

ALIANZA PARA EL PROGRESO Y REFORMA AGRARIA

OTTO MORALES BENITEZ

Trabajo presentado por el autor al Segundo Congreso de Derecho Agrario Internacional Comparado de Florencia, celebrado en septiembre de 1963.

EL CONCEPTO DE PROPIEDAD

Para poder formular un estudio acerca de la "*Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso*" es necesario advertir que tanto la una, como la otra, pueden lograr una audiencia— en los gobiernos y en los pueblos— según el concepto que se tenga acerca de la *propiedad*. Este es determinante en cuanto a todo el proceso.

A pesar de que son tesis muy conocidas por los especialistas, nos vamos a permitir formular un bosquejo de la evolución que ese criterio ha tenido, haciendo referencias a los ciclos o autores más prominentes. Podría escudriñarse más, pero consideramos que en las referencias que aquí consignamos se deja formulada una síntesis con una apreciable visión del fenómeno.

Para el Derecho Romano la propiedad era un derecho absoluto, inmutable, permanente o perpetuo y exclusivo. Una persona tenía la totalidad de facultades sobre una cosa. Ese criterio sufrió modificaciones. Después el Código de Napoleón quiso volver al absolutismo del Derecho Romano. La propiedad se convirtió en el derecho individual por excelencia. En su máxima expresión. Por eso algunos la han calificado como el Código de los Propietarios. Su definición señala su alcance: la propiedad es "el derecho de gozar y de disponer de las cosas del modo más absoluto".

Gény está apoyado en su escuela científica. Ella empezó a indicar que había una imposibilidad social y, además, un error

jurídico, en conservar la noción de que la propiedad era un derecho absoluto. No hay que olvidar que ya había aparecido la enunciación de la idea de utilidad pública, pero aun sin fuerza suficiente. Y solo se tenía en cuenta como una excepción. En nuestros días, en cambio, no puede prescindirse de ella.

La ciencia moderna se ha dedicado, en forma muy pertinaz a defender los intereses y necesidades de la colectividad. El bien público preside, entonces, todas las deliberaciones y determinaciones ejecutivas, legislativas o judiciales. El va señalando un imperio permanente y su influencia se acentúa beligerantemente. Vemos, entonces, que conservando el derecho subjetivo del propietario, emerge un deber jurídico de carácter social. Por ese camino se va llegando, con facilidad, a las tesis de la expropiación y a la necesidad de que la propiedad cumpla fines específicos de utilidad general.

No hay que olvidar que la filosofía positivista reaccionó contra el criterio absolutista. Su enunciado primordial podría sintetizarse diciendo que la propiedad no es un derecho, sino una institución jurídica que obedece a necesidades económicas. Por lo tanto, sufre mutaciones permanentes. Augusto Comte dijo que "en la propiedad ve el positivismo una indispensable función social destinada a formar y a administrar los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente".

León Duguit al exponer su pensamiento, hizo hincapié en una afirmación central: no existen derechos subjetivos; lo que hay son deberes sociales. Esto le permitió concluir con una tesis esencial: la propiedad no es un derecho subjetivo. El propietario, por lo tanto, cumple apenas "la función social del tenedor de la riqueza".

Hay que advertir que todo ello fue influyendo y determinando el derecho moderno. Este no le desconoce a la propiedad su carácter de derecho subjetivo. Pero centra su actitud mental en que la propiedad tiene un fin social. Que ella debe atender a la utilidad pública. Y en estos dos criterios descansa toda la fuerza impulsiva de cambio en el concepto de la propiedad. Si repasamos tratadistas y jurisprudencias, hallamos que se han ido volviendo concordantes en estas líneas centrales. Así, pues, podrían señalarse las características de ella: a pesar de que conserva su condición de derecho real y exclusivo, deja de ser absoluto y perpetuo, pues está limitado por el concepto de función social. Hay ya una condición que debe cumplirse. Esta es que satisfaga la destinación social que se lo ha asignado o a la cual debe orientarse si no la está cumplien-

do. De manera que la condicionalidad va determinando ya el derecho que así pierde su carácter de perpetuidad.

De esta manera nos explicamos nosotros el que se haya abierto, en América, a través de las Reformas Agrarias la posibilidad de cambios estructurales en la tenencia de la tierra,

Cómo es imposible concebir la "Alianza para el Progreso" —como actitud de los gobiernos— sin aceptar que el Estado tiene la obligación de ejercer, cada vez más, una intervención para cambiar las condiciones sociales, económicas de sus pueblos? Sin ese criterio su proceso se detendría. Y el hecho de no querer aceptarlo por los grupos de presión de las oligarquías latinoamericanas, frustra anhelos populares.

EL DERECHO AGRARIO

Vale la pena que veamos cómo el Derecho Agrario está creando muchas de las condiciones propicias para poder cumplir los programas de Reforma Agraria.

Al efecto, partiendo de la autonomía de él, podemos llegar a conclusiones ciertas. Pero, antes, detengámonos en lo que determina aquella para evitar confusiones.

La autonomía del Derecho Agrario aparece como una necesidad de la división de la vida social. No queremos entrar a discutir las tesis de sus enemigos. Simplemente aceptamos que el derecho obedece a un constante devenir, a modificaciones que se producen mediante las necesidades sociales. La complejidad de la vida contemporánea, ha llevado a una continua renovación las divisiones del derecho. Pretender que él permanezca estático es imposible. Es la consecuencia histórica de las necesidades colectivas.

Se admiten las ramas del derecho para poder ajustar cada acto a determinadas normas de conducta. Para que ésta obedezca, realmente, a la abigarrada diversidad de fenómenos contemporáneos. El Derecho Agrario, intenta realizar una mejor conformación de la estructura agraria. Y obedece a principios esenciales que se unen con lo que corresponde al nuevo criterio sobre la propiedad que ya hemos expuesto. Es lo particular del sector agropecuario lo que nos impone la necesidad de estructurar un régimen jurídico especial. No hay que olvidar que el Derecho Agrario protege la producción agrícola y pecuaria; mejorar, de acuerdo con el signo social de la época, las calidades de la comunidad rural. Todos los nuevos principios —función social de la propiedad, interés público, intervención del Estado para regular la producción y garantizar su distribución, etc.— dan margen para unas características esenciales al Derecho Agrario. No sería posible regular las



normas de la actividad agropecuaria, si éste no las señala muy claras, precisas, ordenadas. Hoy la dispersión que existe en Colombia, por ejemplo, en cuanto a todos estos aspectos, crea confusiones, interpretaciones encontradas y hay que apelar a diferentes textos e inclusive jurisprudencias para poder hacer la ubicación jurídica exacta de cada acto. No hay que olvidar que el interés público, que el de la comunidad, es el que le presta actualidad. El Derecho Agrario está determinado por lo social. Esto le entrega su valor, porque le da una categoría de defensa, de protección, de ayuda. El Estado, en este caso, tiene que ver mucho con su alcance y su desenvolvimiento. La necesidad de un método es urgente, pues no podría explicarse todo por simples analogías. Y esto puede conducir a que problemas similares tengan soluciones muy diferentes.

Hay autores que han anotado un hecho: la agricultura tiene características que la hacen similar a las otras actividades económicas. Pero no es su régimen igual al del comercio o la industria. Además muchas actividades del sector agropecuario no podrían desenvolverse, si no hay una actitud precisa del Estado, pues no pueden ser manejadas como una empresa privada. Esto chocaría con el interés de la colectividad.

Hay que destacar el significado de la tierra en aquella frase que encontramos en varios tratadistas: "La economía es un derivado de la ecología". Esto nos revela su importancia y alcance. Pero, además, debemos tener en cuenta que el suelo aprovechable es limitado en el mundo. Por lo tanto, "conciérne a la vida de todos, y todos tienen innegables derechos sobre él". Como cada individuo no puede hacerlo, entonces esto le corresponde al Estado. Y este tiene que vigilar si los frutos llegan a todos los miembros de la sociedad. Por ello él puede exigir, sin consideración del dueño, que se produzca todo lo que necesita el común. Es la idea de función que realiza su incursión señalando una tesis. Aquella de que el que la posee cumple una función y que sólo está obedeciendo a una oportunidad de administración que le entrega la sociedad.

Otros escritores han advertido que hay una relación directa entre el nivel de vida y la cotización de los productos. "El problema solo puede tener solución integral si nos avenimos a considerar los artículos de primera necesidad como un servicio público, pagado por los usuarios y organizado en forma de suministro planificado". Allí aparece claro el ámbito en el cual opera el Derecho Agrario. Por lo tanto, éste no puede situarse, ante sus problemas, en forma indiferente. No es posible que actúe como ante conflicto de intereses privados. Hay una situación de orden social, de contenido público, que influye en su aplicación. Cualquier determinación que se tome

—no debe olvidarlo el juzgador— afecta el orden social, roza con los intereses de la colectividad.

Por eso se afirma por expertos que el Derecho Agrario es igualmente una serie de limitaciones que el Estado impone a los particulares en guarda de los intereses generales de la humanidad. Por ello se considera de orden público cada una de sus disposiciones. Es la gran rectificación de los postulados clásicos del Derecho Civil. De allí que entre lo que sobresale, vemos que aparece el principio de la irrenunciabilidad de beneficios. Como ya los actos, en este Derecho, no son propios, sino que obedecen a un conjunto de urgencias sociales, entonces es lógico que prevalezca el criterio de que las normas sean de obligatorio cumplimiento. No hay ninguna justificación en su inobservancia. Pero, además, no le queda posibilidad a sus beneficiarios de obrar por su cuenta, pues las normas agrarias vienen a regular y orientar la actitud individual. Le da su norte y le señala cuál es su posibilidad y su alcance. Todo esto modifica el criterio clásico sobre contratos, etc. Pero ello nos está indicando sin ninguna duda también, que el interés colectivo ciñe la formalidad de este derecho agrario, tan joven pero tan adecuado a la función social que le corresponde cumplir a la tierra, lo mismo que a quienes a ella se vinculan.

RELACIONES CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO

El Derecho Agrario irrumpe, con el del Trabajo, contra normas tradicionales del Derecho Civil. Busca crear una atmósfera peculiar, en la cual predomina la defensa del débil. Su signo es colectivista y prefiere todo lo que sea proteccionista, a dejar en libertad grupos que son débiles económica y políticamente. Hay otra evidencia de sus relaciones y es que las normas sobre el trabajo agrícola, sobre seguridad social, en muchas ocasiones se encuentran definidas en el derecho del Trabajo. Entonces sin desconocer su origen, sin olvidar que tienen un común denominador —lo social y la defensa del menos poderoso— conlleva una multitud de normas que se entrecruzan.

No queremos avanzar sin advertir que todos los contactos con las otras ramas del derecho, nos permiten comprobar que todo se entrelaza admirablemente. Así como el destino de la política es la interrelación asimismo se opera en estas avasalladoras relaciones de rama a rama jurídicas.

La justicia social hoy es preocupación primordial de todos los gobiernos. Se ha cumplido en el campo? En América no, excepto en regiones muy limitadas y en esferas igualmente restringidas. Nosotros hemos avanzado en el sentido de que hemos mejorado las relaciones obrero-patronales en el sector in-

dustrial, pero no se ha logrado lo mismo en cuanto a lo que atañe al campo. Fuera de que hay grandes sectores desposeídos de tierra, no hay suficiente protección:

- 1°—Ni al trabajo.
- 2°—Ni al salario.
- 3°—Las prestaciones son mínimas en comparación con las que reciben los trabajadores urbanos.
- 4°—La seguridad social está estancada y ha avanzado —en muy pocos países— hacia el campo.
- 5°—El número de propietarios es muy pequeño en relación con la concentración de la tierra que tienen algunos grupos oligárquicos.
- 6°—La sindicalización es mínima. Solo se ha logrado en algunos cultivos de tipo industrial. El fenómeno entendemos que es universal, pero en América, además, se han ingeniado todos los medios para impedir la agremiación.
- 7°—No se ha buscado dar mayores garantías a través de organizaciones cooperativas, que podrían dar algunos servicios, abaratar costos, reducir lo que constriñe y reduce el salario del trabajador o del pequeño agricultor.
- 8°—Los servicios de crédito en algunos de nuestros países se desconocen. (En Colombia, tenemos una Caja de Crédito Agrario que viene funcionando hace treinta años. En la actualidad tiene oficinas en más de la mitad de las poblaciones del país. Su irrigación en el sector agrícola —con especialidad al pequeño y de escasos recursos— asciende a la suma de mil trescientos millones de pesos o sea aproximadamente ciento treinta millones de dólares. La experiencia con el agricultor es excelente, pues ha respondido a los estímulos en forma correcta. Su cumplimiento también es proverbial. El atiende sus obligaciones con mucha exactitud. Cuando ello no ocurre es que está sucediendo algún trastorno de orden familiar grave o de conmoción en el mundo social.

Igualmente se ha ido diversificando el crédito en los Bancos Comerciales. Es bien sabido que las fuerzas capitalistas descuidan el mejoramiento de todo lo relacionado con la agricultura o, al menos, consideran ese sector de menor importancia. El gobierno del doctor Alberto Lleras (1958-1962) resolvió cambiar esa situación. Al efecto, hizo aprobar en el Congreso la ley 26 de 1959 que diversifica el crédito. Se dan facilidades de redescuento en el Banco de la República, que dirige el Ministro de Hacienda. Y en esa forma, hemos acumulado cantidades de dinero en el sector agro-pecuario. Porque la ley está dirigida a él.

