*. Editorial Talleres Gráficos, 1915, pág. 35.

³ Fernando González Roa. *Op. cit.*, pág. 13.

⁴ Bernardino C. Horne. *Reformas Agrarias en América y Europa*. Ed. Claridad. Buenos Aires, pág. 9.

⁵ Fernando González Roa. *Op. cit.*, pág. 17.

sarlos por sus servicios y para estimular una corriente de colonización de aquel país hacia los nuevos dominios. Los colonos recibieron, gratuitamente, magníficas dotaciones territoriales que extendieron más tarde unas veces por medio de compras de terrenos realengos, es decir, propiedad de la Corona y otras mediante la simple ocupación o el despojo de las tierras poseídas por los indígenas.

En las Antillas y en el Brasil se dio el mismo fenómeno de acaparamiento excesivo del agro en manos de unos cuantos extranjeros.

Las consecuencias económicas y sociales del latifundismo en todos los países civilizados del mundo no se hicieron esperar y fueron y son aún, en muchos de ellos, las siguientes:

A) La formación de una aristocracia agraria, reducida, que o tiene en sus manos el poder político o bien ejerce sobre los que lo detentan influencia decisiva.

B) El ausentismo de los grandes terratenientes, fenómeno éste que se ha dado sobre todo en la América Latina, en donde el latifundista no dirige la explotación de sus propiedades, sino que la encomienda a uno o varios administradores, en tanto que él se pasa la mayor parte de su vida o en la capital de su propio país o en el extranjero en medio de una existencia ostentosa.

C) El atraso de la agricultura por falta de interés personal de quienes dirigen las explotaciones agrícolas latifundistas, pues no siendo los propietarios sino servidores de éstos se concretan, generalmente, a poner en práctica sistemas rutinarios de cultivo.

D) El aumento del número de campesinos sin trabajo y sin tierra, porque la concentración de ésta en pocas manos impide que llegue a ser poseída en extensiones suficientes por la mayoría de las familias campesinas, y las grandes propiedades no pueden dar ocupación sino a limitado número de jornaleros.

E) La baja de los salarios en el campo como consecuencia de la oferta cada vez mayor de mano de obra.

F) La intensificación de la tendencia emigratoria. Grandes masas de campesinos sin trabajo se van al extranjero en busca de ocupación.

G) El aumento de la corriente migratoria del campo hacia la ciudad.

H) La baja de salarios en la ciudad como consecuencia del acrecentamiento de la oferta de mano de obra.

I) El aumento del pauperismo en la ciudad y en el campo.

J) La agravación de los problemas educativos, pues la miseria trae como consecuencia inmediata el que un gran número de niños no asistan a la escuela, porque están obligados a trabajar con objeto de aumentar los recursos familiares o bien carecen de ropa y hasta de alimentación adecuada para la vida escolar.

K) El resultado de todo esto es que, a pesar del orden guardado por la Policía y el Ejército en los países en donde la concentración de la propiedad territorial es excesiva y no obstante de que la clase alta y la clase media que goza de suficientes recursos y las constantes obras materiales que emprende la administración pública dan la impresión y la apariencia de paz y prosperidad, la realidad es que existe un clima de inquietud, de malestar, de descontento; un grave desequilibrio social que se manifiesta de mil modos: elevación irrefrenable del costo de la vida, aumento de la morbilidad y de la mortalidad, de la malvivencia y del crimen, huelgas, paros, motines, etc., con repercusiones políticas que traen como consecuencia, en algunos casos, los golpes de Estado, los magnicidios, las revoluciones.

L) Aumento, hasta un grado excesivo, de la estratificación social, pues, como afirma T. Lynn Smith, cuando en una sociedad rural hay unas cuantas familias de la clase élite en el vértice de la pirámide social y una gran masa de trabajadores rurales sin capacidad o instrucción, empobrecidos e improductivos en la base, existe poco o nada que merezca la designación de una clase media agrícola para llenar el inmenso espacio social entre aquellas dos capas".⁶ En estas condiciones la clase baja aumenta de volumen a pesar de su pobreza excesiva y empieza a ejercer una presión demográfica peligrosa.

