

---

# PROBLEMAS DE LA REFORMA AGRARIA Y DEL DERECHO AGRARIO

---

*Carlos Lleras Restrepo\**

Señor Procurador General de la Nación, señor Gerente General del Incora, señoras y señores.

Primero que todo, debo pedir excusas por no haber preparado un texto escrito sobre el tema de mi intervención: “Los problemas de la Reforma Agraria y del Derecho Agrario”. Como ustedes saben, me he impuesto la responsabilidad de escribir toda la semana y no dispongo del tiempo y la energía necesarios para escribir con el rigor y la amplitud que requiere una oportunidad tan excepcional y tan importante como ésta.

Sin embargo, como ha recordado el señor Procurador General, toda mi vida he estado vinculado al problema de la Reforma Agraria; mi interés ha sido profundo y real, he vivido las diversas etapas del proceso y he tenido que ocuparme de sus distintos aspectos, bien sean de carácter práctico, financiero o jurídico y, al final, algo se aprende de tanto trajinar con el tema.

## **EL ORIGEN DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS**

Cuando vuelvo la vista al pasado, encuentro que las cosas han cambiado mucho y creo útil, antes que inoportuno, tratar de resumir lo que percibo como dos cambios esenciales en el planteamiento del problema agrario.

\* Conferencia inaugural del Segundo Seminario sobre Actualización del Derecho Agrario y Reforma Agraria, organizado por la Procuraduría General de la Nación y realizado en Bogotá entre el 26 y el 28 de abril de 1989. El texto es una transcripción de la grabación original, revisada por el doctor Guillermo Benavides Melo y autorizada por el doctor Lleras. Publicado originalmente en *Tierra, economía y sociedad*, Alberto Supelano, comp. y ed., Bogotá, PNUD-FAO-Incora, 1993.

Tal vez quien primero llamó la atención sobre un fenómeno alarmante e irregular fue un ministro conservador, el doctor Montalvo, quien después no fue muy querido por los liberales, en mi opinión injustamente. Antes de 1930, el Ministro Montalvo nombró a un izquierdista en la sección del Ministerio encargada de problemas agrarios, a José Mar, a quien quizá muchos recuerdan como un escritor excepcional y un magnífico orador parlamentario. ¿Cuál era ese fenómeno, que aún subsiste en algunas partes del país? Establecer cuáles eran las tierras de propiedad del Estado y cuáles las tierras que habían pasado a ser propiedad particular en forma legítima. Este era un interrogante que también planteaban los sindicatos agrícolas, que entonces empezaban a florecer en el país, los cuales sostenían, en muchísimos casos con razón, que las tierras que estaban tratando de ocupar y de cultivar, de las que eran sacados por las autoridades en virtud de las denuncias de quienes aparecían como propietarios titulares, en realidad eran terrenos baldíos que nunca habían dejado de ser del Estado.

Ese problema se prolongó por mucho tiempo. A comienzos de los años treinta, el gobierno del doctor Olaya Herrera creó la primera comisión para encontrar soluciones a ese problema concreto. La cuestión siguió vigente hasta la primera administración de López Pumarejo, cuando se dio un paso de mucha importancia con la aceptación de que las tierras eran de propiedad del Estado mientras no se demostrara lo contrario. Esto ayudó a resolver algunos problemas de enfrentamiento entre campesinos-trabajadores que habían ocupado tierras y quienes alegaban ser sus propietarios titulares.

## UN COMIENZO DE SOLUCIÓN

Naturalmente esto no era suficiente pues se mantenía una situación totalmente absurda: la existencia de inmensas tierras sin cultivar, donde a cada momento había problemas entre los campesinos que trataban de ocuparlas e instalarse en ellas y el propietario que acudía a las autoridades de policía para impedir que eso ocurriera. La solución jurídica que se propuso entonces, la cual creo que es interesante volver a estudiar, fue declarar, en favor del Estado, la prescripción del derecho de propiedad sobre las tierras que permanecieran sin cultivar durante un lapso de tiempo determinado.