Esto nos ha permitido a los colombianos ir integrando un criterio sobre el crédito en el campo. No podemos decir que hayamos resuelto el problema. Tenemos tanta demanda y los recursos son limitados, que siempre estaremos en déficit. Pero eso es lo que hay que corregir. Porque hay capacidad, mediante una mayor irrigación de crédito, de ampliar nuestra producción. Podríamos eliminar las importaciones de artículos alimenticios y abastecer nuestras industrias de materias primas.

Pero no se podría decir lo mismo del resto de América. No hay siquiera conciencia de la necesidad de una definición de la materia. Ni aun se ha determinado si la labor la deben cumplir institutos especializados o no. En el estudio de Ramón Fernández y Fernández hallamos una síntesis de esa perplejidad:

“Instituciones Especializadas o no”.

“Hay un punto previo, referente a la estructura institucional del crédito agrícola, que no quiere dejar de tocarse. Conciérneme a si las instituciones bancarias de crédito agrícola se han de especializar en esta rama del crédito o lo han de atender al mismo tiempo que otras diversas. Esto se refiere sobre todo, a las instituciones estatales. El punto es muy discutible y confieso mi falta de inclinación bien definida.

En favor de las instituciones de objetos plurales, se dan las siguientes razones:

- 1) Los países pequeños no pueden tener las numerosas instituciones que resultan de la especialización.
- 2) En las instituciones de propósitos múltiples es más fácil relacionar el crédito agrícola con el de otros objetos, relación que en general, y sobre todo en ciertos proyectos particulares, debe existir.
- 3) En las instituciones de propósitos múltiples se facilita más hacerse de recursos, de tal modo que las operaciones pasivas correspondientes a ciertas activas, ayuden a otras activas y así se transfieran fructuosamente recursos de unos sectores a otros.

En todo caso el banco de propósitos múltiples debe mantener un departamento especializado en crédito agrícola ya que esta rama tiene una técnica específica.

En favor de las instituciones especializadas se dan las razones siguientes:

- 1) La pluralidad de objetos da lugar a instituciones gigantescas, cuya administración se vuelve pesada. En cambio

la concentración en cierto objeto hace dicha administración más ágil.

- 2) Con instituciones especializadas no se corre el riesgo de que los recursos se desvíen hacia los campos de colocación más fáciles, con descuido de los campos difíciles y la agricultura es de estos últimos.
- 3) La relación entre el banco agrícola y el órgano de gobierno encargado de la política agrícola se establece más fácilmente cuando se trata de un banco especializado.

Uno y otro grupos de razones tienen fáciles contraargumentos. Lo que sí, desde luego, debe recomendarse es no encargar al banco agrícola, especializado o no, labores ajenas al crédito sobre todo aquellas que son típicamente funciones de gobierno. Sin embargo hay funciones que no son de crédito; pero tan conexas con el crédito y su éxito, que no puede censurarse que las tome a su cargo un banco agrícola".

Es importante tener en cuenta lo anotado al final por el autor: no encargar funciones propias del gobierno a los organismos de crédito especializado. Eso sucede con frecuencia porque, en general, esas instituciones las maneja el gobierno. Entonces este las somete a los requerimientos políticos de muchos grupos que presionan para obtener servicios que no son esenciales, pero que llevan al arreglo de situaciones accidentales. (Esto en América sucede con frecuencia).

El criterio de justicia social, preside todo el Derecho Agrario. Este no se explica sino como una actitud legal tendiente a proteger grandes grupos humanos. A unos para que la producción les alcance sin recargo, sin excesivos precios, pues es obligación del Estado vigilar porque ella llegue a todos los medios tanto en los productos como en las materias primas. Los primeros, porque de ellos depende el nivel de vida, el costo de la existencia. Las segundas, porque los que con ellas se elaboran vienen a afectar, también, la capacidad adquisitiva de las gentes a otros grupos humanos para que reciban protección, amparo, mejoramiento en sus condiciones de trabajo, en los sistemas de producción; para que se modifiquen, con mayor justicia social, los tipos de contrato que rigen hoy la vida agraria.

El criterio de "función social" de la propiedad ha ganado terreno pero aun se sienten multitud de limitaciones que lo detienen en su aplicación. La noción de "interés público" ha tenido más importancia en cuanto a la posibilidad de aplicarla para llegar a la expropiación. Por ello, antes de la primera guerra mundial no se quería renunciar al carácter subjetivo, absoluto y exclusivo de la propiedad. Por eso no se le recono-

cía su carácter eminentemente "social". El interés público favorecía la tesis del "intervencionismo de estado", pero esta no podía operar por los criterios que prevalecían.

Pero se ha evolucionado mucho en el concepto de propiedad. La irrupción de grandes empresas, —el hecho de que sus propietarios sean anónimos, la circunstancia de que la representación de los valores está en acciones, con un poder excesivo pues manejan grandes intereses económicos, determinan parte de la vida fiscal de las naciones. A ellas, además, están vinculados muchos trabajadores, empleados, asociados, producen bienes que son indispensables para la sociedad, etc. Estas circunstancias permiten hacer una mayor intervención del estado. Quiéranlo o no la estructura del poder, o los gobernantes. Tiene que proteger sus propios intereses fiscales, los sociales de los trabajadores, los de la colectividad que no pueden dejarse desamparados. Por ello se ha legislado contra los trusts. Hoy hay toda una conducta legal respecto de los monopolios. En Estados Unidos los consideran constituidos cuando una persona posee la cuarta parte de una empresa. Los partidos democráticos tienen que vigilar de manera decidida la noción del "intervencionismo de estado" en el derecho agrario, pues es la admisión de la tesis de la función social de la propiedad. Y debe aplicarla en forma adecuada, pues les está tocando, en América, realizar tareas de mejoramiento de los hechos sociales, políticos y económicos después de las dictaduras militares, que operan y sin sujeciones legales, lo que obliga a los partidos liberales a venir a ajustar su conducta a cánones más simples que a los del propio intervencionismo de estado. Y esto, entonces, los desacredita por no tener una política y una filosofía activas. Tenemos que insistir en la necesidad de que el legislador, lo mismo que el gobernante, reconozca los "elementos sociales" que informan la propiedad.

En el Derecho Administrativo hallamos que el Estado va teniendo una serie de limitaciones. La noción de la Responsabilidad del Estado se ha ido ampliando. El Consejo de Estado francés, por ejemplo, ha venido deduciendo obligaciones contra aquel por actos de sus legisladores, de sus jueces, etc. En el Estado Ruso, lo comprobamos por la prensa, las crisis periódicas de gobierno afectan es a los funcionarios, Ministros, consejeros, etc., que están vinculados a la orientación de la política agrícola. No es ello extraño, si recordamos su importancia colectiva. Su desarrollo vinculado a todo el interés de la sociedad. Entonces ese criterio de la responsabilidad del Estado, debe también operar en el Derecho Agrario que requiere con apremio la colaboración de todas las tesis jurídicas que le puedan dar mayor elasticidad y facilidad de intervenir en la vida económico-agrario de los países. Mientras nadie

sienta ninguna responsabilidad y en el Estado esté al margen de ella, entonces el desarrollo agrario será más lento y menos eficaz en servicio de la comunidad. Todo ello claro que encaja dentro del criterio de que la "propiedad" es una función social. La Constitución en Colombia así lo proclama en su artículo 30: "La propiedad es una función social que implica obligaciones". Lo discutible sería si ha tenido una aplicación rigurosa ese criterio.

Las normas del Derecho Penal en diversos aspectos agrarios tienen conexión con la materia que venimos estudiando. Todos los tratadistas han hecho referencia a ella y, por lo tanto, es inútil repetirlas. Pero, además, hoy día hay una serie de delitos que se vinculan a la economía y en los cuales debe tener participación el Derecho Agrario para darles su dimensión exacta. No es posible, por lo tanto, separar uno del otro. Sería un error. Claro está que su importancia nace del criterio que se tenga de las relaciones de lo Agrario con la sociedad. Si el que prevalece es el individualista, —para decirlo en una palabra el romano— entonces estamos frente a una situación en la cual muchos actos quedarían sin sanción. Giorgio De Semo, citando a Pergolesi, en aquella parte en que se estima la necesidad de un Derecho Penal Agrario, dice que se pueden ir ordenando las materias esenciales (abigeato, hurto, problemas de aguas, disposición maliciosa del deudor contra el acreedor, acaparamiento de los productos, malas fórmulas de insecticidas, fungicidas, pesticidas, destrucción de alimentos para mantener los precios elevados, etc.) para que integren un capítulo muy singular.

Muchas de las tesis que hemos expuesto, incluyen y determinan el criterio que debe conformar la economía. Según la posición adoptada —individualista, socialista, etc.—, en que se va integrando el derecho. El Derecho Agrario tiene unas fuertes raíces con el Derecho Económico, éste en relación con el Derecho público, con los contratos obligatorios, con la actividad económica del Estado, con la intervención del mismo, etc., etc. La agricultura es parte esencial de éste. En unas épocas se admitió que ella era la fuente más esencial. Casi como la única, o, al menos, la que regulaba toda la actividad de tipo económico. Esto también ha sufrido sus mutaciones. No debe olvidarse que así —como hay hondas vinculaciones con el Derecho fiscal— más fuertes aun son con el Derecho Económico que busca la regulación de toda la actividad, y en la cual, parte esencialísima, es lo agrícola. Igualmente no puede desconocerse su engranaje con el Derecho Comercial: no es posible una agricultura intensiva, de tipo industrial sino se buscan asociaciones, formas de agrupamiento. Entonces puede influir lo comercial en algunos aspectos. Pero la materia

sigue siendo controvertible. El hecho es que ha aparecido la tendencia, a través de la cátedra de Economía Agraria, de crear sistemas, métodos, maneras y criterios jurídicos independientes, con base esencialmente económica. Que le den una fundamentación a un capítulo, al respecto, dentro del mismo Derecho Agrario, con sus características muy propias.

Entonces se llega a una conclusión lógica: muchas de estas tesis son aplicables siempre y cuando que el Derecho Constitucional haya recogido esos criterios del derecho moderno. No podrá lograrse una legislación agraria, ajustada a las necesidades nuevas, si no hay unas bases constitucionales que permitan los cambios indispensables. Al enunciar toda una teoría de Derecho Agrario en un país, lo esencial es advertir si puede tener aplicación en él de acuerdo con los principios fundamentales de la Carta Magna. De otra manera, es apenas una especulación mental. Y, en muchas ocasiones, entonces lo que le corresponde al especialista es empeñarse en formar una conciencia —entre profesionales, políticos, miembros del gobierno, parlamentarios— para buscar los cambios inaplazables. Lo otro es actuar en el vacío. Todo esto, como es elemental, corresponde a la influencia ideológica, a la corriente que predomine; al mundo sociológico donde se desenvuelve o se pretende desenvolver el sistema; a la tradición histórica que va conformando las instituciones, etc. Allí es donde más se entrelazan todas estas ramas de la ciencia con el derecho constitucional y, como consecuencia, con el agrario. No hay que olvidar lo que dice Konstantin Katzarov:

"Una constitución determinada puede resolver los problemas económicos y sociales de manera directa y explícita o de manera indirecta e implícita. Hasta la primera guerra mundial, las leyes constitucionales no tomaban posición respecto a los problemas económicos y especialmente respecto a la socialización sino solo de una manera indirecta, implícita. Efectivamente, en el pasado, la constitución era un acto meramente político, las libertades y las garantías que ella debía garantizar eran de naturaleza estrictamente política. Por consiguiente las soluciones aportadas por vía constitucional a los problemas económicos lo eran principalmente de manera indirecta o implícita, y derivan de los derechos y libertades civiles y políticos reconocidos a los ciudadanos. Sin embargo toda la constitución tiene por fin no solamente definir la forma política del estado y el mecanismo del gobierno, sino establecer también aunque solo fuera indirectamente —por medio de los derechos y libertades garantizados a los ciudadanos—, la estructura económica y social del Estado. Es por lo que se consagra muy justamente en nuestros días una atención creciente a este aspecto de las leyes fundamentales, de las consti-

tuciones; entre estas últimas, algunas consagran capítulos especiales a la estructura económica futura del Estado. Es el caso particularmente de Argentina, Bolivia, Brasil, Birmania, Alemania Oriental, Guatemala, Italia, Panamá, Portugal, Sarre, Venezuela y de todas las nuevas constituciones de los países de Europa oriental —Bulgaria, Rumania, Yugoslavia, Hungría, Checoslovaquia, Polonia, Albania. Ello permite comprobar primeramente que la mayoría de las constituciones redactadas después de la segunda guerra mundial presentan la característica nueva o importante de contener prescripciones formales y explícitas sobre la organización económica. Se puede medir la importancia de tal hecho desde el punto de vista del derecho privado si se recuerda el lugar que ocupan los textos constitucionales dentro de la jerarquía de los actos legislativos, al proporcionar a los ciudadanos la base de sus derechos y al dar indicaciones y directivas al futuro legislador”.