Este estado de cosas se agudizó después de la primera guerra mundial, y como reacción enérgica, en un decidido intento para reconstruir su economía y su estructura social, muchos países emprendieron, en sus respectivas jurisdicciones, la Reforma Agraria. México el primero, cuando menos en los tiempos modernos, pues como resultado de la revolución de 1910, que tuvo como causa profunda la miseria

⁶ T. Lynn Smith. *Sociología Rural. La Comunidad y la Reforma Agraria*. Universidad Nacional de Colombia. Departamento de Sociología. Bogotá, 1959, pág. 38.

campesina, motivada, a su vez, por la excesiva concentración de la tierra, se dictó la Ley de 6 de enero de 1915 en la que se ordenó que se diesen tierras a los pueblos rurales que las necesitaran, tomándolas, mediante la expropiación, de las grandes haciendas circunvecinas. En la Constitución Política de 1917 se reiteraron las disposiciones de la ley citada y fueron complementadas con otras que perfeccionaron, en sus lineamientos esenciales, la redistribución del agro mexicano sobre bases de justicia social. Bien pronto el movimiento agrarista iniciado en México se extendió prácticamente a todos los países civilizados de cultura occidental, pues, por ejemplo, en Polonia se dictó la Ley de 15 de julio de 1920 que ordenó el fraccionamiento y el reparto de las grandes propiedades rústicas; en Rumania, la Ley de 27 de julio de 1921 estableció principios y procedimientos expropiatorios para fraccionar las extensiones de cien hectáreas en adelante poseídas por un solo dueño; Checoslovaquia, dice Arthur Wauters, “once días después de su resurrección prohibió la transmisión de terrenos agrícolas”; otra ley “puso todas las grandes propiedades bajo la tutela del Estado” y la de 8 de abril de 1920 ordenó la expropiación para redistribuir la propiedad territorial. En Yugoslavia, por ley de 25 de febrero de 1919, se ordenó la expropiación de todas las grandes propiedades; en Bulgaria, la Ley de 6 de mayo de 1921, puso en práctica la expropiación y el reparto de tierras entre los campesinos; Grecia dictó una ley agraria el 29 de diciembre de 1917; Letonia, el 16 de octubre de 1920, expidió la ley de expropiación y distribución del agro, que fue sin duda una de las más radicales, y Lituania, el 15 de febrero de 1922, perfeccionó la reforma agraria que había iniciado con anterioridad.⁷

Después de la segunda guerra mundial, se produjeron en los países de Europa grandes transformaciones políticas y sociales; pero quedó vigente la tendencia agrarista, es decir, el propósito de impedir las concentraciones agrarias y, por el contrario, procurar la equitativa distribución de la propiedad territorial. Solamente como ejemplos citaremos el caso de Italia, en donde, según Alessandro de Feo, “la exigencia de una reforma agraria se manifiesta demasiado viva, lo mismo que en otros países, después de la primera guerra mundial”. Y agrega: “Todos los partidos políticos, desde 1943, inscribieron en sus programas proyectos de reforma agraria y ha sido esta unanimidad la que determinó la aprobación de la nueva Constitución, que entró en vigor el 1º de enero de 1948, en la que se sientan las bases para un cambio

⁷ Arthur Wauters. *La Reforma Agraria en Europa*, pág. 109.

radical de la estructura de la propiedad territorial”⁸. En el Japón, después de la segunda guerra mundial, el antiguo sistema latifundista de la propiedad territorial que servía de base al militarismo fue transformado por varias leyes que obligaron a los antiguos terratenientes poseedores de extensiones mayores de mil hectáreas a vender los excedentes al Estado con objeto de que éste, a su vez, los fraccionara entre los arrendatarios. El Código Agrario de 1952, actualmente en vigor, recogió en su articulado las disposiciones esenciales de leyes anteriores y trató de perfeccionar el sistema de apropiación de la tierra para evitar nuevas concentraciones y para satisfacer ampliamente las necesidades de los campesinos.⁹

La India tenía una organización agraria muy complicada que provenía de la antigua estructura social de castas. La tierra era poseída por una clase privilegiada que la cedía en alquiler a otras personas y éstas a su vez, la entregaban a los campesinos mediante un estipendio que resultaba excesivamente oneroso, pues comprendía los beneficios de uno o varios intermediarios hasta los del verdadero dueño.

