

DOCUMENTO SOBRE LA REFORMA AGRARIA. UNA INVITACIÓN A LA LECTURA

ILDEFONSO CAMACHO

A la agricultura española y europea no le faltan los problemas, pero no es precisamente una reforma agraria lo que los resolvería. En otros tiempos fue bandera de toda la izquierda española. En nuestra actual democracia lo fue del PSOE andaluz, el cual, al poco tiempo de llegar al poder en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la puso en marcha en 1984. A pesar de los entusiasmos iniciales, su vida fue lánguida, hasta morir como consecuencia de los anacronismos que encerraba. En 1991 se le dio un giro que prácticamente la despojaba de todo valor. En ese tiempo desde la Unión Europea se venía dando ya un enfoque completamente diferente a la utilización productiva del campo, mediante la sustitución del tradicional desarrollo agrario por el desarrollo rural. En este nuevo contexto una reforma agraria había perdido toda su razón de ser.

No es la intención de este artículo entrar en el análisis de estos hechos. El recordarlos aquí tenía como única función explicar por qué ha sido tan escaso el eco que ha encontrado en España, y en Europa en general, el último documento de la Comisión Pontificia Justicia y Paz sobre la reforma agraria¹. Si acaso fue mencionado por algunos diarios con ocasión del viaje del Papa a Cuba, destacando la coincidencia, nada casual, entre ambos eventos. En realidad, el documento fue interpretado por algunos como un gesto de buena voluntad del Vaticano hacia el país caribeño, donde la cuestión de la reforma agraria no es, ni mucho menos, superflua.

Pero lo que ocurre con Cuba ocurre también en muchos otros países de América Latina. Y es este continente el que, en opinión de muchos, está ante la vista de los que impulsaron este documento. La razón estriba, no sólo en el peso que tiene la agricultura en estos países menos desarrollados, sino sobre todo en

¹ COMISIÓN PONTIFICIA JUSTICIA Y PAZ, *Para una mejor distribución de la tierra: el reto de la reforma agraria* (23 noviembre 1997). El texto castellano puede verse en: *Ecclesia* n. 2.877 (24 enero 1998) 22-38; *Vida Nueva* n. 2123 (31 enero 1998) 21-32. Los números entre corchetes [] que se citan en el artículo corresponden a la numeración del texto oficial.

la gravedad de los problemas derivados de la concentración de la tierra. El proceso de urbanización de todos estos países, con ese verdadero hacinamiento de inmigrantes venidos del campo en las periferias de las grandes ciudades viviendo en condiciones infrahumanas en contexto de una extrema violencia, todo eso tiene mucho que ver con la imposibilidad de encontrar en el campo un medio de vida.

La presentación del citado documento en estas páginas tiene, por tanto, un doble objetivo: en primer lugar, acercarnos a problemas graves de nuestro mundo, en los que la responsabilidad de los países industrializados no es pequeña; en segundo lugar, preguntarnos si la doctrina sobre la propiedad que en él se recuerda no es válida y oportuna para analizar algunos problemas más propios de nuestro mundo desarrollado y de la economía mundial en conjunto.

Visión de conjunto del documento

El mismo documento formula en su introducción la finalidad que se propone: «encarar el dramático problema de la apropiación indebida y de la concentración de las tierras en el latifundio, pidiendo una solución y señalando el espíritu y los objetivos que tienen que marcar el paso» [2]. Y es que este estado de cosas «es frecuentemente una de las causas más importantes del hambre y la miseria y constituye una negación concreta del principio (...) que todos los seres humanos nacen con igualdad de derechos y dignidad» [1].

No estamos, por consiguiente, ante un escrito teórico: el texto ha nacido y está pensado desde la constatación de uno de los problemas de más gravedad en algunos países, ya que está a la raíz del hambre y la miseria de grandes masas humanas. No es aventurado identificar detrás de estas preocupaciones a América Latina, y más concretamente a Brasil, donde las ocupaciones de tierra son un tema casi cotidiano de los medios de comunicación².

Su estructura sigue el esquema de «ver-juzgar-actuar», que se ha mostrado un método eficaz para un análisis ético de los problemas. He aquí en síntesis el contenido de cada una de esas tres partes:

Introducción. Ocasión y objetivo del documento [1-3].

1. Problemas vinculados con la concentración de la propiedad de la tierra (VER). Aunque el problema de la concentración de la propiedad de la tierra tiene su origen en la segunda mitad del siglo XIX, en los últimos decenios se ha agravado [4-5]. Entre las causas de este agravamiento hay que distinguir:

- a) Las políticas económicas aplicadas, que han favorecido la industrialización y las exportaciones a costa de la agricultura [7-12].

