

La reunión mundial de reforma agraria: ¿habrá algo nuevo?

IVAN RESTREPO FERNANDEZ*

Para mediados de 1979, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha convocado en Roma a una reunión mundial sobre reforma agraria. Con este motivo, los gobiernos, diversos organismos internacionales y un selecto grupo de analistas de los problemas del sector primario nuevamente colocan sobre el tapete de discusión el significado de dicha reforma, su vigencia en los momentos actuales del quehacer político y económico y el camino recorrido hasta hoy. Que todavía a finales de los setenta el problema agrario inquiete a tantos, resulta en mucho desolador cuando desde decenios atrás parecía existir, en numerosos países, consenso político sobre la imperiosa necesidad de modificar el sistema de tenencia y uso de la tierra. El asunto se planteaba en términos demasiado simples, a juicio de los especialistas y políticos partidarios de la reforma: la explosión demográfica exige el mejor uso de los recursos (la tierra entre ellos) para atender a la creciente demanda interna de productos agrícolas y, de esa forma,

evitar que la importación de alimentos compita con la introducción de los bienes de capital y los intermedios que demanda la industrialización.

El acuerdo en cuanto a la necesidad de cambiar la estructura tradicional y el patrón de distribución de los ingresos (causas del estancamiento de la economía y de la pobreza de los campesinos) se ha manifestado lo mismo entre los partidos políticos progresistas que entre gobiernos latinoamericanos signantes de no pocas declaraciones internacionales sobre el tema. Sin embargo, el proceso regresivo de Chile y la congelación de ciertos intentos reformistas llaman la atención sobre las bases no tan sólidas que sustentan lo manifestado y aprobado tantas veces.

Pero, ¿qué es lo que los especialistas entienden por reforma agraria? Las definiciones parecen coincidir en que se trata de una acción pública tendiente a lograr la efectiva redistribución de los recursos productivos, es decir, la redistribución del ingreso y el poder político y la modificación de la situación social de los grupos mayoritarios de la población

* Director del Centro de Ecodesarrollo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.

rural. Por otra parte, "el contenido clasista de una reforma agraria se halla totalmente determinado por el carácter del régimen social y el poder estatal vigente en el país".¹ Por tanto, no debe tomarse como reforma agraria algunos pasos dados por ciertos gobiernos hacia la modernización de la agricultura, la elevación de su productividad o el cultivo de nuevas tierras. Ni confundir reforma agraria, reforma agrícola y colonización, cuando estos dos últimos aspectos sólo constituyen medidas complementarias para una transformación agraria. Lo anterior viene a cuento porque algunos gobiernos han pretendido sustituir dicha reforma con cierta modernización agrícola (entendida como la generosa aplicación de capital y de técnica con el objeto de conseguir mayor productividad en el sector rural) o con la apertura de nuevas áreas al uso agrícola, sin cambiar la estructura de tenencia de la tierra.

Ahora bien, ¿quieren los gobiernos realmente reforma agraria? Esta forma parte de un proceso de cambio social, dentro del cual los límites de acción efectiva por parte de los gobiernos son mucho más reducidos de lo que se supone comúnmente. En efecto, la decisión de iniciar una reforma agraria conduce a la renuncia voluntaria o al abandono forzado de las clases altas de sus posiciones privilegiadas; este último caso es el que ha predominado según enseña la historia inmediata.²

Al respecto caben algunas consideraciones: en un texto ya clásico, uno de los más autorizados especialistas aborda los dogmas que en el pasado, y aun en el presente, entorpecieron la visión global de la reforma agraria (como los conceptos sobre los recursos, el espacio, la localización, la renta de la tierra y su fertilidad, la agricultura en gran escala, etc.) y señala como otra fuente de error en la discusión del problema el intento de considerar ciertas mejoras administrativas y técnicas como si fueran verdaderas reformas. Con esto, algunos gobiernos evitan llevar a la práctica una medida revolucionaria "que transmite poder político, riqueza y posición social de un grupo de la comunidad a otro".³ Y agrega que para que la reforma sea verdaderamente eficaz necesita afectar sin compensación inmediata tierra productiva y su ingreso. De lo contrario no resulta una medida redistributiva; también, que se efectúe rápida y masivamente y así genere el impulso necesario para que la economía ingrese en la etapa del crecimiento sostenido. Y, por último, exige ir acompañada de vigorosas políticas dentro y fuera de la agricultura.

El mismo autor expresa una consideración que resistió el paso del tiempo y ahora resulta aleccionadora: ni el comercio, ni la ayuda externa, ni las inversiones extranjeras, proporcionarán a la mayoría de los países subdesarrollados la parte fundamental del capital necesario para financiar el desarrollo económico. Como la agricultura constituye una de

sus pocas fuentes de capital, se llega "inevitablemente a la sombría conclusión de que esos países, para desarrollarse, tendrán que iniciar reformas agrarias análogas a la mexicana, en la cual el sector agrícola, por sí solo, tuvo que pagar durante mucho tiempo la cuenta del desarrollo".⁴

Retornaremos entonces a la pregunta inicial: ¿desea en verdad el Estado aplicar medidas para transformar las relaciones agrarias y la propiedad de la tierra?

A pesar del tiempo transcurrido y los cambios de todo tipo observados a nivel mundial, la reunión que se avecina parece enmarcarse en no pocas de las condiciones que prevalecían decenios atrás en extensas regiones del mundo. Para América Latina plantea nuevamente un problema de fondo: las tensiones que caracterizan a sus países provienen de resolver un problema fundamental con base en una elección pragmática, y no ideológica, como algunos con frecuencia plantean. "¿Es posible remediar el estancamiento económico y la inflación crónica a base de mejoras administrativas y técnicas, tales como la introducción de métodos agrícolas modernos, la industrialización, la ayuda exterior, la integración económica regional y el mejoramiento de la relación de intercambio? ¿O será necesario, además, poner en efecto reformas fundamentales y masivas tales como la nacionalización de la minería, de la industria petrolera y la reforma agraria?"⁵

Las crisis recientes y continuas han demostrado el fracaso de los caminos sustitutivos de la reforma agraria y señalan el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas de los campesinos, especialmente en los países que aún conservan intactas sus estructuras en el agro.

Sin embargo, algunos gobiernos han caído en la tentativa desesperada de evitar a toda costa un proceso en realidad inevitable e irreversible, con lo cual las clases dirigentes no solamente demuestran carencia de imaginación sino también su inflexibilidad y el agotamiento de sus posibilidades de sobrevivir en el largo plazo.

En dicho empeño, los procesos sustitutivos basados en el uso de semillas mejoradas, colonización de tierras marginadas, construcción de caminos y de obras de riego, la compra de latifundios a costo elevado para ser entregados a unos cuantos campesinos, las campañas tipo "revolución verde" para mejorar la producción y el nivel de vida de una parte de los grupos rurales de los países atrasados son, simplemente, paliativos de problemas mayores.