Así, el derecho del campesino que había invadido nacía de la prescripción del derecho del propietario titular, de modo que el campesino-colono podía acudir al Estado para que le hiciera la adjudicación correspondiente. Este problema —de carácter primordialmente jurídico, pero, desde luego, también social y económico— fue por

mucho tiempo el centro de las discusiones sobre el problema agrario en Colombia. En esa época, no se presentaba una aguda escasez de tierras; lo que había era una disputa entre los propietarios de tierras que se mantenían sin cultivar durante muchos años y la gente sin tierra que encontraba en ellas un terreno donde trabajar.

No voy a entrar en mayores detalles, pero a mi juicio es claro que la prescripción o extinción del dominio fue insuficiente para resolver ese problema. No había forma de saber dónde se podía aplicar la prescripción sino después de que surgía el conflicto; el mismo surgimiento del conflicto era el que avisaba que se había presentado una situación jurídica contemplada por la Ley y la Constitución. Justamente, una de las reformas que introdujo la Ley 135 de 1961 fue establecer que todos los propietarios que tuvieran una extensión de tierra determinada, o que alegaran tener derechos sobre ella, tenían la obligación de presentar los títulos al Incora. Durante el tiempo en que participé en las deliberaciones del Consejo del Incora, lo que nos ocupaba principalmente era la atención de quienes alegaban ser propietarios y querían obtener, y obtenían cuando tenían razón, una especie de paz y salvo del Incora, es decir, la declaración de que en realidad habían ocupado las tierras, las habían trabajado y tenían derecho sobre ellas, bien fuera porque las habían comprado a otras personas, bien fuera por su trabajo personal.

No he vuelto a repasar la lista de reclamaciones ni a calcular la cantidad de tierras que volvieron al Estado en razón de esas disposiciones legales. Sin embargo, debo recordar que la Ley 135 previó que el Incora debía hacer esas declaraciones y, naturalmente, que éstas debían obtener la aprobación del gobierno. Debo mencionar también que esta cuestión jurídica tiene raíces muy antiguas y que en mi opinión debe ser examinada en una reunión como ésta.

## LOS PRIMEROS TÍTULOS

El problema se remonta a la conformación de la propiedad privada en Colombia, desde la Conquista y la Colonia. Un asunto que todos ustedes conocen y sobre el cual se ha escrito mucho, sobre el cual hay obras muy interesantes, como la del doctor Hernández Rodríguez o las de diversos autores españoles. La verdad simple es que en esa época se consideraba que las tierras eran de propiedad real y, en virtud de las mercedes reales, en una parte de ellas se constituyeron las Encomiendas, sobre las cuales creo inútil extenderme porque todos ustedes las conocen bastante bien. Y, desgraciadamente, en otra parte de las tierras reales se conformaron los Resguardos. Digo “desgraciadamente”

por la forma en que se desarrolló ese proceso. Las tierras reservadas para repartir entre los campesinos pobres regularmente no eran las mejores y, a pesar del reparto, el problema no se resolvió, muchas veces se agravó, porque no se decretó la prohibición de vender el resguardo y, así, esas tierras destinadas al pequeño agricultor pasaron a ser de propiedad particular.

Este fue el origen de muchas haciendas en diversos lugares del país, a veces localizadas en suelos buenos y otras en tierras malas, pues los beneficiarios de grandes extensiones ya habían escogido las mejores tierras y sólo dejaban para repartir los terrenos de los Resguardos, las tierras de inferior calidad. En este proceso tuvo mucha responsabilidad mi partido, el gran partido liberal, porque con un individualismo extremo consideraba que la institución de los Resguardos no debía tener ninguna limitación y esto facilitó la concentración de la propiedad de la tierra en muchas zonas del país.

Me parece que ese problema jurídico sigue vigente aunque no exactamente con las mismas características del pasado. Parece que hoy el principal problema jurídico en cuestiones agrarias es establecer cuáles tierras ya pasaron a ser propiedad privada y si debe continuar o detenerse el proceso de apropiación de tierras baldías por los particulares. Desde luego, en el curso de los últimos decenios se ha tratado de poner coto a la apropiación de grandes extensiones de baldíos por propietarios ricos. En muchas regiones del país se formaron latifundios enormes aprovechando las leyes sobre baldíos o comprando los derechos de pequeñas adjudicaciones de baldíos; en otras ocasiones he descrito este último fenómeno, que tuve que manejar directamente cuando comenzaba mi vida pública y que se presentó sobre todo en Cundinamarca y en el Tolima.

