

La reforma agraria sandinista

Marvin Ortega

Marvin Ortega: Economista nicaragüense. Investigador del Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERRA).

Lo primero que debemos señalar es que cuando se habla de reforma agraria en Nicaragua, nos estamos refiriendo a una acción promovida y dirigida por el FSLN desde la dirección del gobierno revolucionario. De allí que para conocer los objetivos que se plantea la reforma agraria sandinista debemos comenzar con los planteamientos del FSLN. En la historia de esta organización encontramos dos visiones sobre la reforma agraria, una en el programa histórico del FSLN en 1969, y la otra presente en la primera proclama del Gobierno de Reconstrucción Nacional en 1979. En ambas se contempla la necesidad de transformar las estructuras de tenencia de la tierra, conceder crédito, asistencia técnica y servicios sociales al campesinado, privilegiándose en ambas las formas asociativas de producción. En los dos casos se trata de una visión revolucionaria de la reforma agraria. Sin embargo, entre las dos se encuentra una diferencia muy importante. En el programa histórico del FSLN, la reforma agraria está ideada para liquidar el latifundio, fuera éste de tipo capitalista o feudal. Con este programa el FSLN invitó al campesinado desde la década del 60 a integrarse a la lucha armada contra la dictadura somocista.

Diez años más tarde, en 1979, en la primera proclama del Gobierno de Reconstrucción Nacional, desaparece la promesa de destruir todo latifundio, y la afectación se limita a las propiedades de la familia Somoza, el mundo de corrupción que la rodeaba, así como las tierras ociosas y en abandono. En esta oportunidad el programa pretende ampliar la base antisomocista con todas las fuerzas susceptibles de

enfrentarse a la dictadura, incluyendo a terratenientes capitalistas y de tipo feudal.

En este sentido, las diferencias entre estas dos concepciones, que si bien responden a situaciones políticas diferentes, van a marcar los ritmos de avance de la reforma agraria, pues el fondo de tierras a distribuirse se ve limitado por la alianza de clases, al mismo tiempo que permite sobrevivir a la gran propiedad terrateniente.

Vista en el tiempo la reforma agraria sandinista ha pasado en su realización por tres fases importantes. La primera iniciada durante la guerra de liberación en 1979, y que se extiende hasta la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en julio de 1981. Esta fase se caracteriza por una fuerte presión campesina por la tierra, el inicio de las confiscaciones y expropiaciones de la gran propiedad y por el acceso de los trabajadores del campo a la organización; un segundo período va desde la promulgación de la Ley de Reforma Agraria a junio de 1985, fase en la que predomina la preocupación por organizar un área de propiedad estatal y un movimiento cooperativo fuertes, en la que se registra la agudización de la agresión imperialista y un serio deterioro de las condiciones de vida en el campo; y finalmente de junio de 1985 a la promulgación de las reformas a la Ley de Reforma Agraria en enero de 1986, fase en la que se imponen las entregas masivas de tierra y la revisión a la Ley de Reforma Agraria, adaptándola para poder cumplir con la presión campesina por la tierra.

Primera fase: 1979 a julio de 1981

Las acciones de reforma agraria en el país se iniciaron durante la guerra de liberación, por medio de invasiones campesinas a las fincas de los grandes propietarios terratenientes, independientemente de su signo político.

Esto plantea de entrada dos aspectos que deben ser destacados: por un lado el FSLN respondiendo a su compromiso de impulsar los cambios en el agro, mucho más en la dirección de liquidar la gran propiedad, que pensando en la afectación del mundo somocista, tal como lo anunciaba la proclama del Gobierno de Reconstrucción; y en el otro la fuerte demanda campesina por obtener un pedazo de tierra, que no hace diferencias políticas con los propietarios.

Por supuesto esta coincidencia de acciones no estaba exenta de contradicciones. La guerra de liberación supuso para el sandinismo, como señalábamos anteriormente, un arco de alianzas donde estaban incluidos representantes de los grandes propietarios de tierras. Estos propietarios no somocistas fueron afectados por las invasiones de tierras aun antes del triunfo. Sucedió que para los trabajadores del campo no existía una diferencia sustancial entre la propiedad de Somoza o la de un capitalista no somocista. Las dos, por igual, representaban formas de propiedad

que habían crecido de la expropiación campesina o de la explotación de la fuerza de trabajo asalariada. Por eso les daba lo mismo tomarse una propiedad que fuera de un somocista o la de un capitalista no somocista, independiente de los compromisos asumidos por el FSLN. Esta conducta campesina refleja que la contradicción superaba el somocismo, y se extendía a todas las propiedades que se formaron vía la acumulación precapitalista y capitalista.