Después del año de 1935 los gobiernos provinciales, y después de 1947 los gobiernos de los Estados de la India, han tratado de realizar una reforma agraria fundamental. “La India moderna, dice Mahesh Chand, se esfuerza por convertirse en una sociedad sin castas” y por mejorar las condiciones de vida de los campesinos que realmente cultivan la tierra. Para conseguir esto, de 1950 a 1955 los Estados promulgaron leyes suprimiendo a los intermediarios y “creando una relación directa entre los agricultores y el gobierno con objeto de asegurar así, en definitiva, la transferencia de los derechos de propiedad a los ocupantes del suelo”.¹⁰

La misma tendencia a convertir en propietarios a los cultivadores del agro se observa en otros países en los tiempos actuales. Como en Hungría a partir de la Ley IV de 1945, que realizó “el sueño de las masas rurales: la tierra debe ser de los campesinos”.¹¹ Como en Checo-

⁸ Alessandro de Feo. “La Reforme Agraire en Italie” en *Revue de Droit Contemporaine*. Bruxelles, Belgique. N° 2 December de 1959, págs. 19 y sigs.

⁹ Toshitaka Ushiomí et Yozo Watanabe. “Les Lois Agraires au Japón” En *Revue de Droit Contemporain*, págs. 71 y sigs.

¹⁰ Mahesh Chand. “La Legislation Agraire en Inde”, en *Revue de Droit Contemporain*, págs. 54 y 55

¹¹ Lazlo Nagy. “La Reforme Agrarie de 1945 en Hongrie”. En la revista citada, págs. 186 y sigs.

eslovaquia que, bajo la república popular, emprendió una nueva reforma agraria en el período comprendido de 1945 a 1948. Especialmente en la Ley de 21 de marzo de 1948 que fue dictada partiendo del principio de que “la tierra debe ser de quien la trabaja”.¹²

En la República Democrática Alemana la Reforma Agraria se realizó a partir del año de 1948. “Algunos meses después del fin de la guerra, dije Jochen Dotsch, aparecieron en las principales regiones ocupadas por las tropas soviéticas leyes y ordenanzas sobre la Reforma Agraria que no difieren sino en detalles, pero que concuerdan en sus principios fundamentales”. Con base en esas leyes, se expropiaron las grandes concentraciones territoriales para ser distribuídas entre los campesinos carentes de patrimonio.¹³

En los países de la América latina el movimiento de la Reforma Agraria, a pesar del ejemplo de México, se ha desarrollado con lentitud y con poca eficacia. En la República Argentina, en la República del Brasil, en la República de Colombia, en Chile, en Perú, en Ecuador, se han dictado diversas leyes tratando de mejorar la distribución de la propiedad territorial mediante la colonización, respetando las grandes propiedades y en general la propiedad privada.¹⁴

Reformas Agrarias más radicales, bajo la influencia de la legislación mexicana, han sido dictadas en los siguientes países latinoamericanos. En la República del Paraguay se inició la redistribución de la propiedad territorial en el año de 1936 en una Ley que creó un “Consejo Agrario”, facultado para solicitar expropiaciones de tierras con objeto de distribuir las entre los campesinos que las necesitaran. En 29 de febrero de 1940 se dictaron nuevas leyes para resolver el problema agrario, partiendo de la expropiación, a fin de crear colonias agrícolas.¹⁵

En la República de Cuba se inició la Reforma Agraria con la Constitución dictada el año de 1940, pues en este ordenamiento se prohibió el latifundio, se ordenó la distribución de tierras y su nacionalización sobre la base de la expropiación, previa indemnización en efectivo. La Constitución revolucionaria de 1959 reprodujo todos estos principios; pero estableció que la indemnización puede pagarse en

¹² Valer Fabry. “La Reforme Agraire en Tchecoslovaquie”. En la revista citada, pág. 196.

¹³ Jochen Dotsch. “La Question Agraire en Republique Démocratique Allemande”, pág. 234 y sigs.

¹⁴ Véase la obra de Bernardino C. Horne, citada.

¹⁵ Lucio Mendieta y Núñez. *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*. Editorial Porrúa, S. A. México, D. F., págs. 11 y sigs.

bonos del Estado, "en el caso específico y concreto de la Reforma Agraria".¹⁶

Estas disposiciones constitucionales encuentran su reglamentación en la Ley de Reforma Agraria expedida en la Sierra Maestra el 17 de mayo de 1959, que considera como máxima extensión de tierra de que puede ser propietaria una persona o una sociedad la de 30 caballerías, salvo casos excepcionales, en que admite la propiedad hasta de 100 caballerías. El excedente de estas extensiones puede ser expropiado para llevar a cabo distribuciones gratuitas en parcelas no mayores de dos caballerías de tierra en favor de familias campesinas integradas por cinco miembros.