LA REFORMA AGRARIA EN INDO-AMERICA

No hay que olvidar el principio aceptado por la casi generalidad de los tratadistas de que la forma como esté distribuida la propiedad tiene consecuencias económicas, sociales, políticas. Es decir, da margen para saber cómo va a organizarse y desarrollarse la sociedad. En América hubo dos tipos de colonización: una realizada por varios países europeos, donde lograron dominar la tierra sin conflictos de despojo a los indios; la española, en cambio, creó problemas violentos, que luego se reflejaron en los continuos alzamientos, la aparición de caudillos populares en lucha abierta contra el sistema, en continuos caciques regionales que irrumpían contra los representantes de la Corona, etc.

La primera guerra mundial, como consecuencia inmediata tuvo la Revolución Rusa, que varió el sistema de organización de la propiedad territorial. Ello impulsó un cambio de mentalidad en toda la zona europea, respecto del problema de la tierra. Comenzaron las grandes mutaciones en este aspecto. Especialmente las reformas agrarias operaron en Alemania, Austria e Italia. Wilhelm Abel dice: “que una alta natalidad y una deficiente industrialización habían provocado una superpoblación del campo. La escasez de tierra se acentuaba debido a la forma de distribución. Alrededor de veinte millones de hectáreas fueron afectadas por las reformas agrarias después de la primera guerra mundial en el espacio “intereuropeo”.

El mismo autor recuerda que después de la segunda guerra se produjo otra ola de reformas agrarias, que alcanzaron a cambiar de tenencia un poco menos que lo que se había logrado repartir en la primera. Los cambios se hicieron con las

tierras de los alemanes, en gran parte, calculadas en diez millones de hectáreas y unos doce millones de otros sectores.

En América las reformas agrarias que pueden considerarse precursoras, son las de México y Bolivia. Ambas a consecuencias de dos revoluciones de tipo social aun cuando con modalidades específicas. De todas maneras eran países donde la concentración de la propiedad era muy acentuada y donde los campesinos no tenían ninguna oportunidad de vincularse a la tierra como propietarios. Solo un cambio brusco —revoluciones de tipo guerrillero, pero con fines civiles— podía conducir a una modificación de esas circunstancias apremiantes.

Finalmente siempre los partidos demócratas han venido predicando la necesidad de las reformas en la estructura de la tierra, pero no han podido hacerlo por el poder económico de quienes la usufructúan. Ellos tienen el poder político, influyen en el poder militar, han tenido —hasta hace muy poco tiempo— la alianza de la iglesia que consideraba lesivo del derecho de propiedad cualquier intento de modificación (hoy se ha operado un cambio apreciable en algunos miembros de la Iglesia católica en toda Latinoamérica) y, por lo tanto, mantenían vigente el sistema.

En Colombia, en el año de 1936, en un gobierno presidido por Alfonso López Pumarejo, se logró dictar la ley doscientos que establece en su artículo primero:

“Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada; y se reputan poseídas conforme a este artículo”.

Como se ve era un cambio de actitud en lo que respecta al criterio de la propiedad. Esta dimanaba ya del trabajo. Pero la regla no ha operado. Ha estado estancada y solo ahora, con la Ley de Reforma Social Agraria, sancionada el año pa-

sado, se ha buscado que opere aquella disposición. Pero aun no se ha logrado su aplicación total, y parece que sufrirá aun demoras.

Pero esto indica que hay una intención de cambio en América Latina. Es un propósito que ha caminado muy lentamente. En 1952 las Naciones Unidas lanzaron un cuestionario sobre el problema de la Reforma Agraria. Todos los países fueron exageradamente optimistas al contestar. Algunos llegaron a señalar que algunos cambios en su "política agraria" podían considerarse como intentos profundos de "Reforma Agraria". Lo que indica es que no hay un criterio, una orientación definitiva sobre el problema. Todo se mueve dentro de la vaguedad conceptual. Y esto es lo que está retardando más el progreso de la revolución que necesita América en esta materia.

Pero el hecho es que prendió el espíritu y la agitación del tema. Es bueno advertir que durante muchos años su sola anunciación conducía a que las fuerzas reaccionarias tildaran de "comunista" a quien se atrevía a proclamarlo. Entonces había una contención de todo intento revolucionario en este sentido. Pero no solo era en cuanto a Reforma Agraria. También en lo que atañía a:

- a) Cambios en la tenencia.
- b) Modificación de los sistemas fiscales.
- c) Controles sobre las empresas.
- d) Lucha antimonopolística en cualquier sentido.
- e) Avance del sindicalismo.
- f) Libertad de cátedra.
- g) Libertad de cultos.
- h) Control de los armamentos o reducción del pie de fuerza militar.
- i) Creación de un régimen justo de prestaciones sociales y de seguridad social.
- j) Reclamos de los trabajadores, huelgas, etc. (Estas se reprimían y aun se hace, violentamente o con medidas que destruyen la moral de los asociados).

La importancia de la encuesta de las Naciones Unidas radicó en que despertó inquietud por el problema y le quitó el tabú de "comunismo" a su planteamiento. Sus publicaciones, después, precipitaron la necesidad de buscar fórmulas que le dieron actualidad y un tratamiento adecuado al tema. No podríamos dejar de recordar que la CEPAL, un organismo de las mismas Naciones Unidas dedicado a escudriñar la realidad de nuestra América, fue descubriendo los grandes conflictos que

teníamos y aun persisten. Estimuló una política general de planeación, desconocida antes en nuestro medio, tendiente a hacer un desarrollo en cada país, con proyecciones, en el futuro, a una integración regional a través de un mercado común. Para despertar esta conciencia hubo necesidad de adoptar una posición de denuncia. Casi de protesta, a pesar de que lo hacía un organismo internacional. Pero las cifras que se publicaron, los datos que aparecieron en una dramática conturbadora, fueron precipitando el descubrimiento de los grandes desequilibrios.

El tema de la Reforma Agraria, igualmente, lo planteó la CEPAL. Lo ha agitado. Lo ha vuelto conciencia ciudadana. Pero camina muy lentamente. Y se logran las leyes, en algunos casos, como en Colombia y, después, a través de otras disposiciones o de propuestas de modificaciones de la ley, o simplemente al aplicarlas, se va desvirtuando su finalidad, se cae en algunas operaciones que no van a romper la antitécnica y anti-humana condición que se vive en el campo.

No podemos olvidar otros hechos: La Carta de Bogotá enumeró, con énfasis y aceptación por todos los países, la necesidad de un cambio estructural en la tierra. Y luego la Alianza para el Progreso, nacida en Punta del Este, va impulsando toda una política general de cambios en los modos de vida de los países americanos. Pero no queremos detenernos en ello, ahora, pues iremos a hacerlo en capítulos especiales sobre la materia.

Lo que queremos dejar claro es que hay una gran resistencia a la Reforma Agraria en toda América. Sus enemigos han tomado la actitud de no rechazarla. Al contrario, proclaman su urgencia. Pero se ingenian todos los trucos para detenerla. Desde predicar que puede dar pábulo a la cercanía del comunismo, hasta influir en sus organismos para desviarla, desorientarla, dejarla sin proyección. En otras ocasiones piden un exceso de "perfeccionismo" que es imposible alcanzar en América, en donde tenemos tantas limitaciones. En muchas oportunidades piden tal número de servicios que van convirtiendo la "reforma" en un típico caso de "política agrícola" que tan poco se puede cumplir por la falta de esos mismos recursos. Entonces los enemigos crean tal número de ilusiones, tantas expectativas, que cualquier labor que se realice aparece mediana, mediocre, pobre, desmirriada. Se va creando una desilusión profunda que es muy grave. Que tendrá sus consecuencias contra quienes han venido favoreciendo esa táctica.

Raúl Prebisch, en su estudio "Hacia una dinámica del Desarrollo latinoamericano", en su calidad de Director de la Ce-

pal, ha planteado el tema de las oposiciones a todos los cambios, en estas esclarecedoras palabras:

"La concentración del poder económico y sus efectos políticos".

"Sin embargo, las circunstancias podrían llevar en América Latina, a decisiones que no se inspiren fríamente en consideraciones de esta naturaleza. La resistencia a las reformas estructurales reconocidas en la Carta de Punta del Este es bien notoria en el seno de nuestros países.

No es aventurado suponer que cierta aversión manifiesta a la intervención del Estado se inspira, a veces, en el hecho muy simple de que esa intervención se impone primeramente para realizar esas reformas. Suelen aducirse las razones ideológicas para exornar esa oposición, antes que por convicciones profundas. Y tal vez no repugnase tanto el estado autoritario, el retroceso democrático, si con ello pudiera lograrse —logro peregrino e ilusorio— la intangibilidad estructural.

"El tono discrepante encuentra con frecuencia eco en ciertos medios exteriores en que era dable esperarlo, pues la constelación económica y social que frena el desarrollo tiene también elementos exógenos. Vuelve así a surgir, adentro y afuera, la tesis pretérita hay que cumplir primero la etapa de desarrollo económico y después vendrán las reformas sociales; hablar de ellas ahora es desalentar la iniciativa privada.

"Profundo error: no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social. Y también motivo de honda preocupación para quienes veían en la Carta el anuncio de una nueva política de compensación internacional a los países que emprendieran resueltamente estas reformas estructurales. Es muy comprensible que algunas inversiones privadas queden en suspenso ante la incertidumbre del curso de tales reformas. Sin que ello signifique establecer comparaciones estrictas, no fue menor la incertidumbre de los países de Europa occidental después de la guerra. No fueron la inversión privada ni el consejo de repatriar fondos europeos refugiados en el exterior los que conjuraron un peligro inminente. Fue el acto de formidable audacia del plan Marshall. Después vinieron el florecimiento de la inversión privada y el retorno de aquellos fondos. Estos son y serán años decisivos y se requiere perspectiva histórica para encararlos. Si por el riesgo de desalentar momentáneamente la inversión privada se postergasen las reformas o se las privara de sustancia, no por ello se crearía una atmósfera favorable a la inversión privada extranjera. Por el contrario, se pondría en zozobra la existencia misma de la iniciativa privada, que no el empeño de darle plena validez dinámica.

"No nos engañemos. Este asunto no va a resolverse en un plano doctrinario sino eminentemente político. El signo político bajo el cual se cumpla el desarrollo latinoamericano no es solo cuestión de preferencias intelectuales sino que en gran parte dependerá del curso mismo de los hechos en estos años próximos. Hay un cierto determinismo en ellos y no existe otro modo de escaparle que obrar previsoramente sobre el curso mismo de esos hechos.

"Ya los hemos subrayado en estas páginas iniciales y no hay por qué repetirlos ahora. Baste recordar las muchas y muy serias complicaciones que está aparejando la tendencia hacia el desarrollo cerrado. Se impone hacer un esfuerzo supremo para contrarrestar esa tendencia en los planos nacional, latinoamericano e internacional, pues no realizarlo o no realizarlo a tiempo, podría llevar al estado autoritario, a la prevalencia de la compulsión sobre los incentivos a la actividad económica.

"Determinismo en los hechos y acaso una lógica incoercible en sus consecuencias. En efecto, al cerrarse progresivamente el desarrollo, tendríamos también que aislarnos en cierto modo del mundo exterior para prevenir la contaminación de nuevos gustos, nuevas necesidades o nuevas aspiraciones, todo ello entretreído en la urdimbre de una ideología que, valiéndose de la misma maquinaria represiva, habría que resguardar igualmente de las inclemencias de la crítica.

"Son varios los caminos para llegar al estado autoritario. No es ese el único. La resistencia a las transformaciones estructurales que abran ancho campo a las fuerzas del desarrollo es otro de ellos. Pero esta vez el punto de partida es político y no económico, si bien uno y otro convergen a lo mismo. Si la resistencia fuera inflexible, ya sea a las reformas en sí o a su ejecución, podrían sobrevenir situaciones extremadamente críticas.

"Y los hombres llegados al poder político para efectuar esas reformas por el impulso acaso incontenible de las mareas populares podrán verse forzados a concentrar en sus manos el poder económico para robustecer aquel, para consolidar su potestad política. Y también para utilizar todo el potencial de ahorro colectivo ante la magnitud del problema a resolver y el encogimiento de la inversión privada. Un poder económico que jamás ha tenido el Estado en la evolución capitalista.

"La concentración del poder económico —en una u otra forma— es siempre un peligro para la autenticidad de la democracia. El Estado no es una entidad abstracta e incorpórea. Quienes manejan sus resortes están movidos por intereses y pasiones y no solo por designios colectivos.



“Se concibe que al detentar el poder económico —al tomarlo fuertemente en sus manos y llevados por esos intereses y presiones —se abstengan de subordinar a los otros hombres a su propia voluntad? Podrán ser éstos independientes en sus actitudes y decisiones si en toda su actividad, si en sus medios de existencia dependen de aquellos otros, sin tener a su alcance ninguna otra acción?”

“Aquí está la cuestión fundamental, que no en la planificación, pues incluso aquellos que están poseídos de muy firmes convicciones democráticas, aquellos que creen en la libertad política y los derechos humanos, podrían verse arrastrados a claudicar, primero por la imposición de las circunstancias y, en seguida, por la lógica misma de los acontecimientos.