Frente a esta presión el FSLN actuó asumiendo la dirección de las invasiones a través de sus militantes en los frentes de guerra, quienes compartían el sentimiento de los trabajadores del campo frente al latifundio.

Sin embargo, una vez conquistado el poder e iniciado el proceso de ordenamiento del nuevo Estado, el primer decreto que aludía a la confiscación de bienes (decreto N° 3 del 21 de julio de 1979) se limitó a golpear a la familia Somoza, los militares y los funcionarios que habían abandonado el país antes de 1977, excluyendo de hecho al latifundio. En lo fundamental se afectó lo que podría considerarse la propiedad de las personas comprometidas con los crímenes y robos de la dictadura.

El contenido de este decreto obedecía en parte al compromiso político asumido por el FSLN de no afectar más allá del régimen somocista, pero también se sustentaba en la creencia de que el somocismo controlaba más de la mitad de las propiedades agropecuarias del país, con las que se podía dar una respuesta inicial a las necesidades de tierra planteadas por el campesinado¹. La apreciación con todo no era totalmente correcta. Muy pronto habría de conocerse que el área somocista era menor al 20% del área en fincas del país, porción insuficiente para responder a la presión campesina por la tierra.

Con ese fondo de tierras para distribuir entre los campesinos (sólo el área confiscada al somocismo), el campesinado no encontró respuesta a su demanda de tierras, y pronto continuó con la invasión de fincas de propietarios no aludidos en el decreto N° 3. En esta oportunidad el FSLN nuevamente optó por mantener sus vínculos históricos con los trabajadores, y el 8 de agosto de 1979, la junta de gobierno emitió el decreto 38, por el cual se intervenían preventivamente las propiedades de todos aquellos sospechosos de haber tenido vínculos con el somocismo. En esta situación se encontraban muchos de los grandes propietarios del país, pero el decreto además permitía englobar en esta categoría a cualquier capitalista al que quisieran invadir los trabajadores.

Pero a pesar de estos decretos el fondo de tierras para la reforma agraria continuaba siendo insuficiente. Para ello, en un intento de ampliar el acceso a la tierra al campesinado se emitió el 13 de febrero de 1980 el decreto 293, dirigido a obligar a los propietarios al arrendamiento exigido en beneficio de arrendatarios, medieros, aparceros y colonos, que en el momento del decreto se encontraban

¹ Wheelock, Jaime: Entrevista concedida a *Perspectiva Mundial*, Vol. 3, N° 16, 3 de septiembre de 1979, p. 14.

cultivando esas tierras.

Estos tres decretos constituyeron durante los primeros seis meses de gobierno sandinista, la base de las acciones de reforma agraria, que como vimos, surgieron no tanto de una planificación de acciones estatales, sino como producto de una fuerte presión campesina, organizada por la prosandinista Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) nacida prácticamente con la insurrección final que derrotó a Somoza, como lo fue la manifestación de enero de 1980, cuando más de 60 mil campesinos marcharon a Managua para exigir a la junta de gobierno que no devolviera ni una pulgada de la tierra confiscada o intervenida por el Estado.

El reclamo del campesinado tenía su razón de ser. La burguesía no estaba contenta con el rumbo que tomaban las acciones de reforma agraria, y también presionaba ante el gobierno para frenar las invasiones campesinas. Por lo menos en dos oportunidades, durante estos meses, los empresarios enviaron cartas a la junta de gobierno solicitando la promulgación de una Ley de Amparo y el cese de las confiscaciones e intervenciones, las que no estaban sujetas a ninguna apelación.

Aquí también hay que tomar en cuenta que cuando hemos señalado que frente a las invasiones de tierras el FSLN optó por el campesinado, no debemos olvidar que al mismo tiempo esto arriesgaba su política de unidad nacional. Y esta política sostenida por el FSLN era parte de una concepción a largo plazo, pensada para contribuir al sostenimiento de un proyecto de transformaciones profundas en el tradicional traspatio del imperialismo norteamericano. De ahí que si bien el FSLN optaba preferentemente por los trabajadores, necesitaba, por otro lado, mantener su alianza con la burguesía, como parte de una estrategia de enfrentamiento con el imperialismo que debía tener la base nacional más amplia posible.