La Ley de Reforma Agraria crea el Instituto Nacional de la Reforma Agraria, que es el encargado de ejecutar sus disposiciones, y que goza de una cierta libertad de criterio para aplicarlas en casos determinados.

Aun cuando en la mayoría de los pueblos de la América latina no se ha emprendido hasta ahora una acción agraria tan enérgica e inmediata como en México y en Cuba, lo cierto es que existe un acuerdo general para emprenderla, pues la Décima Conferencia Interamericana aprobó la resolución LXXIII, en la cual recomienda a los gobiernos del Continente, como parte de los programas de desarrollo económico de sus países, que continúen sus esfuerzos para la realización de sus reformas agrarias de acuerdo con las normas técnicas apropiadas que permitan una distribución justa de la tierra y su incorporación a la producción, estimulando la organización económica de su explotación sobre bases de sistemas modernos de aprovechamiento de la tierra, a fin de mejorar el nivel de vida de la población campesina.

Nosotros no hemos pretendido hacer un estudio exhaustivo sobre todos los países en donde se ha puesto en práctica o se intenta una Reforma Agraria; solamente citamos los anteriores casos como ejemplos, y en cada uno de ellos nos referimos concretamente a la orientación fundamental de sus leyes sobre la materia, porque con lo dicho basta para demostrar:

A) Que desde el principio de la organización jurídica de los pueblos en Estados se inicia una tendencia definida hacia la concentración de la tierra en pocas manos.

¹⁶ Dr. Osvaldo Dorticós Torrado. "Exposición y Divulgación de la Ley de Reforma Agraria". Edición mimeográfica del Capitolio Nacional, pág. 3.

B) Que la concentración agraria en pocas manos produce grave desequilibrio económico y social en todos aquellos países que la han padecido o que la padecen.

C) Que, como reacción en contra de los desastrosos efectos de la concentración agraria, en todos los países que la sufren se manifiesta en el mundo civilizado contemporáneo la tendencia a redistribuir la propiedad territorial entre las masas campesinas mediante leyes de Reforma Agraria o de colonización o por medio de la nacionalización de la tierra.

Es, pues, evidente que la propiedad de la tierra puede y debe ser usada por los gobiernos como un instrumento de reconstrucción social, especialmente en los países que tratan de conservar su organización democrática ante los constantes embates del comunismo.

La justa distribución del agro entre las masas rurales produce los siguientes efectos:

1. Arraiga en la tierra a enorme número de familias y de ese modo reduce al mínimo la despoblación de los campos, la nociva corriente migratoria de los medios rurales hacia las ciudades, la competencia ruinosa que ejercen los campesinos en el mercado de la mano de obra industrial.

2. La propiedad de la tierra crea un sentimiento de seguridad entre la población de los campos, una satisfacción, una estabilidad que es base del orden y de la prosperidad real de los pueblos.

3. El campesino propietario es rehacio a todo extremismo; es conservador por excelencia. La más ruda oposición que encontró el comunismo en Rusia fue precisamente la de los pequeños propietarios rurales, al grado de que solamente se la pudo vencer a sangre y fuego. En consecuencia, una de las armas más eficaces para detener la penetración comunista en los países democráticos de cultura occidental es la distribución de la propiedad territorial en extensiones suficientes entre el mayor número que sea posible de familias campesinas.

4. En los llamados países subdesarrollados la base de la industrialización es la prosperidad en el campo. Si las masas rurales viven en la miseria, las industrias carecerán de mercado interno.

5. La justa distribución de la tierra entre los agricultores mantiene su salud y su fuerza de trabajo, mejora el desarrollo biológico de las generaciones.

6. El campesino que obtiene de la tierra propia lo suficiente para atender a las necesidades de su familia está en posibilidad de procurar a sus hijos la educación adecuada y, en consecuencia, el equitativo reparto agrario favorece el desarrollo de la cultura entre las masas rurales.

7. El desarrollo de la cultura en los medios rurales diversifica la vocación de los jóvenes de tal modo que unos continúan trabajando la tierra en sustitución de sus padres y otros se interesan por los oficios o las carreras técnicas y profesionales. De este modo se evita la superpoblación de los campos, la insuficiencia de la tierra familiar, que se presenta cuando diversas generaciones quieren vivir solamente de ella.

8. El justo reparto de la tierra es la base de la estabilidad política de los pueblos, porque, cuando existen grandes masas de campesinos desheredados, miserables y descontentos, prende en ellos fácilmente la demagogia y la agitación, mientras que si gozan de una situación económica segura y suficiente aman el orden y el trabajo.