Mientras esto sucede, en el mundo ocurren hechos de trascendental importancia. Uno de ellos es que la población no sólo está creciendo cuantitativamente en forma muy acelerada sino que también quiere hacerlo cualitativamente con no menor intensidad, y ello se refleja en mejor alimentación y vestido, en contar con mejores habitaciones, consumir una cantidad creciente de productos industriales y tener acceso a la educación y cultura y otras fuentes de bienes y

1. Borisov (1966), citado por Clodomir Santos de Moraes en su *Diccionario de reforma agraria latinoamericana*, Ediciones Universitarias, EDUCA, San José de Costa Rica, 1973.

2. Solon Barraclough, en *El hombre y la tierra en América Latina*, ICIIRA, Santiago de Chile, 1971.

3. Edmundo Flores, *La economía de la reforma agraria y el desarrollo agrícola*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ONU, Santiago de Chile, 1966.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

servicios. Estas aspiraciones presionan de manera intensa a las estructuras económicas, sociales y políticas de numerosos países y descubren otros factores económicos de gran peso que ponen de manifiesto la necesidad del cambio.

En primer término, los efectos negativos que entraña la desigual distribución de la riqueza y los ingresos, el descenso de la producción y la productividad agrícolas, así como los bajos niveles de vida, sobrepasan el ámbito propiamente dicho del sector primario y presionan de manera desfavorable al resto de la economía. En segundo lugar, el desarrollo industrial de muchos países es frenado por la estrechez de sus mercados internos, pues los niveles ínfimos de ingreso de la mayoría le dan a ésta un poder de compra de poca importancia y, por ende, la convierten en un lastre en un proceso equilibrado de crecimiento.

Paralelamente a los dos aspectos anteriores, la estructura agraria que prevalece en numerosos países —mucho tierra en poder de unos pocos y muchos campesinos con poca o ninguna— ha significado tan sólo la subocupación y destrucción de la tierra agrícola. Esto, porque al realizarse el proceso de producción de modo extensivo, tierras de primera calidad se mantienen en reserva o con una producción muy insuficiente en relación con su capacidad de uso. Para el caso de América Latina, algunas cifras muestran cómo hay países en que la proporción de tierra agrícola en descanso significa la mitad del total.

Sin embargo, el analista que aborde la situación de nuestros países comprobará que no son nuevos los problemas de política agraria que otra vez se sacan a discusión. En efecto, como fruto de la Revolución mexicana, que declaró a principios de siglo los derechos de los campesinos y trabajadores agrícolas sobre la tierra, el tema adquirió paulatinamente diversa importancia de acuerdo con las turbulencias políticas de los distintos países y la misma influencia internacional. Pero apenas en los años sesenta el asunto agrario tuvo su mayor trascendencia. En contrapartida, quienes se oponen al cambio pretendieron, mediante su influencia política, distraer y relegar a un plano secundario las reformas, concediendo mayor interés al proceso de urbanización e industrialización como elemento fundamental del desarrollo. Sobre esto, un grupo de especialistas de las Naciones Unidas llega hasta afirmar que se dio un acuerdo tácito entre los dirigentes de las capas urbanas por el cual éstos garantizarían el respeto a los intereses de los grandes terratenientes, negando a las poblaciones rurales la posibilidad de reformas apoyadas desde arriba. Ese sería también el caso del proceso inicial de urbanización e industrialización en Brasil durante el régimen populista de Getulio Vargas, tal como lo comprueban los estudios de Francisco C. Weffort.⁶

El Departamento de Asuntos Agrarios, Económicos y Sociales de la ONU, por su parte, sostenía a principios de los sesenta que esta manera de ver las cosas se estaba modificando entre las clases dirigentes por diversas razones, y que se presentaban serias contradicciones: los dirigentes económicos, señala el organismo citado, ven como incompatibles con sus

objetivos empresariales que se reduzca la tasa regional de crecimiento económico, así como la existencia de presiones inflacionarias persistentes y de crisis en la balanza de pagos; también, que se tenga una baja tasa de crecimiento de la producción agrícola —alimentos en primer término— y que haya limitaciones porque la población rural no constituye un mercado real demandante de productos industriales.⁷

Además, los medios masivos de comunicación y la mejor integración territorial de los países hacen que se vea con mayor alarma el marcado contraste entre la población rural y la urbana. Paralelamente, se presentan movimientos organizados de campesinos que exigen cambios radicales en la tenencia de la tierra y el poder tradicional, movimientos que en no pocas ocasiones han hecho una irrupción violenta en diversos países de la región. Por otra parte, las invasiones, la violencia, los grupos armados, hacen prever que, de no llevarse a cabo pacíficamente la reforma agraria, ésta se realizará por la vía violenta.

En esta toma de conciencia en favor del cambio social, una parte fundamental de lo hecho se originó en la preocupación de economistas y sociólogos de muchos países y de organismos internacionales, la CEPAL y la ONU, sobre todo. Esos técnicos interpretaron la acción concertada de los propios campesinos y de los partidos políticos progresistas en numerosos estudios y conferencias.⁸ Además, existe un buen caudal de resoluciones internacionales, algunas aprobadas por todos los países miembros de las Naciones Unidas, señalando la importancia de la reforma agraria para superar las deficiencias institucionales que impiden el desarrollo social y económico de los países.

Pero hay un hecho político de gran trascendencia que coadyuvó a la conformación de una amplia corriente partidaria de la reforma agraria: la Revolución cubana y sus efectos en los demás países de la región. Es fruto directo de ella la llamada Alianza para el Progreso, ideada por Estados Unidos para evitar en el continente cambios radicales y en contrapartida llevar adelante las que se consideran reformas tuteladas, que conservan en lo fundamental la relación de dominación vigente y la influencia del país del norte sobre el resto del territorio latinoamericano. Hoy día, vale la pena cuestionar lo que ciertos tratadistas consideran como un resultado de dicho proceso: un control político y militar más estricto de la situación regional, con el propósito de evitar a toda costa que se repita un caso semejante al cubano, ocasionando con ello el retroceso de los movimientos progresistas. Los cambios profundos en la estructura de tenencia que se dieron en Chile durante el gobierno de Allende, en Perú con Alvarado y en Honduras con López Arellano parecen contradecir en parte dicha afirmación.

Cabe advertir que la citada Alianza es el inicio de una serie de amplias acciones que adquieren toda su dimensión mediante el manipuleo de las Naciones Unidas. Tal es el caso

7. *El desarrollo rural: tendencias y programas*, ONU, Nueva York, 1963.

8. Cabe citar los numerosos trabajos escritos por Oscar Delgado, especialmente su magnífico libro *Reformas agrarias en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, así como los muchos estudios de Antonio García.