² Así lo subraya G. SALVINI, *La terra è per tutti. Un documento del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace*: Civiltà Cattolica 149/1 (1998) 484-493.

- b) Los obstáculos («nudos») legales, institucionales y estructurales que impiden el desarrollo de la agricultura [13-17].

Las consecuencias económicas, sociales, políticas y medioambientales de este proceso de concentración de la tierra son variadas y graves [18-21].

2. *El mensaje bíblico y eclesial sobre la propiedad de la tierra y sobre el desarrollo agrícola (JUZGAR)*

- a) El mensaje bíblico (creación y legislación posterior) indican el sentido último de la tierra como don de Dios, que el hombre debe cuidar y no dominar despóticamente. La institución del jubileo confirma el señorío de Dios y el verdadero sentido de la propiedad [22-26].
- b) La Doctrina Social de la Iglesia no duda que la concentración de la tierra va contra el designio salvífico de Dios [27]. Así se deduce del principio del destino universal de los bienes y del derecho de propiedad a él subordinado, un derecho que está sujeto a restricciones derivadas de la función social de la propiedad [28-31]. Por eso deben condenarse los latifundios como intrínsecamente ilegítimos, así como la apropiación indebida de las tierras y cualquier forma de explotación del trabajo [32-34].
- c) Aplicación de estos principios al caso concreto de la reforma agraria: ésta es urgente como instrumento adecuado para difundir la propiedad privada de la tierra, pero no puede limitarse al reparto de las tierras. Y debe contemplar también el problema de las tierras indígenas en su singularidad propia [35-41].

3. *La reforma agraria, un instrumento de desarrollo económico y social (ACTUAR)*

- a) Su necesidad: la concentración de la tierra es un obstáculo al desarrollo económico; por eso la reforma agraria es necesaria e improrrogable, tanto por razones económicas y de justicia, como por razones políticas [42-44].
- b) Su dificultad: no basta expropiar, dividir y repartir tierras [45]; son precisas medidas complementarias (tecnologías adecuadas, asistencia técnica, infraestructuras rurales, créditos, etc.) [46-56]; todo esto exige serios compromisos institucionales por parte del Estado [57], así como de los organismos internacionales [58-59].

Conclusión [60-62].

Puede constatar que el documento es claro y riguroso en su esquema, lo que ayuda a su lectura y comprensión. Después, en su desarrollo, se producen algunas repeticiones, sobre todo entre las partes primera y tercera: muchos aspectos del problema analizado en la realidad se retoman como elementos para una reforma agraria que sea adecuada. Pero estas repeticiones ayudan a comprender cuáles son los puntos que merecen una atención mayor.

La tesis central del documento

En nuestro deseo de llegar a lo más nuclear de este texto nos aventuramos a resumir en pocas palabras lo que sería su mensaje nuclear. Podría ser como la tesis central que se propone a consideración. Cabría formularla así: «*la reforma agraria es una respuesta, no sólo oportuna desde el punto de vista político y*

social, sino justificada éticamente, frente a los procesos de concentración de la tierra que se han producido en muchos países del tercer mundo».

A la vista de esta tesis es fácil intuir que los dos temas centrales del texto van a ser: *el proceso de concentración de la tierra y la justificación ética de la reforma agraria*. Esta segunda cuestión está íntimamente ligada a la doctrina moral sobre la propiedad. Serán también los dos puntos que consideraremos en las páginas que siguen, para concluir dejando constancia de algunos otros temas, menos nucleares, pero no carentes de interés.

El proceso de concentración de la tierra y sus consecuencias

Este proceso de concentración no es de hoy, pero recientemente se ha agravado y no está en modo alguno concluido. Aunque se reconoce que sus orígenes se remontan a la segunda mitad del siglo pasado, la atención se dirige principalmente a mecanismos sociales más recientes.

En el siglo XIX las políticas aplicadas impulsaron la concentración de las tierras en la medida en que favorecieron los intereses de los grandes propietarios. Pero, como efecto secundario de esta apropiación acelerada, se produjo además una «pulverización» de la pequeña propiedad (derivada de los repartos de propiedades familiares por motivos de herencia), que obligó a muchos propietarios a abandonar sus lotes, incapaces ya de garantizar la supervivencia familiar [4].

Pero el énfasis de la Comisión Justicia y Paz se pone, no en ese período de un pasado más remoto (postcolonial), sino en la etapa más reciente, la de los grandes proyectos de desarrollo económico. Porque esta tendencia continúa en acción, lo que significa, como el documento repite en diversas ocasiones, que la concentración de la tierra sigue avanzando y no puede darse en absoluto por concluida.