Como resultado de las presiones el gobierno revolucionario emitió el 29 de febrero de 1980 el decreto 329, por el cual se establecía que todas las propiedades intervenidas hasta el momento no serían devueltas a sus antiguos propietarios, pero que en adelante no habrían más expropiaciones de tierras que aquellas ordenadas por el Estado para acciones concretas de reforma agraria. Este decreto pretendía complacer al campesinado no devolviendo lo que ya se había invadido, pero prohibiendo de hecho nuevas invasiones, y al mismo tiempo se pretendía calmar a los grandes propietarios que se encontraban trabajando sus tierras eficientemente, ofreciéndoles seguridad en sus propiedades.

Durante este período, julio de 1979 a febrero de 1980, la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) que organizaba conjuntamente a obreros y campesinos, llegó a nuclear a más de 35 mil personas, extendiendo su organización por todo el país. En los meses siguientes y antes de julio de 1981, más de 80 mil campesinos y obreros agrícolas se encontraban organizados en el país. Esta fuerza sostuvo su presión por la tierra, la que no había sido calmada por los decretos emitidos hasta entonces. Y no se había calmado porque la tierra afectada era poca (menos del 25% del área nacional en fincas), pero además porque se mantenía la

contradicción entre los trabajadores del campo y los grandes propietarios.

Hasta la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en julio de 1981, esta contradicción creció, y el gobierno revolucionario para intentar profundizar la reforma agraria sin afectar a nuevos propietarios, adoptó para el campesinado las siguientes medidas: amplió el crédito y la asistencia técnica (beneficiando en 1980 a casi 100 mil familias frente a 20 mil en el mejor año del somocismo), redujo el canon de arrendamiento de la tierra a un tercio aproximadamente de los cánones del somocismo e inició la organización de cooperativas, cediendo tierras al campesinado.

Para los obreros agrícolas obligó al cumplimiento del Código del Trabajo, estimuló el trabajo asalariado aumentando los salarios agrícolas, promovió la participación obrera en la gestión empresarial, realizando, al mismo tiempo, ambiciosos programas de asistencia social en el campo, que llevó a la reforma agraria a todos los rincones del país, ahí donde no llegaban las otras instituciones que atendían el sector social de la revolución.

Estas medidas, si bien impactaron en el campo, no llegaron a dar solución a la reivindicación campesina por un pedazo de tierra. Sin embargo, en términos de los obreros agrícolas se promovió una mayor estabilidad laboral en el centro de trabajo.

En los últimos meses de esta primera fase de la reforma agraria el campesinado se separó de la Asociación de Trabajadores del Campo y fundó su propia organización, la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), la que asumió la demanda campesina insatisfecha por la tierra. En ATC permanecieron los obreros agrícolas.

Segunda fase: julio 1981 a junio 1985

A partir de julio de 1981 comienza una nueva fase al emitirse la Ley de Reforma Agraria por medio del decreto 728. Con la ley se van a emprender acciones de titulación, unas entregando tierras especialmente a las cooperativas, y otras extendiendo títulos de propiedad a viejos poseedores precaristas, en la mayoría de los casos.

La Ley de Reforma Agraria emitida tenía el espíritu de no liquidar todo el latifundio, estableciendo, sin embargo, la posibilidad de afectar a cualquier propietario. Por un lado declaraba que podían ser afectadas todas las propiedades ociosas, pero fijando un límite de área para la ociosidad (350 hectáreas en las regiones donde se asienta la gran producción capitalista, y 700 en el resto del país). Por este medio se podía expropiar a cualquiera, pero dentro de límites en que no se liquidaba al gran propietario, ya que dentro de este estrato se encuentran las principales fincas de la gran propiedad del país.

Pero además de estas características de la ley que limitaba la tierra a ser distribuida, prevaleció la voluntad de fortalecer las propiedades estatales y las cooperativas de producción. Es decir se dedicaron el grueso del crédito, de las inversiones, de la asistencia técnica y los servicios sociales del Estado a fortalecer las empresas estatales y las cooperativas de producción.

Detrás de la voluntad mencionada se encontraba la necesidad del Estado de contar con un eje productivo en el agro, capaz de romper la hegemonía de la burguesía en el sector agropecuario, pero al mismo tiempo se expresaba el deseo de avanzar hacia formas socialistas de producción, concebidas como formas superiores de organización.

Al analizar la voluntad de crear formas avanzadas de producción, encontramos que no se le prestó suficiente atención a la demanda campesina por la tierra bajo forma individual. Prevaleció la idea de que la unidad productiva campesina no era "una alternativa viable y más bien debe verse como una entidad a ser transformada"². Esta concepción traslucía el planteamiento de la superioridad de la gran explotación, pero obviaba el carácter individual de la demanda campesina, hecho que va a ser reconocido por el FSLS y las instituciones estatales más adelante.