6. *Informe sobre la situación social en el mundo*, ONU, Nueva York, 1963.

de los decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo que representan, en su origen, una iniciativa difícilmente aislable de la estrategia global de Estados Unidos hacia el exterior. En efecto, su antecedente inmediato se remonta al Punto IV propuesto por el presidente Truman en 1949. Este mandatario visualizaba entonces un proyecto de supuesta ayuda al mundo subdesarrollado que tenía sus vínculos con las Naciones Unidas.

Donde esta estrategia se aprecia más nítidamente es con la Alianza, nacida oficialmente en marzo de 1961 con la propuesta hecha por el presidente Kennedy y que en lo fundamental asentaba:

“Por tanto, he invitado a todos los pueblos del hemisferio a unirse en una nueva Alianza para el Progreso, un gigantesco esfuerzo cooperativo, sin paralelo por su magnitud y la nobleza de sus propósitos, para satisfacer las necesidades básicas de los pueblos americanos de techo, trabajo y tierra, salud y escuela.”

El discurso —de pura cepa monroísta— anunciaba así la nueva fórmula ideada por el Gobierno norteamericano para responder al reto que lanzaba al continente la Revolución cubana. Esta daba inicio a un proceso verdaderamente profundo y radical de transformaciones sociales y económicas, que culminó con la destrucción de las anacrónicas estructuras de explotación y dependencia externa que impedían su desarrollo auténtico. La Alianza terminó en la realidad siendo una simple declaración retórica sobre la “libertad” y las “instituciones de la democracia representativa”; un paquete de promesas de reformas económicas y mejoras sociales (que ninguno de los gobiernos firmantes pensó jamás cumplir) y una oferta de ayuda financiera de Estados Unidos que el propio Gobierno de ese país tampoco estaba realmente en condiciones de garantizar, pero que aplacaría el descontento a corto plazo.

Cuando apenas habían transcurrido cinco semanas de la aprobación de la Alianza en la reunión de Punta del Este, el presidente Kennedy decidió concurrir a las Naciones Unidas. En el discurso que allí pronunció —septiembre de 1961— planteó lo siguiente a nombre de su país:

“Y es por esto que mi nación, que ha compartido libremente sus capitales y sus tecnologías para ayudar a otros a ayudarse a sí mismos, ahora propone que se designe esta década de los años sesenta como Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.”

La verdadera índole de esta propuesta se manifiesta con toda claridad cuando se la considera en el contexto histórico en que se produjo: terminación de la segunda guerra mundial, la subsiguiente emergencia del campo socialista y el auge del movimiento de los países afroasiáticos por la liberación y la independencia.

La Alianza para el Progreso no sólo precedió sino que sirvió de modelo para la elaboración del proyecto del primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que para muchos fue una Alianza para el Progreso en escala mundial.

Esto explica que los puntos de coincidencia entre uno y otro proyecto sean tales que no sólo ciertos aspectos fundamentales de su contenido, sino incluso el lenguaje utilizado en ambos casos, resultan casi idénticos y que en ellos el problema de la reforma agraria se considere primordial.⁹

Una de las causas que determinaron la ineficiencia de los planes del Primer Decenio para el Desarrollo y su fracaso fue la injerencia permanente que en la elaboración de los mismos tuvieron las representaciones de los estados que, precisamente por su naturaleza imperialista y neocolonialista, tienen la responsabilidad histórica del subdesarrollo y se esfuerzan por hacer sólo transformaciones aparentes. La eliminación del subdesarrollo requiere indispensablemente profundas transformaciones tanto en la estructura de los países atrasados como en las relaciones económicas de éstos con los países que han logrado el desarrollo. En esencia, esto no significa otra cosa que la eliminación de las relaciones colonialistas y neocolonialistas en el mundo contemporáneo y la realización, en el marco de los países colonizados y neocolonizados, de verdaderas modificaciones de estructura, y entre ellas el de las relaciones en el uso y tenencia de la tierra en su dimensión exacta.

Se trata de un fenómeno que abarca a otros continentes, pues al igual que en América Latina, en ciertas regiones de África y Asia insuficientemente desarrolladas, la estructura agraria dificulta de diversos modos el progreso económico y social. En efecto, en estas dos últimas porciones territoriales, 70% de la población depende de la agricultura. La característica sobresaliente en general es la explotación y uso insuficiente de la mano de obra. En África existe todavía una explotación a corto plazo: en las plantaciones, que destruyen la fertilidad del suelo debido al cultivo incesante; en la estructura de minifundios y latifundios con llanuras sometidas a un cultivo extensivo y laderas explotadas con cultivos consuntivos —como en América Latina, y en su agricultura migratoria, porque el aumento de la población origina un cultivo excesivo que agota el suelo. El bajo nivel de vida intensifica estos efectos, al impedir las inversiones.

Hasta hace muy poco, los habitantes de las colonias europeas en África no tenían derecho a las tierras que pertenecían a las coronas británica y belga, a los estados francés y portugués y a los demás países metropolitanos con posesiones en este continente. Sin embargo, en muchos países se conservó la forma de propiedad gentilicia-tribal de la tierra, lo que frenó en cierta medida el desarrollo capitalista rural basado en la constitución de latifundios y haciendas de propiedad privada. Pero los agricultores indígenas son explotados aún en muchas nuevas naciones por los colonos europeos y la naciente burguesía local.

En la actualidad más de 40 países africanos son independientes. Son muy variados los sistemas que sobre la propiedad de la tierra han adoptado estas nuevas naciones, y si bien la explotación colonial ha desaparecido en su forma tradicional, los problemas derivados de una injusta relación

9. Un análisis comparativo de ambos documentos se encuentra en el ensayo de Oscar Pino, publicado en el número 40 de la revista *Economía y Desarrollo*, Universidad de La Habana, Cuba.

hombre-tierra, han agravado diversos aspectos. En efecto, el capitalismo agrícola que ya existía al inicio de sus vidas independientes, se ha afianzado. Los países se enfrentan a la especialización basada en unos cuantos cultivos para exportación, mientras los problemas de autosuficiencia alimentaria se agravan, teniendo que recurrir a la importación de productos que bajo otra estrategia de desarrollo podrían muy bien producir en su propio territorio. A lo anterior hay que agregar los efectos que estas deformaciones provocan por la relación desfavorable de precios internacionales y el crecimiento desigual de las zonas agrícolas.

Son muy pocos los países africanos en los que el problema de la tenencia está en vías de resolverse evitando la concentración de la tierra; pero aun en estos casos, el problema central radica en la acción de quienes de manera determinante dominan los mercados nacionales y sus canales de exportación, el capital y los insumos productivos. Agréguese a esto los resultados obtenidos por la intervención oficial orientada a desarrollar regionalmente ciertas áreas, expandir la frontera agrícola y utilizar eficientemente el agua: de la misma manera como la historia enseña en América Latina, se observa el surgimiento de una nueva clase rural, que dispone de recursos y que al final de cuentas es la beneficiaria de los programas de desarrollo regional.