Pienso que hoy en día, cuando se invoca tanto el sagrado derecho de propiedad, es importante señalar cómo funcionaba esa forma de apropiación para mostrar que esos derechos no son tan sagrados, pues muchas veces no tuvieron un origen muy defensible. La ley establecía el derecho de que quien desmontara una tierramonte, una tierra virgen, obtuviera su adjudicación, que se le adjudicara la tierra que había desmontado y una cantidad adicional. Eso dio lugar a la formación de grandes latifundios pero también a la formación de minifundios que muchas veces fueron comprados por otras personas.

## LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Esta manera de adquirir el derecho se mantuvo hasta la promulgación de la última Ley, que lo morigeró, y, desde el punto de vista ecológico,

que antes no se contemplaba y hoy es imprescindible tener en cuenta, tenía un gravísimo problema: se fue tumbando el monte sin prestar ninguna atención a la conservación de las aguas y de las mismas tierras, lo que se tradujo en un daño inmenso en una buena parte de las tierras agrícolas del país.

Recuerdo que hay un poema sobre el cultivo del maíz en Antioquia que describe en forma dramática el problema de la destrucción de los bosques, la extracción de los grandes troncos, la quema –la *candelaria*, como se llamaba allí– y luego la siembra, sin prestar el cuidado necesario para conservar las aguas y las especies vegetales, que deben preservarse.

Desde el punto de vista jurídico, el hecho escueto es que la estructura de la propiedad agraria se fue conformando, primero, por la vieja adjudicación de las grandes extensiones que se otorgaron a los encomenderos, que luego pasaron a considerarse como haciendas particulares, segundo, por el derecho que concedió la Nación a solicitar la adjudicación en propiedad de las tierras que se demostrara haber trabajado. Es natural que en este punto haya surgido un problema jurídico: la dificultad para establecer el origen de los títulos. El país ha tenido muchas dificultades para resolver este problema y, como ya señalé, fue la principal ocupación del Incora en sus primeros tiempos, de modo que se hizo necesario modificar las primeras leyes sobre el particular para hacer obligatoria la denuncia de las propiedades y luego proceder a su estudio.

Hace mucho tiempo que no tengo vínculos con el Incora y no sé cuál es el volumen de las tierras denunciadas que el Incora declaró como propiedad nacional debido a que su utilización no estaba cubierta por las normas que preveía la Ley. Esta sigue siendo una cuestión de gran importancia en algunos departamentos, porque refleja las posibilidades que tiene el Estado para establecer agricultores en tierras más o menos adecuadas para ese establecimiento. Naturalmente, dentro de las tierras denunciadas hay muchas que no sirven para el asentamiento de pequeños propietarios. Sin embargo, es importante saber cuánta tierra está disponible, cuál es el inventario del Incora y cómo se puede aprovechar debidamente ese inventario. Por supuesto, ya no para explotar desordenadamente las tierras sino para planear formas de explotación razonables que preserven la vegetación, impidan la destrucción de los árboles y conserven las fuentes de agua.

Tenemos, pues, que un aspecto fundamental del derecho agrario colombiano es el de los procedimientos para que las tierras salgan del Estado, de las disposiciones para que el Estado las recobre y de

las normas recientes para evitar que, en el afán de obtener derechos de adjudicación, se destruyan o se dediquen a la agricultura tierras que no deben estar en esa actividad, bien sea porque están ocupadas por vegetación que es necesario conservar, bien sea porque contienen bosques u otras especies que mantienen las fuentes de agua, que desaparecen cuando se destruye totalmente la vegetación que absorbe las lluvias y va alimentando normalmente las corrientes de agua.

Como ven, ese es el primer aspecto del problema de la reforma agraria en Colombia. A este nivel no se trata de adquirir el derecho de propietario legítimo sino de establecer si en realidad los propietarios son o no legítimos.

### **LA SITUACIÓN LABORAL EN LOS AÑOS VEINTE: LOS ARRENDATARIOS**

A fines de los años veinte y principios de los años treinta, junto a esa primera cuestión, en otros departamentos se presentaba otro problema, de carácter jurídico-laboral: las relaciones entre el propietario de la tierra y el arrendatario de los terrenos que le entregaba el propietario nominal. Este aspecto jurídico-laboral también es sumamente importante.