“No es éste, seguramente el orden de cosas a que quisiéramos llegar para sustituir al de ahora. Sería trágico que para emancipar al hombre de la necesidad, tuviéramos que prescindir de otros valores, tuviéramos que subordinarlo a las exigencias de un poder arbitrario. En el fondo, no es compatible nada de esto con el genio de los pueblos latinoamericanos, con su aspiración latente de liberarse de la necesidad para exaltar la personalidad del hombre, para dar plena vigencia —por obra del desarrollo económico— a la democracia y los derechos humanos, sobre todo en esa mitad sumergida de la población latinoamericana. Y para que allí, y en todos los estratos, la movilidad social lleve los mejores hacia arriba en pro del desarrollo económico y la democracia. Un orden social exento de privilegios y no solo de privilegios económicos sino también del privilegio tremendo de que unos hombres pretendan el dominio sobre las ideas de los demás, sobre las fuerzas creadoras de su espíritu y sobre los sentimientos más profundos de su corazón”.

LA REFORMA AGRARIA Y LAS CONSTITUCIONES DE AMERICA LATINA

Como lo dijimos en la parte pertinente, la constitución de cada país refleja la actitud mental de una sociedad respecto de los principios que informan el derecho. Como ella es una síntesis de lo que políticamente se admite por la colectividad para que se le aplique, escudriñándolas podremos llegar a ciertas conclusiones. En general en América se admite la posibilidad de la expropiación. Pero con muchos requisitos, en algunos casos, que la hacen imposible por el exceso de defensas que le quedan a los terratenientes. En Colombia, por ejemplo, en la ley sobre reforma se les dejaron multitud de recursos que pueden paralizarla. Ello se hizo así, pues era una transacción entre los dos partidos que compartían el poder y que

tenían, en algunos aspectos, criterios opuestos sobre la materia. Además, los propietarios tenían en el Congreso sus propios representantes.

En otras constituciones no hay posibilidad de que se haga la indemnización sino en dinero, sin pago diferido y sin poder utilizar los bonos agrarios. Ello paraliza la reforma, pues no es justo pagar en dinero tierras que no se están explotando adecuadamente o sufragando el valor total, en el momento de la expropiación, porque los recursos fiscales de nuestros países son muy limitados y ello obliga a retardar las expropiaciones por tiempo indefinido. Lograr, en estas circunstancias, por lo tanto, una “Reforma Agraria”, es imposible. En Chile y el Brasil, que confrontan esa circunstancia, el tema es de la mayor actualidad. En el primero de estos países el gobierno presentó la modificación de la constitución y en el segundo Goulart la ha sometido a la discusión pública para luego llevarla al Congreso. Y la reacción de los sectores latifundistas es violenta. Al tiempo que amenazan con derrocar al Presidente, impedirán por la fuerza la aprobación de la ley; detendrán el cumplimiento de ella, mediante una organización, resistiendo inclusive a los ímpetus de los campesinos, etc.

Nosotros creemos que para poder adelantar una Reforma Agraria, ágil, respondiendo a las urgencias populares en América, se necesitan modificaciones en casi todas las constituciones del continente. Porque su interpretación tiene que ser muy generosa para lograr que ella encaje dentro de los propósitos del afán del cambio de la tenencia de la tierra. Pero ello no es siempre exacto. Y si consideramos que nuestros tribunales de justicia tendrán que decidir sobre la constitucionalidad o no de las leyes de reforma que se dicten, asentados los legisladores en esos principios de sus cartas magnas, hallaremos más de una sorpresa al encontrar que dejan sin valor esos intentos de avance, noblemente inspirados. Tengo la impresión de que hay que buscar un entendimiento también de tipo interamericano para llegar a un minimum de modificaciones en estos aspectos. Algunos se han ido logrando, como en el caso de Chile, en momentos en que hay una agitación electoral presidencial y nadie quiere quedar de enemigo del pueblo porque pierde oportunidades en cuanto al caudal de votos. Pero no siempre se dan esas circunstancias favorables. Entonces lo lógico, lo elemental, es hacer esas mudanzas. Vuelvo a proclamar mi convicción personal de que si ello no se realiza tardaremos mucho para lograr dar un vuelco como el que debe propiciar una reforma agraria, si efectivamente se desea hacer una mutación profunda en el régimen de la tierra.

Pero debo proclamar, también, mi certeza de que muchos de quienes la predicán lo hacen por compromisos nacionales

o internacionales. No por convicción honda, profunda. Hay más: no tienen una postura clara sobre esta problemática. En otras, como lo dijimos antes, se incrustan dentro del sistema para torpedearlo. Y en muchas ocasiones consideran que no ha de operar y que, por lo tanto, se puede predicar sin que vaya a tener consecuencias.

Hay un estudio del doctor Juan F. Bauta, intitulado "Posibilidades Constitucionales y Legales de redistribución de la tierra en América Latina", publicado en la "Revista Interamericana de Ciencias Sociales" de la OEA, en el cual se pueden leer apreciaciones sobre el tema que hemos venido anunciando. No compartimos la totalidad de sus puntos de vista, pero nos parece, interesante, en un trabajo como éste destinado a investigadores de otro continente, dar una visión lo más amplia de tan complejo problema. Por eso reproducimos sus palabras, en el resumen que él formula:

"a) Tomando como criterio de clasificación el que se haya o no establecido sobre la tierra el señorío implícito en el derecho de propiedad, el territorio de todo país puede ser idealmente dividido en dos categorías de tierras formadas, respectivamente, por aquellas que han sido objeto de apropiación y por aquellas otras que pertenecen al Estado.

"Desechamos, por supuesto, la idea de la posibilidad de tierras que no pertenezcan a alguien porque en el Estado moderno no se concibe la existencia de la *res nullius* romana y cada cosa tiene su dueño, aun aquellas que pueden ser apropiadas, porque esas lo son, precisamente, en virtud de la autorización que el Estado otorga o, lo que es lo mismo, en razón de la renuncia que de su "propiedad" sobre ellas hace el Estado en favor del que las apropia.

"Sin la aceptación de este concepto previo, no serían justificables, jurídicamente hablando, las medidas que implican restricciones y vedas a la caza y a la pesca, por ejemplo, ni se comprenderían, ya en lo que a la tierra se refiere, las concesiones del derecho de propiedad que por el Estado se otorga, conforme a la ley, sobre tierras de colonización, en el sentido de aplicar este calificativo a las que previamente no han pertenecido a alguien.

"Las tierras son, pues, o de propiedad privada o de propiedad del Estado y así lo reconocen, explícita o implícitamente, las constituciones de las veinte Repúblicas Latinoamericanas.

"La distribución de las tierras de propiedad del Estado no ofrece dificultades en el derecho constitucional positivo latinoamericano, porque la facultad estatal de disponer de las mismas consta en las Constituciones o se colige de su texto.

Las verdaderas dificultades surgen al tratarse de redistribuir las tierras de propiedad privada porque necesariamente hay que cancelar los derechos preexistentes sobre esas tierras que se amparan en razones históricas, económicas, jurídicas, o de otra naturaleza que dificultan la aceptación de esa medida.

b) El derecho constitucional latinoamericano vigente ha resuelto unánimemente la cuestión reconociendo la supremacía del interés social sobre el interés particular y consagrando, como consecuencia, la facultad expropiatoria del Estado justificada por la utilidad pública o la necesidad o utilidad social.

La medida en que las tierras de propiedad privada son afectadas por la facultad expropiatoria sufre graduaciones que van desde las constituciones que no hacen distinción alguna entre las tierras de esta categoría, hasta las que la autorizan solamente para las tierras que no están en producción, pasando por las de criterio intermedio que ofrecen un orden de preferencias establecido sobre fundamentos que varían según los países.

El criterio de que procede indemnizar a los propietarios de las tierras expropiadas es también unánime encontrándose aquí, de nuevo, las diferencias de apreciación del valor de este principio en las distintas constituciones, pues mientras algunas le defienden hasta el grado de consignar reglas específicas a las que debe ajustarse en método de determinación de la cantidad de la indemnización, otras se limitan a consignar el requisito sin mayores detalles. Solamente la constitución de Colombia admite la posibilidad de expropiaciones sin indemnización, por motivos de equidad, y la de Haití puede ser interpretada en el sentido de que permite la aplicación de la sanción de confiscación de tierras no cultivadas o protegidas contra la erosión.

"Puede apreciarse que cuando tratan el tema de la indemnización las Constituciones se agrupan en dos categorías: las que exigen que la indemnización sea previa a la desposesión y las que no señalan ese requisito.

"La distinción es de relevante trascendencia en el orden práctico por su influencia en el aspecto financiero de la distribución, pues si la indemnización ha de proceder a la desposesión, queda cerrada la posibilidad de aplicar a los pagos que deben hacerse al propietario las cantidades que se puedan obtener en la explotación por el nuevo adquirente.

c) La calificación de los beneficiarios de la distribución de la tierra no se trata generalmente en las Constituciones latinoamericanas, con la excepción de reglas de casi general presencia en todas estas Constituciones que benefician a la fa-

milia con el reconocimiento de la "propiedad familiar" (Homestead) si bien no todas atribuyen específicamente tal condición a la tierra que se distribuya o redistribuya. Algunas Constituciones señalan también a las comunidades indígenas o a los indígenas como beneficiarios de la distribución.

d) El tratamiento constitucional del tema de la distribución de la tierra se ha orientado en el sentido de atribuir la propiedad de la misma a los beneficiarios, más que en el sentido de forzar el derecho al aprovechamiento del suelo de propiedad ajena. Panamá asume la postura extrema al disponer en su Constitución que la propiedad de la tierra que se distribuya debe otorgarse gratuitamente.

"No debe entenderse, sin embargo, que las Constituciones prohíben a la ley disponer la cesión obligatoria del uso de la tierra a los que deseen trabajarla, pues lejos de eso, la "función social" que a la propiedad en general se señala, es razón suficiente para adoptar esa medida en los casos y circunstancias en que se crea necesario. Costa Rica y Nicaragua cuentan con normas constitucionales que estimulan la adopción de medidas de esta naturaleza.

"Es más, quizás el primer paso en el camino de la distribución de la tierra en aquellos países en que la Constitución no señala otros procedimientos o medidas, debe ser el de promulgar una legislación que obligue a los propietarios que no trabajan directamente la tierra, a cederla mediante contratos de locación en las que automáticamente se consideren incluidas cláusulas legales relativas al precio de la renta, a la duración del contrato, a su prórroga, a la indemnización por mejoras introducidas en el fundo y a las debidas garantías contra el desalojo injustificado.

"Tales medidas legislativas no presuponen necesariamente la existencia de disposiciones constitucionales que específicamente las autoricen, sino que pueden válidamente considerarse consecuencia del reconocimiento constitucional de la "función social" de la propiedad.

e) En resumen, las Constituciones de los países latinoamericanos no se oponen a la distribución de las tierras de propiedad del Estado ni impiden la redistribución de las tierras de propiedad privada en los casos de necesidad o utilidad social, siempre que se indemnice a los propietarios; además, facilitan el acceso al aprovechamiento de la tierra por quienes no son sus dueños, al atribuir a la propiedad una función social. Muchas de ellas imponen al Estado la obligación de proceder a esa distribución, apreciándose la tendencia a favorecer, especialmente, a la familia y en menor medida, a los indígenas".

CRITERIOS SOBRE REFORMA AGRARIA

Lo más primordial ahora, en cuanto al problema de la Reforma Agraria en América Latina, es definir qué criterios se van a aplicar. Porque en la actualidad estamos frente a una confusión mental que está desviando todos los propósitos, deteniéndolos en el momento de la aplicación. Nadie ha querido tomar una actitud clara. La falta de ella conduce a que se cambie de postura, a que se intrepren las leyes con criterio restrictivo, a que se apliquen con mengua de los verdaderos intereses populares. En muchas ocasiones está prevaleciendo más la defensa de los propietarios, a través de las indemnizaciones, que la justicia de los campesinos que van a recibir el beneficio. No hay, por lo tanto, una orientación seriamente definida que indique qué tarea se va a realizar. Al contrario, todas esas irrupciones hacia adelante, y luego las rectificaciones, hacen que la "reforma" vaya perdiendo sus perfiles y se vaya creando el descontento nacional en muchos países.

Creo que la primera necesidad imperiosa es definir qué se entiende por una reforma. Luego entrar a aplicarla. No tenemos criterios de qué es lo que se debe hacer en América. O, dicho de otro modo: hay conciencia de donde está el mal, pero hay temor de aplicar los remedios radicales porque levantan las furias de los poderosos, que hoy detentan todos los medios de poder. Entonces se vuelve hacia atrás. Además, como no hay organización campesina —ni sindical, ni cooperativa, ni comunal, ni de ningún tipo porque nunca se ha favorecido, ni siquiera ahora en el período inicial de agitación de la Reforma— nos vemos, entonces, sin apoyo en las masas que van a recibir el beneficio. No ayudan los sindicatos urbanos porque ellos no se han percatado de la necesidad de solidaridad, por un lado; ni del beneficio que les traerá el hecho de tener nuevos mercados en las zonas rurales los productos de sus fábricas, lo que les permitirá aumentar las ganancias y, desde luego, aprovechar ellos los rendimientos en mejores salarios y en nuevas prestaciones.