De ahí que en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, la asignación de tierras se dirigió a las empresas del Estado y a las cooperativas de producción, y sólo muy reducidamente a campesinos individuales. En esta segunda fase de la reforma agraria que va de julio de 1981 a junio de 1985, se tituló a las empresas estatales el 19% del área en fincas del país y a las cooperativas de producción el 7%, beneficiando a 30.098 familias campesinas (25% de las familias campesinas demandantes de tierra); en el mismo período a los campesinos individuales se les entregó menos del medio % del área en fincas del país y se beneficiaron a 1.009 familias (menos del 1% del campesinado sin tierras).

Habría que agregar que acompañando la voluntad de fortalecer la propiedad bajo formas colectivas, se desarrolló dentro del aparato estatal de la reforma agraria la idea de que había disminuido la presión campesina por la tierra, a tal grado que no había necesidad de afectar más a los grandes productores privados.

Sobre esta idea encontramos su mejor expresión en la disminución de los ritmos de entregas de tierras y en la decisión de no afectar más a los grandes productores privados. En el informe de fin de año (1984) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, se señala que "probablemente durante los próximos cinco años, el énfasis no está ya puesto en la recuperación de tierras, sino el énfasis está más bien dado en el aspecto organizativo". De ahí que se planificó para el año 1985 la entrega de menos del 2% del área en fincas del país, que beneficiarían a un poco más del 3% de las familias campesinas sin tierra. Estás

² Coronel, Manuel: Entrevista al Viceministro de la Dirección General de Fomento Agropecuario, Revista *Revolución y Desarrollo*, N° 2, p. 14.

áreas pensaban ser tomadas de las empresas estatales, ya que se había decidido dejar "suspensa la aplicación de la Ley de Reforma Agraria en el sentido de afectar a productores privados"³.

La realidad con todo era otra, ya que toda la tierra entregada a las cooperativas de producción y los individuales, hasta finales de 1984, había significado apenas cerca del 7% del área en fincas nacionales, y los campesinos beneficiados se estiman en una cantidad aproximada a un 25% de los productores que demandan tierra en el país. Con esta situación, las áreas a entregarse y las familias a ser beneficiadas, planificadas para 1985, resultaban ser realmente muy pocas, con lo que de hecho se provocaba un estancamiento de la reforma agraria. La gran propiedad en fincas mayores de 500 manzanas conservaba a junio de 1985 el 13% del área en fincas, mientras las propiedades mayores de 200 manzanas tenían un área igual. En estos estratos de propiedad se sitúa en Nicaragua la producción agrícola capitalista, la que además de esa área posee tierras de la mejor calidad dotadas de alta tecnología, destinadas a unos pocos productos, lo que le permite controlar el 48% de la producción exportable (café, algodón y azúcar) y en general casi el 30% de la producción nacional.

A las políticas que describimos anteriormente se sumaron otros hechos importantes que afectaron al mundo rural uno fue la agudización de la agresión militar norteamericana y el agravamiento de la crisis económica nacional, que provocó un serio desabastecimiento del sector rural y la caída del nivel de vida de los trabajadores del campo.

A partir de 1982 las bandas contrarrevolucionarias se activaron en las principales regiones campesinas del país, afectando la actividad productiva, tanto por las pérdidas materiales y la incorporación de miles de campesinos y obreros agrícolas a las tareas de la defensa, como por la necesidad de dedicarle hasta el 40% (1985) del presupuesto nacional a la defensa. A esto se sumó la necesidad de reasentar a millares de familias campesinas que huían de la guerra, en zonas donde pudieran dedicarse a sus actividades productivas libres del peligro de las bandas.

Como en una cadena los efectos de la guerra en la producción y el deterioro de los términos de intercambio de nuestros productos de exportación, generaron la crisis que llevó al desabastecimiento grave del campo y a la caída del nivel de vida, a tal grado que se convirtió, con la falta de tierras para el campesinado en el principal problema de la revolución, ya que afectó la base social del FSLN entre los campesinos, generándose descontento y debilitando la unidad de los campesinos con la revolución.

La gravedad de la situación, que también tuvo expresión en la formación de base campesina para la contrarrevolución, llevó al FSLN a revisar la reforma agraria, y en general la presencia del Estado en el agro. Se tomó la decisión de dinamizar la entrega de tierras y se definieron medidas de atención del Estado a los problemas

3 MIDINRA: Plan de Trabajo 1985, Balance y Perspectivas, p. 33.

creados por el reasentamiento de los desplazados de guerra, se priorizó el abastecimiento a las regiones campesinas, y se han emprendido programas para el mejoramiento de las condiciones de vida, intentando disminuir las diferencias del campo con la ciudad.