Las relaciones tradicionales habían llegado a considerarse normales pero, de repente, empezaron a surgir reclamos de los campesinos y se crearon situaciones sociales sumamente graves, porque las condiciones que regían las relaciones entre propietarios y arrendatarios algunas veces eran extremadamente injustas. Me tocó conocer personalmente cómo se formaron ciertos cafetales. Por lo general, al campesino se le daba una porción de tierra donde podía sembrar maíz y otros cultivos de pancoger; a cambio, tenía la obligación de sembrar café en una cantidad determinada de hectáreas. Una vez que el café entraba en producción, el producto iba al propietario y éste pagaba una suma fijada muy arbitrariamente a quien había cultivado, a quien realmente había levantado el cafetal. El resultado final era muy favorable para el propietario: la que antes era una tierra inculca le era devuelta sembrada con café y plantas de sombrío, y el arrendatario seguía trabajando para recoger el café y mantener las plantas a cambio de una remuneración regularmente muy baja.

En torno de ese aspecto jurídico-laboral se crearon demasiados problemas. El comunismo de Viotá nació de esas relaciones laborales, surgió a causa de ese régimen absolutamente injusto. El dominio de los propietarios era tan severo que puede ilustrarse con un simple ejemplo: la obligación que tenían los arrendatarios de pagar un peaje

para atravesar de una parte a otra de la finca; imagínense, tener que pagar para entrar a su propia parcela.

### **LAS MEJORAS DE LOS ARRENDATARIOS Y SU VALOR**

En ese entonces se establecieron unos reglamentos para tratar de regular las relaciones entre el propietario de la tierra y el arrendatario que, en mi opinión, tuvieron algunos efectos positivos, aunque no sé hasta qué punto; además, los arrendatarios han ido desapareciendo o por lo menos esa vieja forma de arrendamiento. Después de ensayar esas reglamentaciones, se establecieron algunas disposiciones legales sobre los avalúos de las mejoras pues, pasado algún tiempo, el problema del avalúo de las mejoras llegó a ser uno de los más agudos en el campo de la legislación social agraria. Había que definir los derechos del campesino que había realizado las mejoras y decidir quién fijaba su valor, pero sobre todo había que tener en cuenta las consecuencias sociales de dejar sin tierra de la noche a la mañana a un individuo que en calidad de arrendatario había tenido una posición parecida a la del propietario, pidiéndole al propietario que le entregara la tierra que le había dado en disposición. Esta cuestión jurídica se resolvió a medias, pues sólo se estipuló cómo se fijaba el valor de las mejoras y se permitió que el propietario se hiciera a la tierra que había sembrado y cultivado el arrendatario. El resultado fue una mayor concentración de la propiedad de la tierra.

No sé si se hayan hecho estudios estadísticos recientes que muestren hasta qué punto subsiste esa situación. Pero hasta hace algún tiempo ese era un tema de estudio obligado porque se consideraba que era una materia esencial del régimen de propiedad territorial en el país. A mi entender, las dos cuestiones más importantes desde el punto de vista jurídico eran la comprobación de la propiedad y las relaciones laborales entre el propietario de la tierra y el arrendatario o el aparcerero, porque la aparcería era, y creo que sigue siendo, muy frecuente en muchas zonas del país.

### **PROBLEMAS SOCIALES, ÉXODO RURAL Y COLONIZACIÓN**

Es natural que los hechos que he relatado tocan una serie de problemas jurídicos, pero en el fondo había una cuestión social de mayor envergadura, es decir, había que decidir si se le daban tierras o se abandonaba a una población que iba creciendo aceleradamente. Como era de esperar, este dilema siguió dos cursos naturales. El primero fue la colonización de nuevas tierras por parte de campesinos que

ya no cabían en sus pequeñas propiedades, es decir, de familias con varios hijos a los que ya no podían sustentar con el producto de sus parcelas y tenían que migrar a zonas inexploradas o recién abiertas, sometiéndose, al menos nominalmente, al régimen de adjudicación de baldíos. El segundo, con profundas y graves consecuencias sociales, fue la migración hacia las ciudades, a donde llegaban gentes privadas de toda posibilidad de ganarse la vida trabajando la tierra o expulsadas por los propietarios que mecanizaban las explotaciones agrícolas. En esas condiciones, la tecnificación de la agricultura requería menos brazos y acentuaba el éxodo hacia las ciudades.