Los únicos ejemplos que tenemos son México y Bolivia y recientemente en Cuba, todavía sin una evaluación que nos dé seguridad en el juicio, por la complejidad y cercanía políticas. En el primero la "reforma" apareció como una consecuencia de una guerra sangrienta de varios años, en la cual se fue conformando el espíritu de esa mutación que se buscaba. En Bolivia se predicó un cambio democrático, pero muy hondo en diversos sistemas de la vida social y política, y se logró mediante elecciones, que se trataron de desconocer. Se luchó y volvió a ganar el partido de la revolución. Se impuso la "re-

forma". En ambos casos, al menos inicialmente, no se hicieron las indemnizaciones o no se recibieron. En Bolivia, por ejemplo, no han pagado en parte por represalia contra los patronos que trataron de organizar sistemas de resistencia y, en otras, porque ellos siempre confían en que caerá el poder actual y volverán a ser restituidos en sus antiguos fundos. Lo que no podría ocurrir si hubieran recibido un pago.

Preocupa a los demócratas que no se tenga una orientación muy definida de cómo debe cumplirse este propósito. Porque las gentes ven que la solución legal, jurídica, por cauces normales, no logra llevarle rápidamente paz y descanso a su deseo de tierra. O que se la entregan con un valor muy alto, demasiado alto, que no le permitirá reivindicarla para sí sino con más esfuerzo y privaciones de los que actualmente padece. Y ello puede conducir a soluciones de violencia rural, que, además hoy están impulsados por sistemas políticos que tratan de imponerse en América, a pesar de que saben que no tienen opinión pública. Pero bien sabemos, por las experiencias en otros continentes, que ello no cuenta para esos manipuladores en forma decisiva. Lo importante es el poder y, desde él, lograr unos cambios profundos. Inclusive apelando al temor.

Por eso hay que definir con mucha precisión qué se piensa de las expropiaciones. Ya se ha cambiado bastante el criterio de que para que haya indemnización se necesita que sea "plena y previa". Ese dogma ha sido derrotado. Así está establecido en varias constituciones.

Al examinar el problema de las expropiaciones hay que señalar cuál va a ser el monto de la indemnización. Los propietarios aspiran a que sea el valor comercial. Si se acepta ese criterio no habrá dinero con qué efectuarla; el valor de lo que se entrega es muy alto, pues es un precio de monopolio; es el de la valorización a través de las obras del Estado que se van a pagar al propietario, como si la sociedad no hubiera contribuido a mejorar su valor. Es, además, pagar por el acaparamiento de las mejores tierras hechas contra la falta de política del estado, pues realmente casi nunca la ha tenido, hasta el momento que se le ha presentado esta demanda social inmediata. Hay que buscar el término medio donde la indemnización no convierte la reforma agraria en una simple parcelación de tierras de particulares a través de un organismo del estado que les va a garantizar, al máximo, la deuda. Es, igualmente, desfigurar el concepto esencial de reforma que es un castigo por la concentración, por la ociosidad, por el mal cultivo, por el daño social que se está produciendo con el sistema al cual estaban apegados los terratenientes.

Hay que definir si se paga en bonos o no. Es una manera

"diferida" de cumplir con la indemnización. Porque nuestros países no tienen medios económicos suficientes para poder atender, con dinero efectivo, a varios frentes: al pago o compra de las tierras; a los servicios de crédito que se deben dar a los nuevos parcelarios; a los servicios de infraestructura que se deben establecer —carreteras, escuelas, salubridad, vías de penetración secundaria, acueductos, etc., etc.

Hay que señalar con mucho énfasis cuál va a ser el régimen de prelación que se va a adoptar. Porque en América, para evitar el problema se han desviado muy habilidosamente de la obligación de "Expropiar". Se recurre a las colonizaciones, llevando gentes a regiones hoy sin ningún servicio social. Otros países han principiado a comprar, en negociaciones directas, aquellas tierras para parcelar favoreciendo a los propietarios, que, además, logran mejores precios debido a la demanda que establece el mismo Estado. En ocasiones, se han dirigido los Institutos apenas a realizar tareas de desecación de terrenos o de reforestaciones o de irrigaciones, para dar la impresión de grandes proyectos, aun cuando la masa humana campesina esté al margen de toda posibilidad de mejoramiento.

Hay la sensación de que a pesar de que nuestras leyes autorizan las expropiaciones, y de ellas hablen las constituciones en vista del interés público, no hay actitud definida sobre el problema. O no se quiere encarar. Mientras no existan esos afanes muy bien determinados, estaremos naufragando entre las perplejidades. No sabremos hasta por cuánto tiempo lograrán mantener en ellas, a nuestro pueblo sin más y violentas reacciones.

LA REFORMA AGRARIA Y LA CARTA DE BOGOTA

El antecedente más importante de la Alianza para el Progreso, que es el mayor esfuerzo por hacer una política radical de cambios de estructura en América, aparece en la Carta de Bogotá. Esta se produjo después de la creación por el Consejo de la OEA de una "COMISIÓN PARA ESTUDIAR LA FORMULACION DE NUEVAS MEDIDAS DE COOPERACION ECONOMICA". Se efectuaron tres reuniones: una en Washington, en 1958; otra en Buenos Aires, en 1959 y, finalmente, en Bogotá en 1960 cuando se firmó LA CARTA DE BOGOTA, que consideramos como el primer intento por ordenar toda una política social en América Latina, con la colaboración de los Estados Unidos.

Los países se habían preocupado de estudiar cómo podría acelerarse el cambio de los que tenían un grado de subdesarrollo. Buscar cómo debían operar unos sistemas nuevos de ace-



leramiento de su progreso en las zonas atrasadas, asentados en la tesis de la necesidad de un cambio social y admitiendo que podían nuestras sociedades seguir desarrollando su ritmo solo sometidas a la perspectiva de la miseria y del atraso. Era una manera de atender, con recursos propios y del exterior, aquella demanda de bienestar social. Todo con un criterio ampliamente colectivo, de mejoramiento de la comunidad.

En la Carta de Bogotá, se habla de la necesidad de Reformas Agrarias, fiscales o tributarias, de hacer programas muy amplios de vivienda, de salud, de educación. Y se precisa que la cooperación del capital interno y externo tenga una aplicación rigurosa. Pero, especialmente, dirigiendo esa atención hacia la transformación del estado de miseria en que viven grandes grupos humanos en América Latina. Es decir, una lucha contra la vida infrahumana de muchos sectores importantes de nuestro continente.

La Carta de Bogotá tiene la importancia de que hay un claro acento social en todas las recomendaciones. Que no se opera ya solo sobre los proyectos que favorecen lo más ornamental de América, sino que se inclinan por lo más vivamente humano. Porque la preocupación va hacia el pueblo. En ese momento, es bueno advertirlo, había una agitación popular muy visible en todo el continente. Solo se podía orientar esa ebullición social si se buscaban soluciones comunes, de tipo radical, que le dieran la visión de una nueva oportunidad frente a la miseria que constreñía a grandes capas humanas.

La Carta de Bogotá dijo lo siguiente:

“1—Revisar los sistemas legales e instituciones existentes en lo que respecta a:

a) Legislación y facilidades relativas a la tenencia de tierras, con miras a asegurar su distribución de manera más amplia y justa en forma tal que se atiendan los objetivos de ocupación, productividad y desarrollo económico.

b) Instituciones de crédito agrícola, a fin de proporcionar financiamiento adecuado a los agricultores o a las asociaciones de agricultores.

c) Procedimientos y sistemas de tributación y políticas fiscales a fin de asegurar la equidad de la imposición y fomentar el mejoramiento del uso de la tierra, especialmente de las tierras ociosas de propiedad particular.

2—Iniciar o acelerar programas apropiados para modernizar y perfeccionar las actuales estructuras legales e institucionales a fin de asegurar el mejoramiento de las condiciones de

tenencia de la tierra, dar facilidades crediticias más adecuadas y proporcionar mayores incentivos en la estructura de la contribución territorial.

3—Apresurar la formulación de proyectos y programas para:

a) La rehabilitación y colonización de tierras a fin de fomentar su uso eficiente y elevar el número de propietarios, especialmente de aquellas no utilizadas o utilizadas insuficientemente;

b) El aumento de la productividad de las tierras en explotación, y

c) La construcción de carreteras, ya sean de penetración o de comunicación de los centros productores con los centros de consumo.

4—Adoptar o apresurar otros programas de servicios gubernamentales destinados particularmente a ayudar al pequeño agricultor, tales como nuevas y mejores organizaciones de mercados, servicios de extensión, investigaciones y estudios básicos, e instalaciones y servicios para la demostración, educación y capacitación”.

UN PLANTEAMIENTO SOBRE CAMBIOS ESTRUCTURALES:

ALIANZA PARA EL PROGRESO

Para entender a cabalidad los alcances de la Alianza para el Progreso, se necesita puntualizar aquí cuáles fueron sus objetivos señalados en el Título Primero de la Carta de Punta del Este. No podemos prescindir de hacer una transcripción indispensable para su comprensión. Al efecto el documento señala:

“Objetivos de la Alianza para el Progreso”.

“La Alianza para el Progreso tiene como propósito aunar todas las energías de los pueblos y gobiernos de las Repúblicas americanas, para realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelere el desarrollo económico y social de los países participantes de la América Latina, a fin de que puedan alcanzar un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas que se adapten a sus propios deseos y necesidades.

Las Repúblicas americanas por la presente Carta convienen en trabajar para alcanzar las siguientes metas principales en la presente década:

1—Conseguir en los países latinoamericanos participantes, un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso por habitante,

a un ritmo que permita alcanzar, en el menor tiempo posible, un nivel de ingresos capaz de asegurar un desarrollo acumulativo y suficiente para elevar en forma constante ese nivel, en relación con las de las naciones más industrializadas, reduciendo de este modo las distancias entre los niveles de la vida de la América Latina y los de los países más desarrollados. Disminuir, asimismo, las diferencias de nivel de ingresos entre los países latinoamericanos, estimulando el desarrollo más acelerado de los de menor desarrollo relativo y otorgándoles máxima prioridad en la asignación de recursos y en la cooperación internacional en general. Para evaluar el grado de desarrollo relativo se tendrá en cuenta no solo la expresión estadística del nivel medio del ingreso real o del producto bruto por habitante, sino también los índices de mortalidad infantil y de analfabetismo y el número de calorías diarias por habitante.

“Se reconoce que para alcanzar estos objetivos dentro de un plazo razonable, la tasa de crecimiento económico en cualquier país de la América Latina no debe ser inferior al 2,5 por ciento anual por habitante, y que cada país participante deberá determinar su meta de crecimiento, en consonancia con su etapa de evolución social y económica, su dotación de recursos y su capacidad para movilizar los esfuerzos nacionales para el desarrollo.

“2—Poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los sectores económicos y sociales, mediante una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población, y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional.

“3—Lograr una diversificación equilibrada en las estructuras económicas nacionales, en lo regional y en lo funcional, y alcanzar una situación que dependa cada vez menos de las exportaciones de un reducido número de productos primarios, así como de la importación de bienes de capital, al par de conseguir estabilidad en los precios o en los ingresos provenientes de esas exportaciones.

“4—Acelerar el proceso de una industrialización racional para aumentar la productividad global de la economía, utilizando plenamente la capacidad y los servicios tanto del sector privado como del público, aprovechando los recursos naturales del área y proporcionando ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores total o parcialmente desocupados. Dentro de este proceso de industrialización, prestar atención especial al

establecimiento y desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital.

“5—Aumentar considerablemente la productividad y la producción agrícola y mejorar asimismo los servicios de almacenamiento, transporte y distribución.

“6—Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.

“7—Eliminar el analfabetismo en los adultos del Hemisferio y, para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todo niño en edad escolar de la América Latina; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada, y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo.

“8—Aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer y elevar la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva. Para lograr esta meta se requiere, entre otras medidas, suministrar en el próximo decenio agua potable y desagüe a no menos del 70 por ciento de la población urbana y del 50 por ciento de la rural; reducir la mortalidad de los menores de cinco años, por lo menos a la mitad de las tasas actuales; controlar las enfermedades transmisibles más graves, de acuerdo con su importancia como causas de invalidez o muerte; erradicar aquellas enfermedades para las cuales se conocen técnicas eficaces, en particular la malaria; mejorar la nutrición; perfeccionar y formar profesionales y auxiliares de salud en el mínimo indispensable; mejorar los servicios básicos de la salud al nivel nacional y local; intensificar la investigación científica y utilizar plena y más efectivamente los conocimientos derivados de ella para la prevención y la curación de las enfermedades.

“9—Aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso, con el fin de disminuir el déficit habitacional; reemplazar con viviendas de igual clase las inadecuadas o deficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros poblados urbanos y rurales.

"10—Mantener niveles de precios estables, evitando la inflación o la deflación y las consiguientes privaciones sociales y mala distribución de los recursos, teniendo siempre en cuenta la necesidad de mantener un ritmo adecuado de crecimiento económico.

"11—Fortalecer los acuerdos de integración económica con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la región.

"12—Desarrollar programas cooperativos, con el fin de evitar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas procedentes de exportaciones primarias, de vital importancia para el desarrollo económico y social, y adoptar las medidas que sean necesarias para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales".