Como contrapartida a este fenómeno, la mayoría de la población rural continúa viviendo dentro de patrones de subsistencia y emigrando a las ciudades en busca de trabajo, agravándose más la situación socioeconómica de las mayorías.¹⁰

En cuanto a Asia, en los últimos 25 años la estructura agraria ha sufrido notables cambios. Las transformaciones comenzaron con la reforma agraria japonesa efectuada durante la ocupación norteamericana de 1945, y continuaron luego con las de China Popular (1950), las parciales de la India y Paquistán (1952), Vietnam del Norte (1953), las ocupaciones campesinas de Indonesia (Java y Sumatra) en 1954, la tibia reforma emprendida en los años sesenta en Malasia, los indicios de cambios en Filipinas y Tailandia, y la reforma agraria del Vietnam reunificado después de varios decenios de lucha contra la intervención externa. Empero, en general los modelos de reforma agraria y reforma agrícola de Asia han girado en torno a dos ejemplos: el chino y el hindú respectivamente.

Cuando la India surgió como país independiente, 2% de los propietarios explotaba 70% del área cultivada. El 75% de los campesinos no poseía tierras y figuraba como arrendatarios o peones. Después de 1952 se iniciaron las medidas de reforma, con expropiaciones sujetas a indemnización. La estimación del valor, los plazos y formas de pago de ésta han variado de acuerdo con las regiones y se determinan de modo autónomo por los gobiernos respectivos; los plazos oscilan entre cinco y cuarenta años, según los estados, y el

monto total de las indemnizaciones suma varios millones de rupias. En 1955 el avalúo de los grandes latifundios se estimaba en una proporción de 14 a 20 por ciento del valor total de la tierra.

En 1960 se realizaron las expropiaciones en las regiones de Madhya Pradesh, Punjab, Hyderabad, Pepsu y Bopal, y en 1961 en Bengala Occidental, Misore, Assame y otros estados. La reforma más radical fue la de Cachemira, donde se confiscaron y distribuyeron varios miles de hectáreas de buenas tierras de cultivo. El Gobierno hindú expidió leyes suprimiendo los viejos sistemas de las "zamindarias" y "Dyagirdaris", bajo los cuales la mayor parte de las tierras se arrendaban con cánones usurarios a los campesinos por parte de rentistas ausentistas. Como algunos terratenientes ofrecieron resistencia a las leyes, aduciendo su inconstitucionalidad, la Cámara de Diputados reformó la Constitución y consagró en ella el derecho a la expropiación en caso de utilidad pública. En el estado de Kerala se prohibió la expulsión de los arrendatarios como primer paso para la reforma agraria.

No obstante, la resistencia opuesta por los viejos terratenientes ha sido de tal magnitud que el proceso de cambio de la estructura se ha cumplido parcial y lentamente, mientras que el sector agropecuario hindú enfrenta graves problemas y se convierte en uno de los caldos más fértiles de inconformidad y violencia.

En el otro extremo se sitúa el modelo chino de desarrollo, que descansa en la integración de objetivos sociales, políticos y económicos con miras a utilizar el potencial de las masas en beneficio de ellas mismas. Con 80% de la población en el campo, China inició un amplio proceso para acabar con la injusta distribución de la riqueza y ocupar eficientemente la fuerza de trabajo, tradicionalmente explotada y mal utilizada. El rápido desarrollo del campo y la desconcentración de zonas industriales mediante la creación de industrias locales en todo el país, han dado por resultado no solamente aumentar la producción y la satisfacción de las necesidades básicas de su población, sino también disminuir notablemente la migración rural y las características diferentes entre el campo y las zonas urbanas.

El ejemplo chino tiene tal fuerza en su área de influencia que no solamente algunos países lo han seguido en ciertos aspectos sino que sirve para que en otros la oligarquía agraria declare su disposición de iniciar algunos cambios en las caducas estructuras de tenencia antes que perder todo a manos de las masas organizadas, como hoy ocurre en Malasia, Nepal, Filipinas, etcétera.

A nivel mundial, las manifestaciones violentas del descontento campesino, el deficiente crecimiento del sector agropecuario, el aumento de la importación de alimentos, la desnutrición de la mayoría de la población, llevan nuevamente al plano más amplio el problema agrario y hacen que continúe su vigencia. Pero las opiniones y las medidas que deben tomarse para resolver el estado actual de cosas es tan variado como los problemas que se trata de resolver. Para el caso de América Latina, lo que se propone como fórmula salvadora va desde la aplicación de auténticas reformas estructurales hasta la colonización de tierras vírgenes (espe-

10. Un caso que por sus características llama la atención de los especialistas es Tanzania, donde la estructura agraria y el desarrollo económico y social han tomado un camino diferente al ya conocido en el continente, evitando la polarización entre los sectores productivos y entre las zonas rurales y urbanas.

cialmente en el trópico), la industrialización acelerada, la planificación, los subsidios, las adecuaciones fiscales, etc. Sin embargo, se olvida que el problema abarca ya a toda la economía de la región.

En términos generales, el mantenimiento de una estructura agraria caduca y la dominación económica extranjera constituyen las causas fundamentales del subdesarrollo de América Latina y son la fuente generadora de los demás rasgos que caracterizan su atraso, empobrecimiento y desigualdad social seculares. Estos rasgos constituyen trabas frente a las políticas de desarrollo, pues aproximadamente 1% de los propietarios posee más de 62% de toda la tierra, mientras que 76% sólo posee 4.5% de la misma.¹¹

Tal estructura agraria caduca ocasiona, por medio del complejo latifundio-minifundio, el estancamiento de la producción agropecuaria, la cual en los últimos años no ha podido superar el crecimiento de la población. Esto es una consecuencia del régimen latifundario, que determina al propio tiempo la baja tecnología que se utiliza en la agricultura latinoamericana, su poca productividad y el sistema de explotación extensiva que amplía o disminuye las áreas en producción de acuerdo con los precios obtenidos. El continente latinoamericano está muy por debajo de los países desarrollados en los índices de consumo de fertilizantes por hectárea y empleo de medios mecánicos; además, la utilización de las tierras cultivables es de las menores en el mundo. No extraña entonces que los estudios realizados sobre las perspectivas de la agricultura latinoamericana sean tan pesimistas; en efecto, se estima que de mantenerse las condiciones actuales, algunos países necesitarían 100 años para duplicar la magra ración alimenticia de que actualmente disponen.¹²

De aquí surgen elementos de un proceso inflacionario con base en la oferta insuficiente de productos agropecuarios y materias primas de este origen y en las pérdidas por intercambio desigual al tenerse que importar productos alimenticios y otros de origen agrícola (cerca de 12% del total de las importaciones de todo el continente); en tanto, disminuyen las posibilidades de exportación, cuando el sector agropecuario genera alrededor de 40% del total de los ingresos de exportación de América Latina y las exportaciones de origen agrícola constituyen su principal fuente de ingresos de divisas.