Con el profesor Currie tenemos una especie de polémica amistosa sobre las consecuencias de esta situación. Cuando él dio a conocer la *Operación Colombia*, a mí inicialmente me dio la impresión de que era una presentación interesante para derrotar la Reforma Agraria. Sin embargo, esas no eran sus intenciones, sino una derivación lógica de sus propios puntos de vista sobre el tema, que son muy respetables. La tesis del profesor Currie, que considero indispensable tener en cuenta cuando se estudian los problemas jurídicos y económicos de la Reforma Agraria, era que existía un exceso de población en los campos. Eso podía ser cierto, y seguramente era cierto en algunas regiones del país, donde la densidad de la población campesina había llegado a ser muy grande.

Naturalmente, esa presión podía atenuarse siguiendo los dos caminos mencionados. Uno, que no necesariamente era perjudicial, era la colonización de nuevas tierras, siempre que se realizara en forma adecuada, aunque nunca había tenido una dirección razonable por parte del Estado. El otro era la migración hacia las ciudades, cuyo resultado ha sido este considerable crecimiento urbano que hoy vemos. A este último debe agregarse una consideración, difícil de comprobar a primera vista pero que considero un tema de reflexión importante: la gente que ha abandonado el campo y ha venido a las ciudades no ha sido la más preparada, la más capaz. Esa migración no ha privado al campo de una clase directiva o empresarial pujante. Pienso que esta cuestión merece un estudio más detallado.

La *Operación Colombia*, por supuesto, no se llevó a cabo como programa de gobierno, sino que fue la comprobación de un proceso que venía avanzando naturalmente. No puede decirse que las medidas del Estado encaminadas a mejorar las condiciones de la población urbana hayan desatado ese proceso o hayan sido el factor que provocaba la migración. En mi opinión, la migración se acentuó con la construcción de vías y redes de comunicación, la ampliación de la educación y la

multiplicación de las escuelas; en fin, hubo una serie de factores que se conjugaron para crear una situación difícil de repetir y analizar en su totalidad, pero que gradualmente fueron produciendo este fenómeno que hoy tenemos que enfrentar: el enorme y desordenado crecimiento de unas ciudades que requieren una costosa red de servicios, en cuya conformación el Estado, los departamentos y los municipios han mostrado por lo general una impericia notable y despilfarrado una cantidad considerable de recursos.

### **LA POBLACIÓN RURAL SIGUE AUMENTANDO**

Es cierto que como consecuencia del proceso migratorio ha cambiado la proporción entre la población urbana y la población rural. Hoy en día, la población que habita en las ciudades es mayor que la que vive en los campos, pero eso no quiere decir que la población rural haya disminuido en términos absolutos. La población rural sigue aumentando, con menos rapidez que en otras épocas desde luego, y subsiste el problema que dio lugar a los programas de Reforma Agraria, porque el aumento de la población rural se traduce en una oferta de brazos que no encuentran ocupación, que no encuentran tierra disponible, tierra propia donde instalarse.

El problema que hoy enfrenta el país en esta materia es la existencia de una población rural creciente que carece de tierras y que, por consiguiente, carece de medios para trabajar, de modo que trata de resolver su problema migrando a tierras baldías o generando, por sus mismas circunstancias, un conflicto, a veces álgido, con los propietarios titulares de la tierra. Estos a veces poseen grandes extensiones mal trabajadas mientras que el campesino se encuentra sin tierra.

Es decir, volvemos a una situación semejante a la de los años veinte, cuando se tenía más conciencia de estos problemas y tuvo auge una frase, tal vez acuñada por algún autor español que hablaba de los hombres sin tierra y de la tierra sin hombres. Creo que en Colombia todavía existe ese problema y que hay regiones donde es bastante agudo.