Estados Unidos aceptaba su participación en estos programas, con una ayuda económica muy fuerte, dándole validez a las palabras del presidente Kennedy al tomar posesión de su cargo:

"A nuestras hermanas repúblicas allende nuestra frontera meridional les ofrecemos una promesa especial: convertir nuestras buenas palabras en buenos hechos mediante una nueva ALIANZA PARA EL PROGRESO; ayudar a los hombres libres y los gobiernos libres a despojarse de las cadenas de la pobreza. Pero esta pacífica revolución de esperanza no puede convertirse en la presa de las potencias hostiles".

Estas afirmaciones son consecuencia de una hermosa frase suya que sintetiza el poder de sus aspiraciones como orientador del mundo libre:

"Si una sociedad libre no puede ayudar a los muchos que son pobres, no podrá salvar a los pocos que son ricos".

ALCANCES DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Para puntualizar los alcances de la Alianza para el Progreso, apelamos a las palabras del Dr. Alberto Lleras, uno de los americanos más eminentes, quien ha tenido una amplia actividad en servicio de los intereses de estos países. Fue secretario de la Unión Panamericana. Ha sido Presidente de Colombia en dos oportunidades históricamente destacadas. Y sus juicios aparecen en el momento en que se le encomienda un examen de la Alianza. Transcribimos sus opiniones por-

que tienen la claridad de su pensamiento que es justo y, además, de un extraordinario valor para buscar cambios, dentro de un estilo democrático que favorezca a las grandes masas humanas. El ex-presidente Lleras expresa:

"Un Cambio de Posición".

"Examinados aisladamente los documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, documentos que integran y definen el concepto de la Alianza para el Progreso, no puede menos el ánimo del observador de asombrarse de los resultados, y de sorprenderse de los cambios de posición que culminaron en este histórico momento, tanto de los gobiernos entre sí, como de los gobiernos ante sus pueblos".

"No se conoce, tal vez otro instante histórico en que 20 naciones independientes hayan coincidido en cuestiones atañedoras a su gobierno interno de una manera tan cabal y tan importante a un mismo tiempo. La tradición de las reuniones internacionales sin excepción desde los tiempos de la Santa Alianza, y aun antes, es que a mayor grado de acuerdo corresponde un menor grado de importancia en las decisiones, y a la unanimidad, una intrascendencia notable. En este caso, no. Las afirmaciones contenidas en los diversos documentos, pero principalmente en la Declaración a los Pueblos de América y en la Carta de Punta del Este, (Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del Marco de la Operación Panamericana), cubren el más vasto campo social y económico, y en el momento en que se hicieron iban más adelante de todos los programas de gobierno y en muchos casos, aun de las más radicales exigencias de la oposición. Son rectificaciones de errores de énfasis en la política anterior de los gobiernos latinoamericanos, cuando no constituyen un nuevo panorama de acción y un compromiso ante sus pueblos, de extraordinaria gravedad, porque de no realizarse, creará una situación más inestable y aguda de descontento que la que existía y se contempla resolver con la política de la Carta".

"Por lo que hace al gobierno de los Estados Unidos, representante de la nación más poblada y rica del hemisferio, en el más alto grado de desarrollo a que pueda llegar una sociedad de nuestro tiempo, hay en la Carta obligaciones que había venido considerando hasta entonces no solo fuera de sus propósitos, sino aun contrarias a los principios de la organización política y social de ese país. Para grandes sectores de su opinión algunos de los compromisos que se hicieron entre todos los Estados firmantes no son materia de acción gubernamental, sino el producto natural del progreso económico de

las fuerzas privadas en una evolución sin interferencias y en un ritmo sin aceleración artificial. Esa sociedad concibe la conveniencia de que se disminuya el desequilibrio entre los diversos estamentos sociales de las naciones latinoamericanas, de que se ofrezcan sin limitación alguna todas las oportunidades de educación a los habitantes de la zona hemisférica, se irrita y compadece del atraso predominante en ella, pero casi siempre mira con suspicacia y a veces con alarma la intervención del Estado para mejorar la situación y espera que se pueda aliviar por los mismos caminos y procedimientos que produjeron la abundancia de los Estados Unidos”.

“La Carta de Punta del Este es el compromiso del gobierno norteamericano —a nombre de su pueblo, claro está—, de contribuir a la creación de una sociedad nueva en la América Latina, por acción principalmente gubernamental, con inversión de fondos públicos en su gran mayoría, sociedad que elimine la injusticia secular en la distribución del ingreso y aun en los sistemas de propiedad, principalmente la de la tierra. Ya no se habla, como hasta el Acta de Bogotá, de que el esfuerzo y la contribución norteamericana serán en primer término los que hagan el capital privado y el crédito bancario, nacional o internacional de sus normas comunes, y empresas productivas. Al contrario se dice, categóricamente, que los Estados Unidos, por su parte, se comprometen a ofrecer su cooperación financiera y técnica para alcanzar los fines de la alianza para el Progreso. A tal efecto —se agrega— proporcionarán la mayor parte del financiamiento de por lo menos de veinte mil millones de dólares, principalmente fondos públicos, que la América Latina requiere de todas las fuentes externas durante la próxima década, para completar sus propios esfuerzos”.

“Otra evolución radical es el concepto del crédito que puede servir mejor los intereses de países subdesarrollados. En la Declaración se afirma que “Los Estados Unidos tienen la intención de que los préstamos para el desarrollo sean a largo plazo y cuando fuere apropiado, se extienda hasta cincuenta años, a interés en general muy bajo o sin interés, de acuerdo con los casos”.

“Causas del Cambio”.

“Qué causas inmediatas o lejanas, producen en los gobiernos americanos un cambio tan considerable en su posición tradicional? No es difícil adivinarlas. La primera de todas sin duda, la presencia de una crisis económica en la América Latina de proporciones muy graves, en la cual los mismos factores conocidos de su atraso y de su debilidad se acentúan por la insatisfacción general de sus habitantes y por la pre-

sencia catalítica de una revolución comunista dentro de la zona. De otra parte la crisis no solo se refiere a la depresión de los precios de los artículos de exportación de América Latina en los mercados mundiales, sino a un fenómeno, no nuevo, pero que comienza a producir más fuerte impactación en la estructura social americana: el crecimiento demográfico a una rata inmoderada que origina conflictos hasta ahora desconocidos y que presenta dramáticamente la debilidad de la organización política existente y la injusticia de la económica para enfrentarse a solucionar problemas urgentísimos como el desempleo, la escasez de vivienda, la incapacidad de todos los servicios para atender a las necesidades de la nueva población, la extensión del analfabetismo, el deterioro de la salud, la deficiencia de la producción de alimentos y la miseria general que hasta ahora caracterizaba a grupos menos numerosos y activos de la sociedad. El crecimiento de la mayoría de los países latinoamericanos y en particular el ocurrido en las décadas de 1920, 1930 y 1940, con la iniciación del proceso industrial, el auge de las grandes ciudades, los primeros resultados de la construcción de vías y sistemas de comunicación más adecuados, había venido ocupando parte de la fuerza de trabajo nueva, y absorbiendo el descontento y la desesperanza de gentes que encontraban su situación personal aflictiva, pero que veían crearse una vida económica y social mucho más amplia y activa, de grandes perspectivas para una nueva generación”.

“La Crisis Presente”.

“Pero la población siguió creciendo, las ciudades comenzaron a deformarse con la invasión de gentes miserables arrojada de los campos por la incipiente maquinización cuando no por la violencia desatada entre campesinos sin empleo, y el horizonte se fue cerrando amenazadoramente, al paso que muchos sectores de la clase dirigente económica se enriquecieron rápidamente y comenzaron a vivir con una ruidosa ostentación que hasta entonces había sido casi exclusiva de minorías de terratenientes ausentistas”.

“Las dos guerras últimas, la mundial y la de Corea produjeron el efecto transitorio de aliviar la crisis, porque los principales productos de la América Latina o bien eran claramente estratégicos, como el salitre, el cobre, el estaño, el petróleo; el manganeso, el hierro, etc.; o porque se hicieron considerables inventarios de guerra de materias primas y alimentos, como el caucho, el café, el cacao y otros semejantes. Es cierto que los precios de dichos artículos en ambas ocasiones, fueron regidos por medidas de excepción en los países consumidores a cuyo lado se inclinaban las referencias políticas de la América Latina, y en todo caso los únicos con que se podía

comerciar durante la emergencia bélica. Sistemas de cuotas y de fijación indirecta de precios para evitar la especulación con estos artículos estratégicos o con las materias primas y alimentos, hicieron imposible que la América Latina, si lo hubiese querido, prosperara a la sombra del conflicto, como tantas otras naciones y aun como algunos países latinoamericanos en la primera guerra mundial”.

“Al final de las dos guerras mencionadas sin embargo, se habían formado en América Latina ciertas reservas en divisas extranjeras, creadas principalmente por la imposibilidad de comprar en países cuya industria se destinada casi por completo a la defensa militar. Cuando comenzó de nuevo la producción de artículos de consumo, América Latina se precipitó a adquirirlos a altos precios, y en poco tiempo eliminó sus reservas, al paso que comenzaba el descenso de los precios de sus exportaciones habituales, como consecuencia del término de la guerra, la conversión de la industria a la paz y la más lenta absorción de los inventarios formados. Cuando se tomaron las primeras medidas de control sobre las importaciones ya estaba la crisis muy avanzada. De otra parte una serie de regímenes antiliberales que habían aprovechado la relativa bonanza económica para realizar costosas y no pocas veces innecesarias obras públicas, la mayor parte de ellas suntuarias, se derrumbaron, y las fuerzas democráticas triunfantes solo pudieron crear gobiernos de transacción, de entendimiento entre partidos antagónicos, con suficiente apoyo parlamentario y en la opinión para imponer una política rígida de austeridad, que acabó por ser quebrantada donde quiera que se estableció por algún tiempo. Tales fueron los factores adversos que contribuyeron a la crisis económica y política más dura de la América Latina en nuestro tiempo; desequilibrio de la balanza de pagos, ruinas de los precios de los artículos de exportación, déficit en los ejercicios presupuestales del Estado, recurso a la emisión, inestabilidad monetaria, fuga de capitales, suspensión de las inversiones extranjeras, aumento del desempleo abierto o disfrazado, o incapacidad de adelantar programas de desarrollo que implican una fuerte importación de equipo industrial y agrícola y de materias primas”.

“Aun antes que los propios latinoamericanos fueron los viajeros quienes comenzaron a llamar la atención hacia la muy grave situación de la América Latina, que alguien anunció gráfica y no muy exageradamente como una zona que podría convertirse en el “tugurio del mundo”. Ninguna otra parte del Occidente parecía en un mayor riesgo de perturbarse radicalmente. Ese era el ambiente político y emocional en que comenzó la discusión de Punta del Este. No es impertinente ni excesivo decir que los propios representantes de los gobiernos

que suscribieron la Carta de Punta del Este en otras condiciones, menos apremiantes, hubieran presentado más resistencia a adquirir públicamente compromisos entre sí y con sus pueblos que habían venido evitando en su política interna. En algunos países la sola iniciativa de hacer una reforma agraria o tributaria tenía una connotación revolucionaria y subversiva. Pero que los gobiernos procedieron con sinceridad y ánimo de ejecutar los acuerdos, es indiscutible. Las reacciones posteriores de la opinión en cada país, y en particular de sectores minoritarios pero de vasta influencia, contra la Alianza para el Progreso, solo demuestran que se necesitaba la atmósfera de peligro y de alarma que prevalecía por entonces, para dar el gran salto a una nueva concepción de la misión del gobierno en los países atrasados y en gran crisis de crecimiento, así como los más exigentes deberes de colaboración financiera externa a un vasto plan de transformación radical de las condiciones de vida en el hemisferio. Nunca antes los Estados Unidos hablaron parecido lenguaje ni adquirieron un compromiso tan extenso e importante de ayuda concreta a la América Latina, zona que habían postpuesto sistemáticamente en sus preocupaciones y que tenían sometida a un régimen de relaciones de cooperación económica, anterior, en la mayor parte de sus formas, a la segunda guerra mundial”.

LA INICIATIVA PRIVADA

Ya tuvimos oportunidad de leer las palabras de Raúl Prebisch sobre los enemigos de todo desarrollo orgánico de América Latina. Porque implica una serie de reformas, que van a afectar los tradicionales intereses, de grupos privilegiados, que de pronto van a tener que sufragar más impuestos, entregar parte de sus ganancias para llevar a la masa beneficios sociales. La Alianza para el Progreso es cambio de actitud —tanto de los países latinoamericanos, como de los Estados Unidos— respecto de los problemas más radicales y urgentes de cambio de Indoamérica.

Hay que destacar que la Alianza para el Progreso puso en ambiente de discusión cordial y de análisis políticos, problemas que antes eran tabús en América. Que no podían siquiera enunciarse porque traían grandes amenazas contra quienes los anunciaban. Los mismos gobiernos democráticos, influídos sin duda por los sectores reaccionarios y por los grandes intereses económicos, mantenían esa expectativa contra los luchadores por el bienestar social. La izquierda se aprestaba para reclamar para sí esas banderas, que eran elementalmente de simple justicia humana. Ahora las fuerzas de izquierda predicán en contra de la Alianza para el Progreso porque ella

les ha quitado muchos de los renglones de propaganda política y social.