La estructura latifundaria se aúna a la penetración externa, ya que en ciertos países son las empresas estadounidenses los principales propietarios de tierra. Sin embargo, este hecho adquiere un carácter más amplio pues las economías de los países del Continente se han visto estructuradas en gran medida sobre la base de las inversiones foráneas. A partir de 1955 los consorcios externos, después de copar los sectores tradicionales de exportación (que cubren sus necesidades de materias primas), han penetrado ampliamente en las ramas de elaboración de productos manufacturados, desplazando a la

industria nacional y creando mecanismos para burlar los aranceles y la competencia de otros países, a la vez que aprovechan las ventajas de algunos acuerdos de integración para ampliar sus mercados.

Este aumento de las inversiones extranjeras se ha dado principalmente en los países en que existía una mayor base industrial (Argentina, México, Chile, Brasil), generada por procesos anteriores tendientes a sustituir importaciones con producción interna. Como el carácter de las empresas establecidas es de complementación de procesos que tienen su base en los países exportadores del capital y se dirigen fundamentalmente a la producción ligera, estas inversiones no tienen un papel suficientemente dinámico. Por el contrario, han creado una mayor dependencia del mercado exportador del país metrópoli. Además, en muchos casos tales inversiones no representan la instalación de nueva capacidad productiva sino la absorción de la ya existente, acelerando así su grado de participación y de desplazamiento de la industria nacional.

Solamente los monopolios norteamericanos extraen de América Latina casi 1 000 millones de dólares al año en ganancias netas (deducidas las reinvertidas y los nuevos ingresos de capital); la inversión foránea no sólo se apropia del excedente creado por los trabajadores de la región y de las principales riquezas naturales, sino que origina una salida de recursos hacia la economía estadounidense que impide, por un lado, el financiamiento de las actividades imprescindibles para fomentar el desarrollo económico de la región y, por otro, constituye un verdadero proceso de descapitalización progresiva que obliga a la mayoría de los países a recurrir al endeudamiento externo para realizar proyectos imprescindibles. Tal endeudamiento representa un mecanismo que agudiza el proceso de dependencia, debido tanto a sus condiciones financieras, como a las técnicas y políticas.

De esta forma, la dependencia económica se amplía y condiciona de tal manera, que las corrientes comerciales, técnicas y financieras llegan a constituir una gran maquinaria que hace girar a los países latinoamericanos en un círculo vicioso de mayor grado de vulnerabilidad a la propia penetración, de enriquecimiento de los exportadores del capital y, por ende, de ahondamiento de las diferencias en el desarrollo.

No se trata de un fenómeno reciente: de 1947 a 1976 la inversión directa estadounidense fue de casi 10 000 millones de dólares, mientras durante el mismo período las filiales de los monopolios remitieron a Estados Unidos 22 000 millones por concepto de utilidades, quedando un saldo neto en divisas de casi 13 000 millones a favor de la metrópoli. En tanto, la deuda externa de los países latinoamericanos aumentó de 2 000 millones en 1950 a cerca de 30 000 millones en 1976.¹³

Los efectos sobre la base productiva y las condiciones socioeconómicas son más que preocupantes: en América Latina la población activa se ha mantenido en alrededor de

11. CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1975*, Santiago de Chile, 1976.

12. M. Guenier, *La última posibilidad del Tercer Mundo*, Fundación para el Desarrollo Internacional, París, 1971.

13. Datos elaborados con base en las cifras del *Survey of Current Business* del Departamento de Comercio de Estados Unidos y en los informes del Banco Mundial.

la tercera parte de la población total; de aquélla se encuentra desocupada una tercera parte; la subocupación y las ocupaciones estacionales son características del campo latinoamericano, y en él también se aprecia el mayor porcentaje de desocupación.

Los datos sobre la población activa muestran asimismo que en la actualidad la mayor parte de ella se ocupa en la agricultura, aunque su participación bajó 10% de 1950 a 1976. El incremento en la ocupación dentro del total ha tenido lugar en el sector de servicios donde se "asimilan" en las ciudades las masas que llegan desde el campo. En cambio, es reducido el dinamismo de la ocupación industrial, cuya participación en el total es sólo cerca de 14% en los últimos años. Y si bien la participación fabril ha aumentado, casi la mitad de toda la población activa en la industria trabaja en actividades artesanales, lo cual corrobora la insuficiencia de la industria latinoamericana en las condiciones generadas por el sistema actual para absorber los recursos humanos excedentes del campo y emplearlos productivamente.

En cuanto a la productividad (PIB por persona ocupada), su incremento fue de menos de 2% de 1960 a 1976, muy inferior al de los países desarrollados, de manera particular en la agricultura. Se calcula que en 1975 40% de la fuerza de trabajo se dedicaba en América Latina a actividades de tipo primitivo y producía sólo 7% del PIB. Así, se tiene el contraste entre una población joven abundante y una estructura institucional incapaz de promover un incremento de la productividad superior al crecimiento poblacional; esto conduce a la subutilización de la población que hoy está en edad de trabajo y a hipotecar el futuro de las nuevas generaciones.

El ingreso se distribuye de manera extremadamente desigual. Mientras 5% de la población percibe casi la tercera parte del total del ingreso, 50% no sobrepasa el 14%. En Chile y en Honduras algunos estudios muestran una desproporción todavía más acentuada.¹⁴ Es decir, alrededor de 150 millones de latinoamericanos cuentan con un ingreso mensual promedio inferior a 9 dólares. Otro 30% no recibe más de 27 dólares al mes. En tanto, existen élites con un nivel de ingresos cercano al de los países capitalistas desarrollados. Estas capas elitarias tratan de copiar los hábitos de consumo y el sistema de vida de los países ricos y son los heraldos del colonialismo ideológico.

Dentro de este panorama, es común oír hablar de los requerimientos de la tecnificación, especialmente en el sector agrícola. Sin embargo, la inmensa mayoría de las empresas agrícolas son de una magnitud económica que no les permite contratar un técnico; otra parte está constituida por latifundios inexplorados o explotados con métodos tan tradicionales que la técnica tiene un papel muy escaso que cumplir. Aun así, se requieren 18 000 agrónomos más y alrededor de 9 000 veterinarios.¹⁵ En tanto, el movimiento de los mismos

hacia los países desarrollados, en especial hacia Estados Unidos, ascendió en 1970-1975 a unos 2 000 científicos y profesionales.