Tercera fase: junio 1985 a enero 1986

Esta tercera fase se inicia al reconocerse que si existía una fuerte demanda campesina de tierras, y la necesidad de ampliar los fondos de tierra para la reforma agraria. En la práctica ha venido a ser toda una autocrítica sobre los ritmos de avance de la entrega de tierra, en la que cobra relevancia la asignación de importantes áreas a productores individuales.

A partir de las acciones de junio de 1985, cuando nuevamente se sucedieron invasiones de tierras, en el país se generalizaron las movilizaciones campesinas exigiendo tierras, hechos políticos que habían desaparecido prácticamente desde 1980. Bajo esta presión se titularon de junio a diciembre de 1985 más de 224 mil hectáreas a 17 mil familias campesinas. Estas cifras revelan que en seis meses se dio una cantidad de tierras igual a la mitad de las entregadas por la reforma agraria en el período julio 1981 / junio 1985. Como hecho importante destaca la entrega individual, que benefició a más de 6 mil familias con 98 mil hectáreas de tierra (2% del área en fincas nacionales).

Un balance de los éxitos de la reforma agraria en sus tres fases sería el siguiente: se rompió con la hegemonía de la burguesía en el agro; se constituyó un área estatal y un fuerte movimiento cooperativo; y se sostuvieron en relación a la época somocista, a pesar de los cambios en la tenencia, los niveles de la producción agropecuaria, y en muchos productos se superaron los niveles del pasado.

Sus principales limitaciones estuvieron ligadas, en su primera fase, al espíritu de sancionar exclusivamente la propiedad somocista, lo que impidió desarrollar desde temprano cambios sensibles en la tenencia de la tierra. En la segunda y tercera fase, la unidad nacional de cara a la agresión imperialista, fue un limitante, ya que impuso límites de ley al buscar los fondos de tierras en la propiedad ociosa mayor de 350 hectáreas en el Pacífico y de 700 al este del país. En el mismo sentido actuó la política de fortalecer el APP primeramente, y de condicionar la entrega de tierras sólo bajo la forma de cooperativas.

Para enfrentar esta situación de crisis de la reforma agraria se decidió reformar la ley. Las reformas decretadas en enero de 1986, por primera vez deciden enfrentarse al latifundio. Se suspenden las limitaciones de 700 hectáreas en las regiones al este del país y 350 en el Pacífico, y se establece que pueden ser sancionadas las tierras ociosas, abandonadas o mal explotadas por sus dueños, independiente del área que posean. A las tierras eficientemente explotadas se les garantiza la propiedad, pero se da a la ley el derecho de afectar estas propiedades en casos puntuales, mediante la facultad de expropiar por causas de utilidad pública o interés social.

Además se sanciona la ociosidad en los mismos términos del abandono, quitándole el derecho de la indemnización.

Las reformas a la ley han puesto en discusión las posibilidades de la existencia de la economía mixta. El nuevo texto de ley de hecho permite afectar cualquier propiedad, incluso las que están siendo eficientemente trabajadas, a pesar de que se garantiza en la ley este tipo de propiedad. En el pasado reciente, cuando no existía una voluntad decidida de liquidar el latifundio, muchas propiedades fueron afectadas aún cuando eran eficientemente explotadas. Los argumentos fueron varios, algunos provocados por una presión campesina que incidía encima de esa propiedad y generaba crisis, y en otros casos se procedió contra propietarios que habían optado por colaborar con la agresión norteamericana.

En las nuevas condiciones con una legislación más amplia las posibilidades de actuar en ese sentido son más viables. No hay dudas que la agresión ha colocado al FSLN ante la disyuntiva de optar por algunos propietarios eficientes, respetando su propia legislación, o por centenares de campesinos que rodean esa propiedad. En este sentido lo que queda claro es que no todos los propietarios grandes están en la oposición al FSLN y su proyecto revolucionario, y que el FSLN está dispuesto a sostener la economía mixta y a negociar en todos aquellos casos en que un productor se ajuste a la ley, sin embargo, también es evidente que ha cerrado un capítulo, en que por preservar la alianza con los grandes propietarios se desgastó con el campesinado, que ha constituido su base social histórica.

Referencias

- Wheelock, Jaime, PERSPECTIVA MUNDIAL. 3, 16. p14 - 1979; Entrevista.
Coronel, Manuel, REVISTA REVOLUCION Y DESARROLLO. 2 - Entrevista al Viceministro de la Dirección General de Fomento Agropecuario.
MIDINRA, BALANCE Y PERSPECTIVAS. p33 - Plan de Trabajo 1985.