Son muchos los aspectos que se mencionan para explicar la concentración en época reciente. Aunque el texto no establece esta distinción, es posible agrupar dichos factores en torno a dos dinámicas diferentes pero complementarias en sus efectos: la que enfrenta la agricultura a la industria, la que enfrenta a los agricultores entre sí (a los grandes propietarios con los pequeños).

Si el desarrollo económico tiene una de sus principales vías en la industrialización, la voluntad de ir hacia un mayor nivel de desarrollo llevó a fomentar la industria a costa de la agricultura. El fomento de la industria nacional se traducía en medidas proteccionistas frente a la competencia exterior (aranceles y tipo de cambio) y en políticas fiscales de apoyo. Uno de los efectos sociales de la industrialización fue el aumento de las poblaciones urbanas, ya que era en las ciudades donde se localizaban las nuevas unidades de producción. Para evitar la subida de los salarios industriales era frecuente someter a un estricto control los precios de los productos alimenticios, base fundamental de los gastos de la nueva

clase obrera industrial urbana. Naturalmente esto repercutía negativamente sobre el productor agrícola y sus rentas (a través del deterioro de la relación entre los precios que él percibía y los que pagaba) [6]. Todas estas circunstancias justifican la afirmación de que la industrialización y el desarrollo se llevaron a cabo de forma desequilibrada, que perjudicó a la agricultura, especialmente la de los sectores más débiles de ésta, que eran los pequeños propietarios.

Junto a esta dinámica que enfrentaba agricultura e industria, hay que mencionar la que enfrentó a los distintos sectores agrícolas entre sí. Aquí serán los intereses de los grandes propietarios los favorecidos, provocando diferencias insuperables, no sólo en cuanto al tamaño de las explotaciones, sino también en cuanto a su valor económico y a su capacidad productiva. Se trata de una verdadera dualización de la agricultura, que afecta también a los cultivos más extendidos. La gran agricultura, las de las empresas agro-industriales, se orientará sobre todo a la exportación [9]. Y la exportación no sólo produce grandes beneficios a sus propietarios sino que beneficia además el equilibrio de la balanza de pagos del país. Las exportaciones son necesarias en un país en desarrollo porque suministran divisas para las importaciones imprescindibles. Los pequeños agricultores, por el contrario, poco preparados para el acceso a los mercados de exportación, se orientan a los productos de consumo interior, cuando no al mero autoconsumo. Las posibilidades de obtener ganancias son muy reducidas para ellos: si a esta casi nula capacidad de ahorro se unen las dificultades de acceso al mercado del crédito legal, se comprende que es imposible para ellos realizar inversiones para mejora de la tierra. Y este es otro factor de discriminación, que se prolonga todavía en un aumento del valor de las tierras como consecuencia de las inversiones en las grandes explotaciones. Del conjunto de estas circunstancias puede deducirse que estamos ante una situación de auténtica *desigualdad de oportunidades*. A partir de ahí ya no es difícil comprender que el proceso de concentración avance, puesto que las condiciones de discriminación entre grandes y pequeños propietarios se mantienen y continúan en acción.

Esta actividad agroexportadora ha sido más impulsada aún en estos últimos años como forma de obtener recursos con los que afrontar las obligaciones derivadas de la deuda exterior. Pero de nuevo así se ha favorecido a aquellos agricultores que cultivan productos de exportación [10]. La lógica es la misma, sólo que con un motivo más para reafirmarla.

Esta doble dinámica agrava sus efectos por dos circunstancias que la acompañan, una legal y otra fáctica: la falta de un marco jurídico que regule adecuadamente la propiedad y el recurso frecuente a la violencia.

En efecto, las normas legales que regulan el derecho de propiedad son tan imperfectas que dificultan a los agricultores el reconocimiento legal del derecho de propiedad de tierras que cultivan desde hace mucho tiempo y de las que son

propietarios de hecho [14]. Aquí incide la falta de formación del campesino, que una vez más lo discrimina. Durante mucho tiempo cultivó un terreno que poseía de hecho, sin ocuparse de legalizar esa posesión cuando se promulgaron leyes con ese fin. Cuando esas tierras son ocupadas por grandes propietarios, los antiguos poseedores (y verdaderos propietarios) no pueden aportar títulos que prueben su propiedad: quedan entonces legalmente desposeídos. La incertidumbre derivada de esta situación es además un factor que desestimula cualquier iniciativa laboral o inversora para la mejora de la tierra.