Pero, en la misma medida que esos grupos atacan se vuelven los grandes negociantes, tanto de Estados Unidos como de América Latina, contra la Alianza para el Progreso. En nombre de la libertad de iniciativa y de la libre empresa, levantan sus anatemas contra lo que se propone este movimiento de tanto alcance continental. Ahora han presentado la defensa de la libre empresa, como un dogma religioso. Y comprometen, en ella, directa o indirectamente, a la prensa, a la radio, etc. Ellos no quieren que haya intervención del estado, en ningún grado, porque se les detiene el avance y consolidación de sus privilegios.

Hay otro peligro frente a la Alianza. Sus enemigos están proponiendo que todo se encauce por los medios privados; que el desarrollo se entregue a los grupos oligárquicos; que se centre en ofrecer unos créditos particulares para el desenvolvimiento de ciertos sectores —del agropecuario, del industrial, etc.— olvidando que esa política se enunció como un gran esfuerzo para llevar alivio a grandes sectores humanos. No alcanzamos a evaluar hasta dónde esta orientación esté ya prevaleciendo. Hay síntomas de que ello puede ocurrir. Sería una grave equivocación de los Estados Unidos, pues vendría a dar fortalecimiento a ciertos grupos que hoy tienen todo: El poder político, el económico, el social. Y dejaría a las masas en la misma vida infrahumana. Se aceleraría la reacción, porque los enemigos de aquel gran país acentuarían sus críticas, llevando la agitación a términos más violentos. Y lo que fue una gran esperanza humana, podría sumergirse en una apasionada angustia colectiva.

LA REFORMA AGRARIA Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Debemos darle gracias a la Alianza para el Progreso que tanto ha impulsado la agitación sobre el problema agrario americano. De otra manera se hubiera retardado el afrontar este interrogante, el más dramático en las condiciones de nuestro continente. Porque la tierra aquí está polarizada en su tenencia: o va hacia el latifundismo, que engendra miseria, falta de ocupación, mala utilización de la tierra, engorde del precio de las propiedades por un grupo, etc. O se orienta hacia el minifundido que consolida la pequeña propiedad, donde los cultivos son de consumo; donde sus dueños no pueden mejorar ni la vivienda, ni dar educación a sus hijos; ni alcanzan a entrar al mercado de sus países. Ello conduce a una paralización del de-

desenvolvimiento de las otras fuentes de producción. Esa miseria que engendra el campo se refleja sobre los demás mecanismos sociales y económicos.

La Alianza para el Progreso tiende, como se desprende de la transcripción que hicimos, hacia objetivos donde los aspectos sociales son muy claros. No se deja el mejoramiento de las condiciones humanas solo a lo que venga como consecuencia del crecimiento industrial y del desenvolvimiento económico. Como lo dice el ex-presidente Lleras, este programa sorprendió a los países, porque inclusive llegaron a verse con una situación apremiante: solo querían medidas tibias, que calmaron resentimientos populares, sin entrar a resolver sus propios interrogantes. El mejoramiento social es algo que tenemos que vigilar en este instante. No aplazarlo para que sea consecuencia de un desarrollo indirecto. Y como éste operaría muy lento, y no llegaría a beneficiar a las clases desamparadas de esta generación, hay que operar con rapidez. Sin ninguna vacilación. Y esto es lo que preocupa a los defensores de la iniciativa privada; sostienen que deben dar —a pesar de que no se cuidan en decirlo— parte de sus ganancias para mejorar las condiciones de vida de los individuos de más bajos ingresos. El desarrollo, como está planteado por la Alianza, debe tener también un acento social. Esa es su gran importancia.

La Reforma Agraria en la Alianza aparece como uno de los capítulos primordiales. Mientras subsista una masa abandonada; con contratos de trabajo aberrantes en cuanto a sus modalidades; sin ninguna protección para su salario, ni mejoramiento de sus condiciones de vivienda, de salud, de seguridad social, etc., estamos alimentando las posibilidades de grupos que estarían dispuestos a vincularse a cualquier aventura política. Los comunistas han estado ensayando levantar las masas campesinas en toda América, por razones que ellos no presentan, pero que son fácilmente identificables: los trabajadores urbanos han elevado su nivel de vida; los campesinos todos los días están más lejos de toda posibilidad de mejoramiento. El obrero medita entre sacrificar sus condiciones actuales o entrar a la aventura de una revolución: el campesino, en cambio, quizás pueda esperar todo de ésta. El elemento ciudadano tiene mejores informaciones sobre los hechos. Puede ser más controlado por la policía y el ejército. El hombre rural está en grandes extensiones donde no hay posible control y cuando entran en guerrillas dominan siempre a las fuerzas militares por el conocimiento que tiene de su territorio, etc.

La Alianza ha advertido la necesidad de una Reforma Agraria. La ha predicado y la ha sostenido insistentemente. Está tropezando, como todo el programa, con la resistencia de los

grupos oligárquicos. Lo esencial es que la Alianza tome unas posiciones claras sobre los criterios de que hablamos en otra parte de este estudio. Y las difunda sin timideces.

LA TESIS DEL DESARROLLO EN LOS PAISES

SUBDESARROLLADOS

No puede lograrse, sin la Reforma Agraria, un mejoramiento en la productividad en la agricultura, porque los términos en que está planteado el problema de la tierra, no lo permite. Por eso la Alianza para el Progreso ha insistido en ello. Porque no es posible que las gentes aumenten la producción si no tienen tierras donde hacerlo; o no deben hacer inversiones que van a favorecer otros propietarios; o no tienen forma de obtener información porque carecen del alfabeto. Además, cuando no hay una política agraria activa de los estados, tampoco les llega a los campesinos el resultado de las investigaciones ni siquiera la posibilidad de aprovecharse de la extensión agrícola, que se suministra en forma muy precaria. Por ello hay que cambiar todo el régimen tenencial. Esa es otra de las razones que impulsan a esa modificación. Y es una manera de ir sacando a los países de un lento desenvolvimiento. Pero lo esencial es que éste no se acepta como un fin en sí, solamente, si no logra llevar mejoramiento social a los grupos rurales. La utilización de los recursos naturales se está haciendo hoy con gran desperdicio. Además, en muchas ocasiones, no hay ninguna política para conservarlos. Una reforma agraria planteada con técnica puede ayudar a buscar soluciones. A darle cauces en muchos de estos interrogantes. Con mayor razón en países donde el desarrollo es muy lento y, por lo tanto, las limitaciones son muy sensibles. Lo que se busca es que se desenvuelvan, a un ritmo más acelerado, las fuerzas internas de producción. En América Latina la importancia de la agricultura no la desconoce nadie. Por lo tanto, su influencia es decisiva en un proceso de verdadero impulso hacia el mejoramiento de la productividad y de los resultados de ella sobre su población. Parte de esta, inclusive, puede ir a dar a las fábricas si se aumenta la demanda de productos transformados. Al descongestionarse el campo, puede la población que subsiste en él vivir en mejores condiciones, adelantar sus labores con mayor efectividad, etc. La mejor síntesis de este esfuerzo puede estar en las palabras de Tomás F. Carroll:

“Aquellos que se ocupan del desarrollo económico están cada vez más conscientes del papel clave que corresponde a la agricultura en el crecimiento económico de América Latina,

y existe una tendencia a considerar más detenidamente el sistema de propiedad rural como un factor fundamental en el estancamiento del sector agrario. Lo que otorga particular atractivo al problema de la reforma agraria, sin embargo, es el aspecto relacionado con la redistribución del ingreso. La reforma agraria, si es llevada a la práctica con seriedad, implica un cambio radical del derecho de propiedad, de los ingresos y de las posiciones sociales. Por lo tanto, de alguna manera, toda reforma es revolucionaria”.

Hay que partir de la base de que el desarrollo económico no debe buscar solo cumplir su tapa en sí mismo y cerrarse allí. Al contrario, debe ser una oportunidad de elevar el nivel de vida de la población. Sus resultados sociales no pueden separarse. Lo otro sería un error tremendo. Apremiar esos resultados es difícil, pero nosotros nos acogemos a lo que busca un tipo de democracia que desea, por todos los medios, producir unos mejoramientos sociales. Esto, como lo de la posición ideológica, en las constituciones, determina toda una política. Pero lo que sí es esencial es este enunciado: la Alianza para el Progreso proclama que no puede estar desligado el desarrollo del bienestar social. En tal principio radica parte muy esencial de su importancia para nuestros países. Modificando la estructura de la tenencia de la tierra, puede acelerarse el desarrollo. Pero éste no debe favorecer solo a las clases sociales que hoy detentan la propiedad del suelo, sino que debe llegar, también, a los grupos humanos que hoy están ausentes de esa posibilidad por los medios normales. Solo una Reforma Agraria puede conducir a un cambio total.

Estas observaciones están sintetizadas acertadamente por Víctor L. Urquidí en su libro “Viabilidad Económica de América Latina”.

“Qué puede esperarse del plan de Alianza para el Progreso? Más importante que las cifras mismas dadas a conocer es el planteamiento hecho y el enfoque de la manera en que América Latina puede aprovechar el apoyo y la cooperación del exterior. El plan se asemeja al Plan Marshall en el sentido de que es la garantía de un acceso a fondos del exterior suficiente para asegurar que el esfuerzo interno que se emprenda no fracase. Como en el caso de Europa, el éxito del programa dependerá lo que la misma América Latina haga. Si prevalece el escepticismo, si los gobiernos se empeñan en proclamar, como ya ocurre con algunos, que nada más les queda por hacer para ajustarse a las metas de la Alianza, si no se preparan planes económicos a largo plazo que constituyan verdaderos programas en lugar de listas de proyectos, y si no se corrigen deficiencias institucionales, políticas y sociales, que impiden o

retrasan el desarrollo, no hay programa de cooperación internacional que pueda tener éxito. En tales condiciones si fracasa, el fracaso habrá sido latinoamericano. Si, en cambio, América Latina se embarca en esta nueva etapa de desarrollo y la cooperación externa resultara insuficiente, por pérdida de continuidad o por nuevo cambio en la orientación de la política norteamericana, se puede fracasar también, por factores ajenos a América Latina. El compromiso, para que se logren los objetivos, tiene que ser firme y duradero por ambas partes, y la situación deberá ser susceptible de examinarse periódicamente, como está previsto para evitar el desánimo y cualquier error de orientación.

“Al ponerse al descubierto los problemas y las características del desarrollo económico de América Latina, no como caso abstracto sino encuadrados en la realidad del mundo contemporáneo se encontrará sin duda que los obstáculos que aun se oponen al desarrollo, pese a los adelantos de muchos países, son formidables, tanto en el terreno económico como en el social y en el político. Pero se advertirán innumerables factores positivos y síntomas de que las dificultades son susceptibles de resolverse. Para esto es preciso reconocer y definir los problemas y acometer sus soluciones con decisión, pero con conciencia de la necesidad de crear un proceso social acumulativo que tenga solidez. En la actual etapa del desarrollo latinoamericano, muchas reformas sociales o institucionales tienen visos de haberse retrasado excesivamente; por otro lado, los problemas económicos requieren soluciones más técnicas, mejor planteadas y bien ejecutadas, y, sobre todo, integradas en planes de conjunto. Se está en la situación paradójica de temer adentrarse en una verdadera programación del desarrollo sin reconocer que cuanto más se aplace, más radical tendría que ser la programación posterior y, por lo tanto, menos aceptable para la tradición democrática de América Latina”.

“Posiblemente, nunca como ahora haya contado América Latina con una coyuntura externa tan favorable para hacer de sus utopías una realidad —una realidad bastante imperfecta, pero varias veces mejor que la actual—. Es inútil pretender que se puedan resolver idealmente los problemas. El desarrollo, con o sin apoyo del exterior, es una tarea ardua y, por desgracia, de resultados no inmediatos. “El desarrollo —ha escrito recientemente Raúl Prebisch— tiene que ser obra de nosotros mismos, de nuestra determinación de introducir cambios fundamentales en la estructura económica y social... La política de cooperación internacional no puede inspirarse en el propósito de favorecer a grupos privilegiados en nuestros países, o de preservar el orden de cosas existentes, sino (en el)

de colaborar con los países latinoamericanos para transformar el orden existente a fin de acelerar el desarrollo económico y asegurar una creciente participación de las masas populares en los frutos del desarrollo”. La Alianza para el Progreso está concebida en estos términos y significa, en realidad, el único camino que se le presenta a América Latina en un régimen de democracia, libertad y dignidad de la persona”.

LA PLANIFICACION DEMOCRATICA Y LAS LIMITACIONES EN AMERICA LATINA

La tesis de la planificación, que ha venido predicando la Cepal, se ha impuesto como una modalidad a la cual deben vincularse los países americanos. La explicación es muy lógica: si queremos determinar nuestro futuro, es necesario saber qué tenemos y qué podemos lograr en un avance orgánico.

La primera gran dificultad con que contamos en los países de Indoamérica, es su falta de programas concretos. Nosotros operamos sin atender muchas veces la realidad. Por ello los descalabros continuos en muchas empresas. Hemos tenido la costumbre de hablar lenguajes que no se acomodan a nuestras posibilidades. Además, a nuestros gobiernos no les convence el tener que señirse a planes, que se desarrollan con lentitud, en lugar de prometer obras que le pueden dar prestigio y momentáneo resultado electoral a sus partidos. Y como hay impaciencia porque nuestros problemas son máximos y asfixiantes, andamos descabalados, lejos del método tratando de solucionar, a brincos, todos los graves conflictos que se nos presentan.