### **REFORMA AGRARIA INTEGRAL Y DESARROLLO RURAL INTEGRADO**

Es natural que surja la pregunta ¿bueno, cómo se resuelve este problema, este problema de los hombres sin tierra y de la tierra sin hombres? La respuesta encierra aspectos jurídicos de la mayor importancia, pero también aspectos sociales y económicos; en primer lugar, la violencia

y en segundo lugar, la dificultad y el costo de instalar a esos hombres sin tierra, de darles tierra y lograr que esos campesinos, que no tienen la responsabilidad y la formación propias de la gestión empresarial puedan adquirirlas, utilizarlas en sus actividades, modernizar su producción, adoptar las nuevas técnicas agrícolas, etcétera. Todo eso constituye un conjunto de problemas cuya solución ha venido a denominarse Reforma Agraria Integral, principalmente por parte de algunos enemigos de la reforma agraria, que la consideran imposible si no se combinan todos esos elementos.

Junto a la llamada Reforma Agraria Integral ha florecido otro concepto más razonable, el de Desarrollo Rural Integrado, es decir, hacer reforma agraria acompañándola de los servicios, de la dirección técnica y de la orientación. Como ven, las frases no faltan y son bastante expresivas, lo difícil es ponerlas en práctica, aunque en la práctica el Desarrollo Rural Integrado ha ido tomando dimensiones de cierta importancia.

Creo que la idea del Desarrollo Rural Integrado floreció en México por las especiales circunstancias que precedieron al desarrollo de la reforma agraria mexicana. Como ustedes saben, ésta creó los ejidos, una especie de propiedad comunitaria, pero a medida que ha ido creciendo la población, los ejidos se han vuelto insuficientes y, en realidad, lejos de ser una reforma real, se convierte en una forma de sujeción del grupo social al ejido que le fue adjudicado. Es cierto que han atenuado un poco la intensidad de la migración hacia las ciudades, que en México ha adquirido unas dimensiones extraordinarias. No obstante, el número de personas que deben sustentarse con el ejido primitivo es cada vez mayor, y para obtener el sostenimiento necesario se debe aumentar la productividad. Esa mayor productividad, asociada a una serie de obras, como el regadío en pequeña escala, y a una serie de acciones de desarrollo técnico es lo que ha recibido el pomposo nombre de Desarrollo Rural Integrado, que yo acojo con mucho gusto.

Naturalmente acojo ese nombre siempre que no se lo presente como un sustituto sino como un complemento de la reforma agraria. Es evidente que la reforma agraria encuentra un complemento natural en el desarrollo rural integrado, porque éste comprende otros elementos, como por ejemplo el manejo del riego, que es de una importancia capital en México, tal vez más entre nosotros.

El Desarrollo Rural Integrado involucra también la diversificación de la producción, la introducción de especies nuevas, la sanidad vegetal, además de todo lo que se refiere al mejoramiento de la vida rural, cuya importancia tiene una enorme trascendencia, pues no de-

bemos fijarnos tan sólo en cómo está repartida la tierra sino también en cómo vive y cómo debe vivir la gente, en cómo se pueden mejorar las condiciones de vida de la población rural.

### LA REFORMA AGRARIA MODERNA Y LA FAO

En este punto nos encontramos con una serie de problemas adicionales, como el de la vivienda, el de la salud, el de la educación, muchos de ellos de una complejidad realmente extraordinaria. Hace algunos años, el problema de la reforma agraria se discutió en una conferencia internacional realizada en Roma y ya en esa época se consideraba que la reforma no podía reducirse a la distribución de la tierra, a un cambio en la forma de la explotación de la tierra, sino que era indispensable que esta redistribución viniera acompañada de otro tipo de reformas. A veces suelo recordar, sin mucho éxito valga la verdad, que las conclusiones de la Conferencia de Roma fueron aprobadas por todos los países, creo recordar que no hubo ni un solo salvamento de voto.

Una de las conclusiones más importantes afirmaba que la reforma agraria debía significar una redistribución del poder: económico, político y social. A estas horas de la vida quiero reafirmar esa declaración, en cuya redacción tuve que intervenir. Pienso que se razona en una forma muy elemental cuando se cree que la reforma agraria es tan sólo una transferencia de la propiedad de la tierra. La reforma agraria debe llevar efectivamente a esa gran transformación, la redistribución del poder, social y económico. Por supuesto, si la propiedad deja de estar concentrada en unas pocas manos y cesa la vigencia de los sistemas de explotación del trabajador por el patrono, hay una transformación del poder político, pues es claro que la concentración de la propiedad da un poder político muy grande a quienes detentan la propiedad.