Si a esto se une la violencia, tan frecuente a la hora de proceder contra pequeños propietarios o contra los indígenas, tenemos ya el cuadro completo. Un clima de terror –favorecido con métodos intimidatorios, detenciones ilegales, actuación de grupos armados– permite actuar con gran eficacia a la élite terrateniente y a las grandes empresas de explotación de recursos mineros o madereros [14]. En este caso muchas veces son las tribus indígenas las víctimas de los atropellos [13].

Este cuadro tan dramático no tiene nada de exagerado. Desgraciadamente responde a la realidad. Las consecuencias no dejan lugar a dudas sobre su realismo. Tales consecuencias son ampliamente descritas en el texto al final de la parte primera [18-21], agrupándolas en tres bloques.

Las *consecuencias económicas* son sintetizadas en cinco puntos: el mercado de la tierra queda distorsionado (por el aumento del valor de las tierras, que quedan fuera del alcance de los pequeños agricultores), la producción agrícola global disminuye (porque las grandes explotaciones son menos productivas), los salarios en la agricultura se mantienen bajos (por la oferta excesiva de mano de obra), las pequeñas empresas agrícolas resultan poco rentables (por la imposibilidad de invertir en ellas), los ahorros del sector agrícola van a otros sectores [18]. Como se ve, son una serie de reacciones que deterioran la agricultura y, más allá de ella, la economía toda: una mala marcha del sector agrícola redundaría en perjuicio de toda la economía.

Las más graves son, quizás, las *consecuencias sociales*. En pocas palabras: pobreza rural, hambre y emigración a las periferias de las grandes ciudades [19-20]. El empobrecimiento progresivo de la gente del campo tiene como efecto un aumento descontrolado de la natalidad, ya que el campesino busca en los hijos, de cara al futuro, esa seguridad que la tierra no da. Una expresión de esta pobreza es el hambre, siempre acompañada de graves problemas de malnutrición: las grandes explotaciones, por lo general orientadas a la exportación, contribuyen a una mejora de los precios en los países destinatarios de sus productos (que suelen ser los industrializados), pero vuelven la espalda a la demanda de las poblaciones nacionales: es la paradoja escandalosa de países con grandes riquezas naturales y productivas, que coexisten con el hambre y la falta de oferta de productos alimenticios en el interior. La huida del campo a la ciudad es una

reacción explicable, pero que sólo resuelve de forma parcial el problema (insertándose en esa masa de gente que vive del comercio callejero, cuando no de la mendicidad o el robo); y plantea otros mayores, los derivados de esas inmensas aglomeraciones urbanas donde la miseria y la falta de lo más elemental para vivir se tornan en agresividad y violencia.

Tampoco son pequeñas las *consecuencias medioambientales* [21], aunque menos perceptibles. El afán de lucro de las grandes explotaciones, sobre todo mineras y madereras, producen una verdadera degradación del medio, alterando equilibrios naturales con carácter irreversible. La pobreza, por su parte, tampoco es inofensiva para el medio ambiente: en la búsqueda desesperada de tierras, los campesinos ponen en cultivo terrenos marginales (por ejemplo, los que están en pendientes), cuya explotación es tan poco rentable como peligrosa y perjudicial para el medio.

La doctrina sobre la propiedad y la justificación ética de la reforma agraria

Este enunciado obedece exactamente a la estructura de la segunda parte del documento: desde la exposición de los principios se llega a la justificación de la reforma. Y éste es el objetivo final de toda la reflexión, concretando así la finalidad expresada al comienzo.

Los elementos doctrinales van a buscarse en una doble fuente: la Biblia (más concretamente, el Antiguo Testamento) y la Doctrina Social de la Iglesia (la del último siglo). Se prescinde, por tanto, no sólo del Nuevo Testamento, sino de toda la tradición cristiana que se extiende desde la primitiva Iglesia hasta la época de la industrialización.

El recurso al Antiguo Testamento encuentra probablemente su explicación en el hecho de que el mundo que esa literatura refleja es bastante próximo al de estos países, donde la tierra sigue siendo hoy base de gravísimos problemas. Porque también entonces el peso de la agricultura –y, por consiguiente, de la propiedad de la tierra– era enorme. Como reconoce el texto, «el israelita se siente libre y plenamente israelita sólo cuando posee su parcela de tierra» [24]. Por tanto, no es sólo una cuestión económica y de subsistencia: está en juego también la identidad personal misma y la pertenencia a su propio pueblo.