No debe extrañar, entonces, que el consumo de calorías y proteínas de los países latinoamericanos sea inferior a los requisitos establecidos, ya que la 'dieta media incluye en ellos 70% de carbohidratos y sólo 30% de alimentos proteicos. Muy pocos países de América Latina alcanzan los niveles de consumo diario de proteínas (71 gramos) y calorías (2 550) señalados como indispensables; la situación es más grave de lo que reflejan los promedios nacionales, ya que la desigualdad social, especialmente entre el campo y la ciudad, implica desigualdad en cuanto a las posibilidades de consumo. Los datos de las Naciones Unidas muestran que en varios países los grupos de menores ingresos, que representan la mayor parte de la población, tienen un consumo de 1 500 a 1 800 calorías diarias y el de proteínas fluctúa entre 34 y 55 gramos por día, lo que origina elevadas tasas de mortalidad por desnutrición. La situación en Bolivia, Colombia y Haití se califica como alarmante en círculos internacionales.

Un hecho que ha distraído la atención de no pocos especialistas sobre las causas verdaderas del problema agropecuario, es la creencia de que la situación desfavorable en la producción se debe a la atrasada agricultura de subsistencia de América Latina; tales especialistas pregonan entonces el cambio de esta agricultura por una comercial, moderna y tecnificada que conduzca al desarrollo. Hasta los mismos esfuerzos de algunos organismos internacionales se han dirigido no pocas veces a convertir al campesino en un empresario agrícola con orientación hacia el mercado.

Sin embargo, la experiencia reciente demuestra que el meollo del asunto no radica en la agricultura de subsistencia como tal, sino más bien en los desajustes estructurales y sociales que esquemáticamente se han citado antes y que son un obstáculo para el desenvolvimiento real de una agricultura encaminada a satisfacer, antes que nada, la creciente demanda interna de alimentos y otros productos.

En aras de obtener un rápido incremento de la producción agrícola global se recurre frecuentemente a darle prioridad a la "modernización". Así, todo el apoyo técnico se canaliza en proporción cada vez mayor hacia los sectores que parecen responder rápida y eficientemente. La llamada "revolución verde" significa la etapa superior de este esfuerzo.

Sacrificando a los campesinos, la modernización de la agricultura se ha estado llevando a cabo de una manera más o menos rápida en varios países, pero ha beneficiado sólo a un pequeño número de predios, los cuales contribuyen cada vez más a incrementar el crecimiento total y a concentrar la mayor parte del ingreso agrícola. Este fenómeno se ha observado incluso en México, en el cual el desarrollo agrícola en los últimos decenios ha sido extremadamente polarizado.

En efecto, esta modernización beneficia a las grandes unidades agrícolas en perjuicio de los pequeños propietarios y de la economía campesina. Si se continúa esta política, el resultado será desastroso para la mayoría de la población rural. Algunos de los estudios más autorizados hablan de un

14. Marvin Stenberg, *La distribución del ingreso en el agro chileno*, ICIRA, Santiago de Chile, 1964, y Gerson Gómez, *Reforma agraria y desarrollo económico: el caso de Honduras*, Programa de Capacitación de Reforma Agraria, Tegucigalpa, 1975.

15. CEPAL, *op. cit.*

agravamiento de su situación en los últimos años, al registrarse índices crecientes de desocupación y abatimiento de los ingresos y una oposición en aumento a los cambios estructurales.¹⁶

Contrariamente a lo que se observó a principios de esta década en algunos países, no se apoya ya más a las organizaciones campesinas sino que se las combate. Consecuentemente, parece haberse caído en programas para fortalecer el sector latifundista mediante más insumos (con lo que se incrementa el mal funcionamiento de ese sector), junto con medidas de estímulo económico para obtener un mayor esfuerzo de la élite terrateniente, así como en programas marginales (que en realidad son fraudulentos), de "mejora en la tenencia agraria", tratando así de conservar satisfechos a los campesinos.

Vale la pena insistir sobre el carácter salvador que algunos especialistas quisieron dar a la llamada revolución verde.¹⁷ El asociar granos (arroz, trigo, maíz, sorgo, fundamentalmente) con un paquete de insumos productivos (fertilizantes, irrigación bien aplicada, etc.) es resultado del esfuerzo de la élite norteamericana para controlar el curso de desarrollo social y económico del Tercer Mundo y facilitar la expansión de las empresas transnacionales mediante la creación de nuevas inversiones y mercados.

La forma de lograr sus cometidos se plantea a través de tres pasos clave: *a)* la penetración tecnológica, que logre en la realidad la adopción de la nueva tecnología en variedades de alto rendimiento; *b)* el auge productivo, en caso de que se logre que la nueva tecnología sea adoptada por los productores lo más amplia y rápidamente posible, y *c)* una tercera fase, que algunos hasta consideran una revolución agrícola, que conserve a largo plazo una producción creciente, buscando la forma de unir este avance al desarrollo de la economía del país.

Gracias a dicha estrategia se ha logrado integrar el sector agrícola al mercado capitalista (con un producto más dependiente del mercado gracias al paquete tecnológico que se le ofrece como posibilidad única); también se ha abierto el camino a las compañías internacionales por la transferencia del conocimiento técnico a la agricultura, con la consabida relación desfavorable para el que lo recibe.

Tal como se desprende de los estudios realizados hasta hoy en diversos países, el patrón adoptado por la revolución verde sólo ha progresado donde la tasa de reutilización privada garantiza mayor efecto; tal es el caso de la creación de variedades de granos que obtienen sus máximos resultados en tierras debidamente irrigadas, (la minoría dentro del total mundial) y muy bien controladas por los grupos más poderosos. Este hecho se ha observado tanto en México (regiones del norte y noroeste), como en la India (zona de Punjab) y

16. Para una mejor comprensión de estos hechos, véase los estudios de Erich Jacoby, *El campesino y la tierra en los países pobres*, Siglo XXI Editores, México, 1974, y Ernest Feder, *Violencia y despojo del campesino: el latifundismo en América Latina*, de la misma casa editorial.

17. Sobre el tema son numerosos los trabajos publicados hasta hoy; por su importancia sobresalen los de Ernest Feder, Harry Cleaver, Cynthia Hewitt y los aparecidos en revistas de reconocido prestigio como *Mercado Común Internacional* y *Comercio Exterior*.

en las zonas bajas de Turquía y Tailandia, llegándose a la conclusión, más evidente en Paquistán que en los demás países citados, de que dicha revolución causó enormes beneficios a las zonas ya desarrolladas, en perjuicio de las atrasadas, que son las que más exigen un cambio que se refleje en el mejoramiento del nivel de vida de quienes las habitan.