Pero la mera redistribución de la propiedad es insuficiente para lograr ese objetivo. Es necesario que al mismo tiempo se hagan reformas políticas y sociales que impidan la perpetuación del dominio de la casta de propietarios y eviten el estallido de una revolución para transformar esa situación. Nadie debería olvidar que ya han ocurrido esos estallidos revolucionarios, como sucedió en México y luego en otros países. Ahora bien, es natural que la forma como se redistribuye el poder político y económico tiene que ver con las orientaciones políticas y generales de la sociedad. La redistribución del poder económico puede consistir en la apropiación de las tierras por el Estado, como sucedió en los países comunistas, o, como es más deseable, en la apropiación de la tierra por los campesinos organizados, de modo que

no se pierda la productividad agraria, se puedan asimilar los progresos técnicos en la agricultura y los campesinos mejoren su nivel de vida.

Esta transformación política y económica trae consigo la transformación social, que es a lo que debemos aspirar, pues el objetivo final de la Reforma Agraria es justamente el cambio social, entendido como un mejoramiento del nivel de vida rural y un mayor acceso a todos los beneficios de la vida moderna. La historia nos enseña que, desde el punto de vista social, la evolución en los campos ha sido muy lenta y muy estratificada. La Reforma Agraria busca acelerar ese proceso de transformación y lograr que al mismo tiempo que se redistribuye la propiedad de la tierra haya una redistribución del poder económico, político y social.

### **HACIA UNA SOCIEDAD MÁS IGUALITARIA**

Ustedes me tienen que perdonar una alusión política, que considero indispensable y conveniente. Para tratar de resolver ciertos problemas internos del partido liberal (que siempre es tan difícil de manejar) hace algunos años redacté un proyecto de estatutos donde se intentaba definir la naturaleza del liberalismo colombiano, que en mi opinión es bastante distinto del liberalismo de otros países. Algún día habrá que volver sobre este tema porque hoy se considera que es indispensable agregarle el término social, como hicieron los conservadores, para ingresar a ciertas asociaciones internacionales. No creo en esos adjetivos, en palabras pomposas; quizá ya estoy muy viejo para cambiar de criterio. Pues bien, en aquellos estatutos a los que me refiero, se decía que el partido liberal buscaba una sociedad cada vez más igualitaria, sin perjudicar a quienes ya tienen algo llevándolos al nivel de los pobres, sino tratando de mejorar la vida de los pobres, sobre todo de los más pobres. Ese es un criterio que no se puede perder de vista al estudiar los aspectos sociales y jurídicos de la Reforma Agraria, pues su objetivo primordial es el mejoramiento humano y es obvio que un proceso deliberado no puede perder de vista sus objetivos. Si eso es lo que hoy se está tratando de hacer, empezando por los más pobres, no tengo objeciones, aunque no estoy seguro que esa sea la tendencia.

Cuando se persiguen objetivos de mejoramiento humano hay que tratar de mejorar primero las condiciones de los más pobres. Y esto naturalmente tiene consecuencias jurídicas, consecuencias en el campo del Derecho Agrario, en el campo de las leyes y reglamentaciones, por ejemplo, sobre adjudicación de tierras, asignaciones presupuestales, prestación de servicios, ubicación de la población campesina.

## **EL DERECHO AGRARIO Y LA REDISTRIBUCIÓN DEL PODER**

Como ven, la Reforma Agraria, entendida como redistribución del poder económico, político y social, tiene importantes consecuencias en el campo del Derecho Agrario. El Derecho Agrario debe ser uno de los instrumentos para lograr la transformación, a pesar de que sea un instrumento difícil de manejar porque choca con viejos y afianzados conceptos de propiedad que, sin embargo, se van quebrantando gradualmente o tienen que quebrantarse por medios legales. El concepto primitivo de propietario absoluto, que sólo tenía que explotar la tierra en su beneficio, sin tomar en cuenta los factores ecológicos ni los factores sociales y políticos de su entorno social, tiene que desaparecer forzosamente. Debe sujetarse a normas. ¿Cómo se regula la explotación de la tierra, las relaciones laborales, los deberes de los propietarios? ¿Qué normas jurídicas deben adoptarse para lograr la redistribución aprobada en la Conferencia de Roma?