Sin embargo el dato bíblico más importante que el texto recoge es el mandato del Creador «Llenad la tierra y dominadla» (Gén 1,28) [22]. Es un pasaje siempre invocado para justificar el dominio del ser humano sobre los seres inferiores a él. Ahora bien, lo interesante y lo nuevo de este documento es su deseo de corregir la interpretación normal que se ha venido dando a este encargo divino: no puede entenderse como legitimación de un dominio despótico y desenfrenado. El dominio debe ser interpretado desde la concepción bíblica del rey sabio que se

preocupa del bienestar de todos los súbditos y, por eso, cuida de toda la creación para que esté al servicio de todos, y no sólo de algunos³.

La otra gran idea, más tradicional y conocida, es el dominio último de Dios sobre todos los bienes: Él es el único señor, y por eso el ser humano sólo puede ser administrador de unos bienes que últimamente no le pertenecen [23]. Este aspecto completa el primero que indicábamos: la propiedad es fundamental para el israelita, pero debe ser entendida desde esta dependencia radical respecto a Dios. Aquí, como en otros aspectos de la doctrina bíblica, el texto destaca las diferencias con otras culturas contemporáneas, sobre todo con Egipto y Babilonia, donde el último dueño de todo eran el faraón o el rey [24].

La referencia a la institución jubilar [25-26]⁴ viene a confirmar estos principios en un doble sentido. Por una parte, reafirma el dominio último de Dios. Pero además advierte de una limitación esencial a la acumulación de bienes (y al derecho mismo de propiedad) para garantizar que los bienes de Dios van a estar realmente al servicio de todos. Este punto de los límites inherentes al derecho de propiedad es esencial para que los recursos disponibles no se acumulen en manos de pocos. Por eso se ha mantenido como un elemento indiscutible en la tradición posterior, y especialmente en la Doctrina Social de este último siglo.

La síntesis que hace el documento de esta doctrina de una gran fuerza lógica y rigor. Está construida citando documentos oficiales, especialmente *Mater et magistra*, *Gaudium et spes*, y las encíclicas sociales de Juan Pablo II. Los puntos esenciales son cuatro:

1º) Destino universal de los bienes de la tierra [28]. Se presenta como derecho al uso de los bienes terrenales: como tal, se trata de un principio de derecho natural, primario, de valor universal, derivado del designio creador de Dios.

2º) Propiedad privada de estos bienes [29]. Se presenta también como un principio de derecho natural⁵. Se justifica de dos maneras: por los efectos (los bienes de la tierra fructifican así de forma más efectiva y eficaz), por el sujeto

³ El interés indudable de esta indicación exigiría un desarrollo mayor: en realidad sólo está insinuada.

⁴ Es sabido que Juan Pablo II recurre con frecuencia a este tema en relación con el Jubileo del año 2000. Véase, sobre todo, *Tertio millennio adveniente*, 12-13.

⁵ No se dice que sea derecho natural primario, como en el caso anterior. Incluso no siempre los documentos oficiales lo han reconocido explícitamente como derecho natural en sentido estricto. En este caso se cita *Mater et magistra* 109 (corregimos la cita de acuerdo con la numeración oficial de la encíclica, que no es la que sigue el documento). Pero sabemos que *Gaudium et spes* evitó esta afirmación, que tampoco aparece en Pablo VI. La misma *Rerum novarum* mantiene una actitud de vacilación ante este punto.

(contribuye a la realización de la persona, para quien la propiedad es condición y garantía de libertad)⁶.

3º) Deberes inherentes a la propiedad privada [30]. La propiedad privada no es incondicional, es decir, no da derecho a cualquier uso de los bienes, dependiendo sólo de la voluntad soberana del dueño. Está al servicio del destino universal de los bienes: es un medio para aquél, no un fin en sí mismo. Los límites al uso derivan de la función social de la propiedad⁷.

4º) El caso de la extrema necesidad [31]. «Quien se encuentra en extrema necesidad tiene derecho a procurarse lo necesario tomándolo de las riquezas de otros»⁸. Es una consecuencia del destino universal de los bienes como algo previo a la apropiación privada: expresa un caso en que la propiedad está condicionada irremisiblemente. Como veremos más adelante, esta restricción es de gran importancia para la situación de los países del tercer mundo que el documento está estudiando.

Estos principios tan escuetamente formulados tienen repercusiones evidentes sobre los problemas de la tierra; y el documento va a ponerlos de manifiesto de inmediato. Se concretan en tres condenas y una aprobación decidida de la reforma agraria.

Sorprende el uso del término «condena», ausente en el magisterio reciente de la Iglesia. Pero aquí se recurre a él en tres casos: el latifundio, la apropiación indebida de tierras y la explotación del trabajo [32-34; véase resumen en 34]. Los dos primeros se refieren directamente a nuestro tema; el tercero es, muchas veces, una consecuencia de él.