Por otra parte, son numerosos los casos que demuestran cómo aun en el contexto de desarrollo regional con todos los insumos (riego, en primer término), los beneficios solamente han recaído en aquellos productores que tienen recursos en demasía, empobreciendo más a los que en dichas regiones no los tienen suficientes. Y también otro fenómeno de suma gravedad: la aparición de un creciente desempleo rural, por la adopción muchas veces indiscriminada del paquete tecnológico que exige la revolución verde y que incluye la mecanización de las cosechas. Es sabido que es en esta fase de la producción cuando se tiene un mayor empleo para los trabajadores rurales desocupados; al cerrarse las fuentes tradicionales de ocupación estacional, sobreviene la consecuente presión migrante sobre los centros urbanos y el empeoramiento de los niveles de vida y las tensiones sociales.

En el contexto de crisis agrícola mundial, otro aspecto unido a la revolución verde es el de la política de precios: para lograr una mayor producción, la autoridades disponen elevar los precios de garantía para dar al productor la seguridad de que su inversión será rentable. Mas se ha visto que mantener altos precios de garantía lleva a que también se eleven los precios de los artículos de consumo y se tenga la acumulación de excedentes. De esta manera, el resultado es la elevación del costo de la vida de quien compra alimentos. Además, la variación de los precios de garantía puede llevar a que el campesino se encierre en los patrones de supervivencia o simplemente no siembre, tal como parece ocurrió en el pasado inmediato en México. En definitiva, son los productores más desvalidos los que resultan perjudicados.

Finalmente, cabe llamar la atención sobre los efectos devastadores que la revolución verde ocasiona en los ecosistemas donde se implanta, hecho comprobado ya abundantemente en los trópicos y en ciertas zonas de Estados Unidos. Extensas crisis ecológicas necesariamente se tendrán que presentar tanto por la simplificación del ecosistema basado en contadas variedades que han de explotarse, como por la acción de plaguicidas, fertilizantes inorgánicos, etc. En el caso de los primeros, está comprobado que se requieren en dosis muy fuertes para las variedades que se desea implantar en las tierras abiertas al cultivo. Empero, estos productos son fruto de poca investigación y con ellos se pretende atacar de un solo golpe variadas plagas. El resultado es el envenenamiento progresivo de lagunas y ríos, la resistencia de las plagas a su efecto y el agotamiento de las tierras. Igual sucede por la aplicación de fertilizantes inorgánicos con la eutrofización masiva de lagos, arroyos y ríos.

Durante muchos años, y aun en la actualidad, la mayoría de las políticas latinoamericanas se centraron en acciones que significaron la modelación del sistema de tenencia de tierras; tal es el caso de la repartición entre los pequeños agricultores y los campesinos sin tierras de grandes unidades agropecua-

rias inadecuadamente explotadas (muchas veces compradas y revendidas a su valor comercial) o de tierras públicas. Además, en este decenio ha sido visible la tendencia hacia el establecimiento o fortalecimiento de formas asociativas de tenencia de la tierra y de producción, con una participación campesina relativamente amplia. Todo esto se debe en gran parte a la presión ejercida por los campesinos organizados en asociaciones de distinto carácter (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, Asociación Nacional Campesina de Honduras, Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos de Panamá, Federación Campesina de Venezuela, Confederación Nacional de Trabajadores de Bolivia y las distintas centrales campesinas de México).

No se trata de algo nuevo en el campo latinoamericano, pues en muchos países de la región tales modalidades de tenencia asociativa constituyeron el fundamento de la explotación agrícola en la época precolonial y en algunos lograron subsistir, bajo distintas formas, especialmente entre los indígenas. Así, el regreso a estas formas de tenencia y producción no constituía una novedad para muchos grupos campesinos.

Pero hubo otras causales adicionales, que han favorecido la aparición de estas modalidades asociativas de tenencia y de producción: tanto los campesinos como los funcionarios gubernamentales de muchos países concluyeron que las estructuras de producción y las de tenencia de la tierra debían concebirse en función de los intereses de los grupos y, más aún, del conjunto de la sociedad, abandonando la asignación de pequeñas parcelas para explotar individualmente. Se insistía, por otra parte, que mediante la asociación podrían derivarse ventajas significativas de carácter social, técnico, económico, legal, administrativo y la prestación más eficiente por parte del Estado de los servicios de extensión agrícola.

Sin embargo, en un importante seminario se reconoció que en algunos países latinoamericanos la implantación de modalidades asociativas de tenencia y producción había sido producto de una acción política impuesta desde arriba.¹⁸

Las nuevas estructuras de organización de la producción agrícola surgidas de este proceso ofrecen diversas modalidades, según los sistemas de control y tenencia de la tierra:

- 1) La tierra es poseída en forma individual por los asociados, pero es aportada a la nueva unidad para su explotación colectiva.
- 2) La tierra es poseída por el conjunto del grupo, el cual la explota colectivamente en su totalidad.
- 3) La tierra es poseída por el conjunto del grupo, pero sólo una parte es explotada colectivamente y el resto le es asignado a los socios en pequeñas parcelas que explotan individualmente.
- 4) La tierra es poseída en forma individual por los

asociados, quienes aportan una parte (la mayor) para su explotación colectiva y reservan la otra para su explotación individual.

En cuanto a la organización de la producción, se informó de la existencia de formas asociativas simples, asociativas precomunitarias y asociativas comunitarias. Estas dos últimas modalidades predominan en aquellas asociaciones en las que la tierra es poseída en forma colectiva. Pero cabe señalar cómo las empresas agrícolas se han visto generalmente sometidas a un paternalismo casi tutelar.¹⁹

En algunos casos, la reacción contra las formas asociativas de tenencia y producción ha sido violenta, pues las fuerzas políticas tradicionales las consideran un reto a la autonomía del poder político que por mucho tiempo han detentado. Temen que mediante la acción conjunta el campesino pueda liberarse de la dependencia de su poder tradicional y constituir medios propios de participación en la vida política nacional. Por ello, la redistribución del poder político y económico que significa implantar ese tipo de organizaciones se combate constantemente en varios países.

Pese a tanto obstáculo, las empresas comunitarias han alcanzado en muchos casos un desarrollo apreciable en varios países latinoamericanos, probando ser un instrumento eficaz en la transformación de la agricultura de la región y mejorando sustancialmente las condiciones de vida de la población rural.