Me doy cuenta de que he concedido un espacio muy pequeño a los aspectos del Derecho Agrario que son el tema de discusión en este seminario, pero no he tenido el tiempo suficiente para hacer una revisión jurídica de las normas vigentes después de las reformas, en vez de recordar mis vinculaciones con la Reforma, que al fin y al cabo son cosas secundarias.

## **LA FUTURA LEGISLACIÓN AGRARIA Y SOCIAL**

La Ley 135 de 1961 se estudió con mucho cuidado, en esos años se trabajaba con mucha formalidad y con mucha disciplina, incluso creo que es una de las pocas leyes que han salido del Congreso con una buena redacción, con defectos naturalmente. Salió con defectos porque en esta materia siempre hay que hacer transacciones que uno no querría pero que a veces son inevitables. Después han venido otras menos meditadas, con menor intervención de todos los elementos sociales y, por los resultados, creo que en algún momento tendrá que revisarse por completo la legislación sobre la materia y la orientación misma de la reforma.

La última Ley de Reforma Agraria será, sin duda, objeto de un análisis detallado en este seminario. No me comprometo a intervenir en el debate porque se me vuelve un problema político y no deseo tener contrariedades, pero todos ustedes se darán cuenta de las dificultades que en todo momento existen para conseguir los objetivos económicos, sociales y políticos de la reforma agraria, para encuadrarlos adecuadamente en normas jurídicas, en unas normas jurídicas que

sean respetadas y, desde luego, que correspondan al ordenamiento jurídico del país.

Les pido perdón porque cuando empiezo a hablar se me pasa el tiempo, sin consideración con el auditorio y en este caso ya me he excedido demasiado. Pero, como suele decirse, para mí la Reforma Agraria ha sido una goma, mi principal interés en la vida pública junto con el de la vivienda, urbana y campesina. Estos son los temas que más me han apasionado, aun cuando haya tenido que dedicar mucha parte de mi vida a tratar con la contabilidad nacional, calcular los déficits y superávits y otras cosas por el estilo, mucho menos atractivas que el estudio de los cambios jurídicos y técnicos que llevan a la transformación social del país y al mejoramiento de la vida de su población.

Hoy más que nunca creo que la reforma es indispensable, creo que para lograr la paz en el país hay que aplicar un espíritu de justicia, sin olvidar que el papel de los funcionarios públicos y de los partidos es encontrar los medios para que la sociedad colombiana sea una sociedad cada vez más igualitaria, de modo que debemos aceptar que en muchas zonas y sectores del país es necesario redistribuir el poder económico, político y social. La distribución del poder que hoy existe no es justa, hay que decirlo y hay que repetirlo, no sólo porque es una tarea que debe asumir mi partido, sino porque todos los colombianos tienen que estarse dando cuenta de que una mala distribución del poder económico, político y social tiene pésimas consecuencias: la violencia, el caciquismo político, la brecha de exasperación explosiva entre unos sectores reducidos de la población y la gran masa pobre, el descontento con el género de vida que están soportando las gentes, ese género de vida que debemos transformar en forma radical.

A este último respecto y para terminar, debo recordar que la Reforma Agraria nació también con el fin de mejorar la vivienda rural; los primeros esfuerzos se realizaron porque se tuvo en cuenta la opinión de algunos técnicos médicos que consideraban que el género de vida y la supervivencia misma de las gentes en ciertas regiones estaba íntimamente ligada a la calidad de la vivienda rural. Naturalmente, para cambiar las condiciones de la vivienda rural muchas veces también es necesario cambiar la propiedad de la tierra y la forma como está distribuida.

Me disculpo de nuevo por esta larga pero grata intervención y formulo votos por que este seminario, al que asiste gente tan distinguida y experimentada en la materia, arroje luz sobre los problemas más graves de América Latina y de nuestro país.