La condena del latifundio es explícita y tajante, pero está bien justificada: «La doctrina social de la Iglesia, basándose en el principio de la subordinación de la propiedad privada al destino universal de la tierra, analiza las modalidades de aplicación del derecho a la propiedad de la tierra como espacio cultivable y condena el latifundio como intrínsecamente ilegítimo» [32]. Pero su alcance se limita a las condiciones en que el latifundio existe en estos países: eso se deduce del concepto restringido de latifundio que el documento maneja: «Por latifundio se entiende una finca de gran extensión, cuyos recursos normalmente no son

⁶ Mientras que el primero de los argumentos enlaza con la tradición más antigua, aristotélica y tomista, el segundo deriva del pensamiento liberal.

⁷ En este punto existe una clara diferencia con el pensamiento liberal de todos los tiempos -tanto el más tradicional como la versión neoliberal-. Y la razón de fondo está en el individualismo de éste, que parece incapacitarle para integrar la idea de que la propiedad privada está subordinada al destino universal de los bienes.

⁸ Se cita *Gaudium et spes* 69 a, pero el principio se remonta a la tradición medieval, como se puede ver por la referencia que este pasaje hace en una nota a Santo Tomás.

plenamente utilizados y que a menudo pertenece a un propietario ausente, que emplea trabajadores asalariados y utiliza tecnologías agrícolas atrasadas»[2].

También la condena de la apropiación indebida de la tierra está marcada por referencias muy específicas: «formas de apropiación indebida de la tierra por parte de propietarios o empresas nacionales o internacionales, en algunos casos apoyadas por instituciones del Estado, que pisotean todo derecho adquirido y, a menudo, incluso los títulos legales mismos de posesión del suelo, despojando a los pequeños agricultores y a los pueblos indígenas de sus tierras» [33]. Sus efectos son tan perjudiciales sobre sus víctimas directas y sobre el medio ambiente, que se la califica de «grave y vil forma de insolidaridad entre los hombres porque afecta a los más pobres y a las generaciones futuras» [ibid.].

Pero la meta final de toda esta reflexión doctrinal es la reforma agraria. Porque estos principios no se cumplen en amplias áreas del planeta. Es imposible una utilización correcta del derecho a la propiedad privada de la tierra precisamente porque la propiedad sigue entendiéndose como un derecho absoluto [35]. Pues bien, la reforma agraria va a ser una medida concreta de luchar contra esta tendencia: más en concreto, «una de las reformas más urgentes, que se debe emprender sin demora» [ibid.], ya que ella va a ser «un instrumento adecuado para difundir la propiedad privada de la tierra» [37]⁹. En otro pasaje se concretan más los objetivos que se pretenderían con una reforma agraria: reducir la concentración de la tierra en los latifundios, crear empresas capaces de crecer de forma autónoma, impedir la expulsión de los campesinos de las tierras y su emigración hacia centros urbanos o tierras marginales [7].

Dos cuestiones se añaden todavía sobre la forma concreta de proceder. Ante todo, no se olvida el punto siempre debatido de la indemnización, aunque no se entra en las condiciones de ésta: se dice sólo que debe ser «equitativa», citando la constitución *Gaudium et spes*. El segundo aspecto en uno de los puntos más repetidos en todo el documento: la necesidad de que la reforma agraria forme parte de una estrategia más completa, ya que por sí sola no basta para resolver tan complejo problema [36].

Hasta aquí, lo más nuclear del documento, fijándonos sobre todo en los aspectos más doctrinales. Pero hay algunos otros puntos de cierto interés, que quisiéramos al menos mencionar.

a. *La reforma agraria y su complejidad*. El documento reconoce que una reforma agraria es algo tan necesario como difícil y delicado en su realización. No basta expropiar tierras, dividir las y repartirlas para alcanzar los objetivos

⁹ La Doctrina Social de la Iglesia siempre complementó su defensa de la propiedad privada con la exigencia de dar acceso a ella a todos, un postura coherente con la importancia que se le atribuía para el desarrollo personal: cf. *Rerum novarum* 33; *Mater et magistra* 113. También aquí es evidente la distancia con el pensamiento liberal, especialmente en su versión actual.

arriba propuestos: esto debe ir acompañado de muchas otras medidas complementarias [42-45]. El documento se hace eco de ello cuando analiza el fracaso de la mayoría de las reformas agrarias emprendidas en el pasado, aunque no concreta a qué países se está refiriendo [7-8]. Y vuelve sobre este punto –y prolijamente, por cierto– en toda la tercera parte, dedicada a concretar todo lo que implica una reforma agraria para que sea eficaz.