9. Finalmente, diremos que la propiedad territorial distribuída entre las familias campesinas intensifica su patriotismo, que es un sentimiento casi telúrico en su esencia, si bien es cierto que nace y se alimenta en las interacciones de vecindad y de nacionalidad con el resto de la sociedad de que forma parte.

Este somero análisis de los efectos sociológicos de la propiedad de la tierra, justa y racionalmente distribuída entre la población del campo, es suficiente para demostrar que puede usársele como un instrumento eficaz para reorganizar económica, social y políticamente a los países de cultura occidental que sufren, actualmente, una gravísima crisis de la democracia capitalista.

Es claro que el solo reparto equitativo de la tierra no basta. La Reforma Agraria, según la definimos nosotros en una reunión de representantes de diversos países latinoamericanos celebrada en Washington en el mes de octubre de 1959, convocada por el Consejo Interamericano Económico y Social, de la Unión Panamericana, “parte necesariamente de la distribución de la propiedad territorial. La misma palabra *reforma* está indicando un cambio en los modos o patrones existentes, en un país determinado, de la distribución de la tierra. Si no hay un cambio fundamental en esos modos o patrones no puede hablarse propiamente de Reforma Agraria”.

“Pero la Reforma Agraria no termina, no se agota con el simple

cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende, igualmente, una segunda fase que consiste en la ministración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la reforma. Es también parte esencial de la Reforma Agraria la asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de cultivos, organización para la compra de los elementos necesarios a toda explotación agrícola y para la venta de cosechas y de los productos agropecuarios.”

“Finalmente, la Reforma Agraria implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles materiales y morales de vida, no sólo como un imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido, a fin de evitar, así, o de atenuar, la despoblación de los campos, el éxodo inmoderado hacia las ciudades, que es uno de los más graves problemas que confrontan, actualmente, las sociedades de cultura occidental.”

“En conclusión, la Reforma Agraria comprende cuatro fases: *a*) Redistribución de la propiedad territorial; *b*) crédito para la explotación adecuada de la tierra que ha sido objeto de redistribución; *c*) asistencia técnica a los nuevos propietarios para la mejor explotación de las extensiones territoriales que hayan recibido como consecuencia de la primera fase de la Reforma, y *d*) asistencia social con el fin de que alcancen más altos niveles materiales y morales de vida.”¹⁷

Pero toda Reforma Agraria tiene un límite jurisdiccional, se desarrolla dentro de las fronteras del país que la emprende, y aun cuando produce, en efecto, las repercusiones sociales, políticas y económicas que ya hemos señalado, tales repercusiones no pueden alcanzar toda su intensidad ni derramar todos sus beneficios si los países de cultura occidental no llegan a acuerdos internacionales efectivos y eficaces sobre economía agrícola.

En efecto, de nada sirve que un país productor de materias primas para las grandes industrias extranjeras lleve a cabo una Reforma Agraria, desarrollada en los cuatro puntos básicos ya indicados, si las mencionadas industrias, principales o únicas consumidoras, valiéndose de esa circunstancia señalan precios de compra excesivamente bajos,

¹⁷ Informe del Dr. Lucio Mendieta y Núñez, Presidente de la “Comisión Especial de Expertos para el Estudio de las Necesidades Financieras que plantea la Ejecución de Planes de Reforma Agraria”. Unión Panamericana. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Wáshington, D. C., 19 de octubre de 1959.

pues entonces los campesinos, a pesar de que posean tierra suficiente, se verán inicualemente explotados, siempre al borde de la miseria.

De poco sirve también que la tierra esté bien distribuída en un país si es objeto de monocultivos que saturan el mercado mundial y ocasionan la baja ruinososa de los precios.

La propiedad de la tierra solamente puede ser instrumento eficaz de reconstrucción de la organización social de nuestro tiempo en las democracias de cultura occidental si esas democracias, además de establecer una justiciera y sólida distribución del agro entre las masas campesinas, con base en una estructura jurídica adecuada, planifican la producción de su agricultura y sus interrelaciones de economía agrícola con un sentido humano y de justicia social a fin de crear la seguridad y la prosperidad de sus poblaciones rurales.¹⁸

¹⁸ Trabajo presentado a la primera Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado reunida en Florencia, Italia, en el mes de abril de 1960.