No obstante el apreciable control oficial de que son objeto por medio de diversos mecanismos, las empresas comunitarias han favorecido la participación campesina y demostrado ventajas innegables en la canalización del esfuerzo organizado para acciones de producción y de otro carácter. La situación socioeconómica general de los miembros de dichas empresas ha mejorado en muchos renglones: mayores ingresos individuales y comunitarios; elevación del nivel de vida (dieta alimenticia, educación, salud y vivienda), y cambios muy favorables de actitudes frente a su propio destino. Estas conquistas han significado una disminución del grado de dependencia de los campesinos respecto a los grupos de poder local, así como la aparición de un nuevo sistema de relación entre los campesinos y los organismos del Estado, de cuyos servicios hacen ahora un uso más eficiente. Esto ha llevado en ciertos países a un replanteamiento de los servicios de extensión agrícola, ajustándolos a la nueva realidad estructural de las modalidades de producción.²⁰

UN INTENTO DE BALANCE

Necesario es reconocer entonces que los intentos de reformas realizados hasta ahora han sido frustrados debido principalmente a causas de orden político, originadas en el predominio de los intereses creados de los propietarios que se han impuesto sobre el interés de la comunidad y el desarrollo social y económico. De la confusión entre el interés privado y el interés público, característica de las clases dirigentes latinoamericanas, sólo es posible exceptuar a un sector

18. *Reunión Internacional sobre el Desarrollo de las Estructuras Agrarias de la América Latina*, Fundación Alemana para el Desarrollo-FAO, Berlín, 1973.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

progresista que ha secundado, al principio tímidamente y después en forma abierta, los proyectos de reforma agraria.

No es pesimista nuestro juicio sobre el fracaso de las reformas agrarias latinoamericanas al igual que las de otras partes del mundo. Trátase de reformas legales que no tuvieron una aplicación efectiva y cuya puesta en práctica suele diferirse, cuando no burlarse, si afecta intereses creados de grupos minoritarios de la sociedad.

Casos hay en que las reformas no han trascendido su naturaleza de meros estatutos jurídicos sin ejecución oportuna, casi siempre debido a las trabas que se impusieron a su aplicación. La historia no es muy feliz. En México (a partir de 1910) y en Bolivia (1953) la Revolución se consolidó sin consumir las reformas iniciadas. En Venezuela (1948 y 1960) y en Guatemala (1954), los estatutos legales de reforma agraria resultaron de movimientos cuyos dirigentes no lograron contener los ímpetus contrarrevolucionarios. Golpes de cuartel inspirados por terratenientes afectados o por compañías extranjeras y otras fuerzas conservadoras eliminaron drásticamente la política reformista. En Ecuador no se alcanzó a poner en práctica las leyes, y en Guatemala apenas se inició el proceso de distribución y alcanzó a afectar ligeramente la estructura, aunque no en forma apreciable, debido a la contramarcha adoptada por los autores del golpe de Estado de 1954.

Pero hoy día, los enemigos tradicionales de la reforma deben renovar las argumentaciones utilizadas durante decenas y decenas de años para oponerse a ella, pues ya no parecen convincentes y están totalmente desacreditadas. Ya no es admisible la tesis de que la reforma sólo es compatible con la educación de los campesinos, o la de que no es necesaria por no haberse agotado aún el proceso de colonización de nuevas tierras de propiedad fiscal o de baldíos. A medida que la población adquiere una lúcida conciencia de reforma, los interesados suelen entorpecer la promulgación de las normas positivas con ingenuos procedimientos dilatorios, propugnando la formación de comisiones para aconsejar las medidas reformistas.

Otros recursos se han utilizado como parte de las medidas dilatorias, entre ellos el de las parcelaciones, fruto de la adquisición (en la mayoría de las veces a elevados precios) de haciendas para ser divididas en pequeñas parcelas que se entregan a los campesinos, en condiciones muy a menudo gravosas, porque ellos deben cargar los elevados costos de compra al precio comercial, incluso la valorización; y los créditos suelen no exceder del término de cinco o diez años.

Otras formas desacreditadas son la impositiva (gravámenes progresivos o altos tributos para las fincas ociosas o insuficientemente cultivadas) y la política de colonización y parcelaciones. Si bien estas medidas no son despreciables en cuanto sirven para aliviar parcialmente la difícil situación de los campesinos, no consiguen los objetivos que algunos teóricos al servicio de los grupos gobernantes dicen perseguir.

Es evidente, entonces, que los programas deben buscar soluciones sociales y económicas verdaderamente acertadas, de vasto alcance e integrales. Esas soluciones están implícitas

en el concepto correcto del desarrollo que, partiendo de los cambios estructurales internos necesarios a cada país, abarque todos los sectores básicos cuyo crecimiento equilibrado es indispensable para el logro de un crecimiento autosostenido de la economía nacional.

Esos cambios estructurales, requisito previo de todo proceso de desarrollo integrado, comprenden, entre otras cosas, el control y la soberanía sobre los recursos naturales y la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra, así como las demás medidas requeridas para fomentar un crecimiento autosostenido independiente. Este proceso es inseparable de otro más de carácter social que exige, de conformidad con los planes y prioridades nacionales, la elevación de las tasas de empleo hasta el nivel más alto posible, la redistribución de ingresos, la lucha contra los problemas de la expatriación del capital local y la solución global de problemas como la salud, la nutrición, la vivienda y la educación.

Todo esfuerzo nacional para lograr el desarrollo verdaderamente dinámico, eficaz e independiente presupone una participación activa y democrática de la población. La reunión de 1979 tendrá por tanto que enfrentarse al creciente marginalismo del campesinado y al aumento del número de quienes, expulsados de la agricultura, no encuentran ocupación productiva en los demás sectores de la economía debido a las características del proceso de industrialización que han adoptado nuestros países. Y, por otro lado, enjuiciar con seriedad aquellas "reformas" que principalmente han servido de paliativos a movimientos de descontento popular, mientras que las medidas de modernización productiva mejoran la situación de los señores de la tierra en detrimento de las cada vez más depauperadas masas rurales.

De igual manera, respecto al papel que vienen desempeñando algunos organismos internacionales que tienen que ver con el sector agrario, será muy valioso analizar en la conferencia de 1979 hasta qué punto las campañas de algunos gobiernos contra la reforma agraria han logrado cambiar la actitud de no pocas entidades de las Naciones Unidas, anteriormente adalides de los cambios estructurales en el agro. Vaya un ejemplo: hasta no hace mucho, en la Agencia del Fondo Especial de las Naciones Unidas, la FAO libraba duras batallas para obtener el derecho de ejecutar los proyectos de asistencia técnica a las reformas agrarias. Tales son los casos del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA) antes del golpe fascista de Chile, el Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA) en el Perú, o sus semejantes en Sri Lanka y Honduras, dejando a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina de Cooperación Técnica (OCT) y a otros organismos más el campo relacionado con los proyectos específicos de desarrollo rural. De esta forma, las áreas de influencia se delimitaban sin mayores interferencias y se buscaba facilitar la ejecución de los programas.

Sin embargo, bajo la actual dirección, en la cafetería y los pasillos de la sede central de la FAO, en Roma, el tema de moda es el "desarrollo rural" y sólo muy pocos grupos se atreven a plantear abiertamente el de la reforma agraria. ¿Cuál será entonces el papel de la FAO en la reunión que patrocina, conocidos estos antecedentes? □