Tanto en las críticas como en las propuestas, dos son los centros de atención. Por una parte, la misma puesta en práctica de la reforma debe ser acompañada, es decir, complementada con medidas para que las explotaciones resultantes sean viables (servicio de asistencia técnica [17 y 47] y acceso al crédito legal [15 y 49] son las indicaciones más repetidas). Pero no basta acompañar: hay que crear ciertas condiciones ambientales. Entre éstas, la capacitación profesional de los beneficiarios es la más importante, y exige en la mayoría de los casos un refuerzo en las políticas educativas desde los primeros niveles: es objetivo «de máxima prioridad» [51]. De parecido rango es la transformación de la infraestructura física del mundo rural, ya que sin ésta el aislamiento geográfico bloqueará toda posible viabilidad al reparto de tierras [48 y 50].

Todo esto supone una intervención decidida del Estado, que elabore el proyecto global de reforma con todos sus complementos, lo articule con sus políticas macroeconómicas, busque financiación para ello, y actualice el marco jurídico [57]. Parece superfluo indicar que nada de esto es concebible con un Estado reducido a sus mínimas dimensiones, tal como hoy se propugna desde posiciones neoliberales. Pero sí es muy coherente con la reforma propuesta para el Estado desde otras posturas también actuales: especialmente, la de pasar de un Estado productor (o empresario) a un Estado regulador¹⁰. Este Estado, en sus nuevas funciones, debería ocuparse, no directamente de la producción, sino de favorecer el que otros produzcan y que esa actividad productiva responda a criterios de equidad (o sea, lo que no es capaz de hacer el mercado).

Pero a la reforma agraria no le basta con el apoyo del Estado; precisa también el de las organizaciones internacionales, porque de ellas depende muchas veces su viabilidad. El documento aprovecha esta ocasión para advertir a dichos organismos sobre los problemas de algunos de los modelos de desarrollo que ellos elaboran, sobre todo cuando están demasiado marcados por la preocupación de reducir la deuda exterior (la alusión al FMI y al Banco Mundial es difícil de no percibir aquí) [58]. Pero menciona también los organismos más especializados, encargados de promover el comercio internacional: y se les recuerda la influencia de los intercambios comerciales sobre la producción de alimentos: el

¹⁰ Cf. A. KANDIR, *O caminho do desenvolvimento: do Brasil hiperinflacionário ao Brasil competitivo e solidário*, Atlas, São Paulo 1998.

comercio exterior, que podría ser una oportunidad para el pequeño agricultor, puede convertirse también en un obstáculo más para él [59].

b. *La ocupación de las tierras*. Las bases para enjuiciar éticamente esta práctica, que se da con cierta frecuencia en algunos países latinoamericanos, están puestas en la parte doctrinal del documento. Pero en algún momento concreta más su aplicación. La doctrina sobre los casos de extrema necesidad –se dice– «ayuda a evaluar algunas situaciones difíciles, como la expulsión de los campesinos de la tierras que han cultivado, sin que se les asegure el derecho a recibir la parte de bienes necesarios para vivir, y los casos de ocupación de tierras baldías por parte de los campesinos que no son propietarios y que viven en condiciones de extrema indigencia» [31]. Es evidente que esta «extrema indigencia» es fácil de asimilar con la «extrema necesidad» de los autores clásicos.

Sin embargo, el texto no llega a aprobar explícitamente la ocupación. Tampoco la rechaza, aunque sí la considera ilegal y «no conforme con los valores y con las normas de una convivencia verdaderamente civil». Pero el documento muestra, como otros muchos documentos de la Iglesia, serias reservas respecto al recurso a la violencia: advierte sobre el clima de emotividad colectiva que se genera y el peligro de instrumentalización. Ahora bien, se es mucho más duro en la condena de la acumulación de tierras, que en la crítica de las ocupaciones¹¹.

Desde esta perspectiva, la propuesta de Justicia y Paz se orienta más a poner los medios para detener las ocupaciones: porque éstas responden a «situaciones intolerables y reprobables» que son toda una «señal de alarma» [44]. Y entre estos medios ocupa un lugar destacado el de una adecuada reforma agraria, como la «única respuesta posible y concretamente eficaz» y como «un acto de gran sabiduría política» [ibid.].

c. *El problema de las tierras indígenas*. El tema aparece en diferentes ocasiones a lo largo del documento. Siempre se subraya el contraste de la cultura indígena con la cultura moderna: para aquélla la tierra es factor de unidad que alimenta la identidad; para ésta, la tierra es ante todo factor de producción [11]. Pero la cultura moderna arrasa utilizando como instrumento la normas jurídicas: de ahí que muchas expropiaciones no puedan ser cuestionadas con la ley en la mano, pero suponen una flagrante violación de derechos ancestrales de los indios.

Las medidas propuestas aquí son complementarias de la reforma agraria, porque no se trata de privatizar tierras sino de conservar el sistema de propiedad común, característico de los pueblos indígenas [55-56]. Respetar esta tradición

¹¹ Cf. T. LINARD, *Síntese do Documento «Por uma melhor distribuição da terra»*: Comunicado Mensal 47 (1998) 653-659; especialmente 655-656.

supone excluir muchas tierras de una explotación orientada con criterios productivos. Pero es el precio que hay que pagar como sometimiento a costumbres y tradiciones antiquísimas, aun sabiendo que estas instituciones están llamadas a evolucionar [39].

d. La empresa familiar y la cooperativa. La mención del pequeño agricultor, tan frecuente, está vinculada, más o menos explícitamente, con la empresa familiar: es decir, con aquella explotación en que los propietarios cultivan directamente la tierra [38]. Hay una postura de simpatía no disimulada hacia este modelo de empresa frente a las grandes propiedades privadas o públicas. Se valora, no sólo su eficacia productiva, sino también su contribución a la estabilidad social (y familiar). Pero para que todo esto se dé efectivamente es preciso que la empresa alcance unas dimensiones adecuadas que garanticen unos ingresos suficientes a la familia, la continuidad misma de la familia en la empresa y la sostenibilidad del medio ambiente rural.

En una línea semejante se alaba también el modelo cooperativo como una fórmula muy eficaz para el despegue de las empresas agrícolas nacidas de una redistribución de tierras, ya que este modelo de empresa facilita el uso de tecnologías más avanzadas y una inserción más segura en el mercado [53-54].

e. La atención a la mujer. He aquí otro aspecto que no olvida el documento. Realza la importancia de la mujer en todos los asuntos relativos a la agricultura [52]. Especialmente se fija en dos aspectos: la presencia mayoritaria de la mujer en las faenas agrícolas en aquellos países (más de la mitad del trabajo empleado en el sector) y su papel decisivo en todo lo que se refiere a la alimentación.

Estas constataciones llevan a solicitar una atención mayor al acceso de la mujer a la cultura y a la educación, lo que redundará en beneficio de la aplicación de cualquier medida relacionada con la tierra y la agricultura.

Algunas reflexiones finales desde el primer mundo

El documento interesa, no sólo por lo que *afirma* directamente, sino también por lo que *refleja*.

Refleja la crueldad del mercado cuando todo queda en sus manos: los indígenas o los pequeños agricultores son sus víctimas, porque su poder es mínimo frente a otras fuerzas que aparecen en el mercado. Menores son aun sus posibilidades cuando se desata la violencia; y cuando, encima de todo, los poderes públicos no intervienen, sino que se convierten hasta en cómplices.

Todo esto no es ajeno a nuestro primer mundo, aunque entre nosotros las cosas no ocurren con tanta crudeza. Pero la lógica es la misma. Sólo que aquí queda más disimulada o sometida a ciertos controles. Pero eso que ocurre en el tercer mundo revela en toda su radicalidad lo que es la lógica del mercado. Y esa lógica es la que se impulsa desde el primer mundo: no sin algo de cinismo

disfrazado de ingenuidad, por cierto, porque aquí las cosas no llegan a tales extremos.

Todo eso queda *reflejado* en el texto. Lo que el texto *afirma* expresamente es que los bienes de la tierra han de estar al servicio de todos los seres humanos. La tierra, en primer lugar. Pero también todos los demás bienes, ese enorme patrimonio que se ha generado con el esfuerzo de la humanidad a través de los siglos. Pero esta finalidad de los bienes disponibles debe ser garantizada desde la voluntad efectiva de la sociedad organizada, y no sólo desde la confianza en los intereses particulares. De nuevo estamos ante el problema del mercado. El documento de Justicia y Paz subraya de muchas maneras la necesidad de que los poderes públicos, como expresión de la sociedad organizada, corrija y someta a control las fuerzas de la oferta y la demanda. Esta exigencia es bien conocida en el debate ético, pero está hoy nuevamente en el centro de toda discusión económica.

En resumidas cuentas, todos -también nosotros- somos víctimas de la misma contradicción: porque los recursos no faltan en nuestro mundo, lo que faltan son los mecanismos para hacer que todos los seres humanos y todos los pueblos de la tierra tengan acceso efectivo a ellos.