La planificación ha tenido esencial importancia en los países socialistas. Por este motivo, los enemigos de buscar metas definitivas para el desarrollo consideraron innecesario someterse a ese régimen que motejan de “invento comunista”, cuando la empresa privada podría solucionar todos los problemas. La realidad es que la planificación, también, es un método normal en toda democracia. En el Estado Comunista con plan o sin él, todas las labores deben someterse a aquel, se subordina a sus caprichos, a sus intereses. La democracia planifica porque debe ordenar sus prelación. Que es algo que no tenemos en los países de este Continente. Sabemos que hay grandes desequilibrios pero no conocemos la realidad exhaustiva de nuestros males ni el vigor que le debemos entregar a ciertos planes. Además, no tenemos convicción de cómo impulsarlos, en qué grados se deben combinar, de qué manera se programa la interrelación entre ellos.

La planificación no es un fantasma comunista. Los defenso-

res de la empresa privada consideran que se les coarta iniciativa, que se les va a desviar de sus propósitos, que no van a poder cumplir sus programas trazados previamente. Eso no es cierto. El ataque va enderezado a que la planificación busca el mejoramiento de grandes sectores. Aspira a que haya una extensión de los beneficios colectivos y a que favorezca una intervención más racional del Estado. El hombre recibirá los más amplios beneficios —o al menos a eso se aspira— para que no se acentúe más la distancia entre los grupos que hoy lo tienen todo y los que apenas asisten al espectáculo de un crecimiento para un reducido número de personas.

La planificación está aceptada inclusive por la Iglesia Católica. Hacemos referencia a esta circunstancia porque su poder de influencia en América es muy acentuado. Tratadistas, convictos de fe católica, han sostenido que ella se puede producir sin afectar ninguno de los postulados esenciales de la fe. Que, por lo tanto, al levantar una resistencia contra la planificación no puede hacerse a nombre de esos principios.

La planificación que plantea la Alianza para el Progreso encaja dentro de los postulados democráticos. No es una imposición de Estados Unidos sino un propósito de nuestros países de ordenar su desarrollo. Cobijar todas las actividades en un plazo de diez años, es su primera meta. Los mismos políticos electorales van a tratar de torpedear este sistema porque les quita libertad de ofrecimiento y de halago. Pero vamos a ver, ahora sí con seguridad, cuál es la capacidad de producción de la industria, de la agricultura, de la minería. Y examinaremos en detalle qué podremos hacer para acelerar su desarrollo.

Esta planificación debe incluir el cambio de estructuras en la tierra. Estamos frente a la oportunidad de plantear toda una política en el sector agropecuario. Con mucha habilidad, grupos enemigos de la Reforma Agraria, quieren confundir esta con aquella. Sería una trágica manera de no querer mejorar las condiciones de vida de los grupos rurales. Los mismos amigos de la empresa privada, apoyados en la defensa de la propiedad como derecho intangible, absoluto, no quieren que se haga nada en este medio y solo se lleven algunas ayudas, que, desde luego, van a favorecer a quienes hoy tienen el dominio total de la tierra.

Por ello la Alianza para el Progreso al programar la posibilidad de una planificación, tiene en cuenta que lo que se vaya a modificar y a realizar en el campo agropecuario, debe ser sobre la base de una reforma agraria caminando en servicio de la comunidad. El acento social de esa planificación vuelve a aparecer en todo su vigor.

LA REFORMA AGRARIA Y EL COMUNISMO EN AMERICA

Hemos tenido oportunidad de ver cómo los sectores reaccionarios operan contra la reforma agraria. Los grupos de derecha, —los políticos y los económicos— que coinciden muchas veces están buscando impedir estos cambios por todos los medios. Ello produce resentimiento entre grandes sectores urbanos y rurales. Es bueno recalcar sobre este aspecto que tiene importancia excepcional. El doctor Alberto Lleras planteaba el problema en los siguientes términos:

“Pero no solamente los grupos de izquierda extrema atacan el programa, sino que lo censuran acremente los elementos más reaccionarios de la extrema derecha. La razón es obvia. La Alianza es un compromiso de veinte naciones de la América para realizar conjuntamente un grandísimo esfuerzo de diez años destinados a cambiar la atrasada fisonomía económica y social de la mayor parte de las naciones latinoamericanas. Como ese esfuerzo requiere una acumulación de recursos y una destinación casi exclusiva a los propósitos de la Alianza —Desarrollo económico y bienestar social— se hará indispensable, en muchos casos aumentar las cargas de los contribuyentes latinoamericanos para que asuman la responsabilidad de esta etapa de desarrollo acelerado. Por eso los gobiernos se comprometieron a realizar las reformas tributarias que fueran necesarias, al paso que el de los Estados Unidos se comprometió a ayudar a ese esfuerzo con una colaboración financiera y técnica importante, pero en ningún modo la única fuente de recursos financieros de la grande operación latinoamericana. De otro lado convinieron los gobiernos americanos espontáneamente dar atención especilísima a las necesidades fundamentales de su gente que por mucho tiempo han sido descuidadas y han creado, con el aumento de la población, situaciones conflictivas y amenazadoras para la estabilidad de cada país. Se trata de mejorar verticalmente la educación de los pueblos latinoamericanos en todos sus grados; de dar habitación adecuada a un inmenso número de familias que dentro de las presentes condiciones de salario no podrían tenerla sin apoyo oficial; de distribuir adecuadamente la tierra y mejorar la productividad de la agricultura; y, de realizar campañas de salud que permitan a la población del Hemisferio emprender, en mejores condiciones una más activa y vigorosa etapa de desarrollo. Todo ello implica transformaciones que en algunos casos afectan la estructura misma de la sociedad latinoamericana. Pero no es un error suponer o decir que la Alianza para el Progreso exige un determinado tipo de reformas institucionales como condición previa de la ayuda financiera ofrecida por los Estados Unidos. Lo que ocurre es que no puede intentarse el esfuerzo que los gobiernos mismos se

han impuesto como una meta para los próximos diez años sin modificar radicalmente las condiciones que existen hoy en materia de tributos, de tenencia de la tierra, de sistemas de producción agrícola e industrial y de capacidad física e intelectual de los pueblos para iniciar la nueva tapa. Lo que se dice en la Carta de Punta del Este no es tanto un compromiso como un reconocimiento de hechos que difícilmente podrían plantearse de manera diferente”.

“Pero es claro que quienes han sido beneficiarios hasta hoy de los sistemas existentes no tienen ningún interés en emprender un cambio que va a implicar, necesariamente, una mejor distribución de la riqueza y del ingreso en la sociedad latinoamericana. En nombre de la libre empresa y del sistema capitalista están reclamando el apoyo de los hombres de negocios de los Estados Unidos contra la Alianza para el Progreso. Conviene aclarar que el Sistema Capitalista de los Estados Unidos tiene muy poco que ver con el que predomina en la América Latina y que la libre empresa solo es libre y eficaz para la creación de una sociedad rica y justa cuando ésta se libera de los peligros y despotismo de los monopolios y cuando el Estado, como ocurre en los Estados Unidos vigila, controla y evita los abusos en la actividad privada, al contrario de lo que suele ocurrir en algunas partes de la América Latina”.

Los comunistas no han sido menos enemigos. Debemos repetir que muchos de los temas planteados en la Alianza para el Progreso, apenas eran enunciaciones demagógicas en ciertos períodos electorales. En otras ocasiones ni siquiera alcanzaban a ello. Eran materias prohibidas. Estaban excluidas del recibo de la discusión pública, a pesar de que los partidos se presentaran como de avanzada. En muchos países apenas aparecían como temas de meditación y de análisis en algunos precursores de ideas sociales. Varios líderes las presentaron como futuras metas. Pero, en la mayoría de las ocasiones, se consideraban lesivas del “orden tradicional”. Así se explica la lentitud en su aplicación, la parsimonia para llevar las iniciativas a los congresos, la ninguna actividad para que esos programas se desarrollen a escala nacional. No hay convicción ideológica en muchos de quienes deben cumplir los propósitos de la Alianza para el Progreso. Muchas gentes critican que ella no ha logrado desenvolverse con mayor eficacia. Pero de donde salen las críticas olvidan que en sus países existen compromisos de efectuar unos cambios que no se han intentado. O si se han presentado las iniciativas, se ha hecho con desgano. Y si se han intentado cambios han sido parciales, tímidos. No hay una decisión profunda de que ellos ope-

ren. Les acumulan a Estados Unidos todo el posible fracaso, olvidando sus propias responsabilidades.

Los comunistas tenían muchos de esos temas como de su exclusiva pertenencia política. En parte muy considerable porque los mismos gobiernos, cuando se planteaban esos cambios de estructuras, motejaban a los propugnadores como representantes directos de Lenin. El arsenal de materias explosivas que tenían los camaradas de América era muy apreciable y al volver de corriente discusión, casi que nos atrevemos a decir que de “recibo social” muchos de los temas planteados por la Alianza, los comunistas han visto desplazados muchos de sus objetivos.

La importancia de la Alianza para el Progreso es que denuncia materias que debían de producir vergüenza a los americanos que han dirigido, como líderes, sus países. Claro que podría anotarse que se han realizado progresos muy considerables en los últimos quince o veinte años en mejoramiento social. Pero aun subsisten sistemas anti-humanos por todos los conceptos. Y ello produce angustia colectiva. Y falta de decisión porque toca demasiados sectores poderosos. De allí que se apele con más frecuencia de la concebible a las dictaduras de todo estilo, especialmente de tipo militar. Estas acallan toda protesta, detienen todo furor popular.

Ahora la discusión está abierta. Los temas han dejado de ser tabúes gracias a la Alianza para el Progreso. Pero los comunistas combaten con furor. Contra los Estados Unidos existían resentimientos en casi todos los pueblos americanos por intervenciones de fuerza contra sus territorios; porque dejaron confundir su política con los intereses de algunas compañías que no han dado buen ejemplo ni han facilitado un grato recuerdo; porque dieron estímulo a algunos tipos de dictaduras que produjeron mucha angustia social. El sentimiento anti-imperialista era fácil levantarlo. A esto han apelado los comunistas. Y han tenido eco porque se levantaba un viejo sentimiento, aplacado o silenciado transitoriamente.

En algunos países esa posición era de lucha económica, de influencia de otros continentes. Y se unían a esa lucha franca contra los Estados Unidos. Que luego han desviado contra la Alianza para el Progreso. Como ésta les ha hecho perder banderas, era fácil enderezar aquel viejo resentimiento contra el nuevo sistema que se presentaba.

Además, como la Alianza ha caminado con lentitud en muchos aspectos, y no ha logrado los cambios que predicaba por indecisión de varios gobiernos, nada más fácil para el comunismo que destacar una feroz campaña contra los Estados Unidos.



Es sencillo, confundir los intereses privados, los de las empresas grandes y de los que solicitan limitaciones en la ayuda de los Estados Unidos, con la política de su gobierno. Esto no logran observarlo con claridad sino las gentes que están vigilando cada proceso político. La generalidad de las gentes no sabe si es posible acumularle esos desvíos al presidente Kennedy, es decir al propio gobierno, o a los enemigos de él, en el parlamento, o a los grupos de presión que luchan porque no se sacrifiquen sus intereses en un desarrollo latinoamericano que podría restarles mercados. Así todo es favorable para el comunismo. Ellos levantan esa bandera con audiencia en grupos agitados de América Latina que ya desesperan de que se cumplan los programas dentro de términos democráticos.

Como el problema de la tierra entra en los programas para la Alianza para el Progreso, nosotros ya hemos anotado todas las dificultades para que se cumpla sin mayores tropiezos. Al contrario todos los días aparecen nuevos medios de torpedear las Reformas Agrarias. De desviarlas de sus objetivos. Y como el sector rural es el más pobre, el menos protegido, el que tiene más reducidos medios de defensa cultural, los comunistas están aprovechando ese ingrediente resaltando el fracaso, el engaño y la farsa de la Reforma Agraria. Es un material inflamable y muy expedito dentro de su táctica. Además, la revolución cubana, tan cercana a la sensibilidad de los pueblos nuestros, al aspirar a cancelar una serie de injusticias —no políticamente— ha despertado inquietud. Allí se está preparando personal que viene a crear medios de lucha rural y a intensificar un descontento que se había mantenido oculto por mucho tiempo. La lucha se advierte en dos frentes: en las ciudades mediante la creación de confusión política y en los campos mediante organizaciones campesinas de invasión de tierras, de guerrillas, etc.

AMERICA LATINA Y LA GUERRA FRIA

Todo esto encaja en los programas de agitación del comunismo. Pero con evidente fuerza dentro de los propósitos de la guerra fría. El Doctor Lleras, ya citado, ha expuesto con toda luminosidad este punto. No es algo inesperado. Cuba ha creado un foco de agitación, de sorpresa, de desasosiego trasladando para este continente el juego de la guerra fría. Por fortuna el Presidente Kennedy lo ha entendido muy bien. Desgraciadamente algunos de sus colaboradores y la masa de su país, no han tenido mucha claridad sobre este punto y, por lo tanto, lo descuidan en ocasiones. En otras, como lo anotaba el mismo Lleras, se le da un trato discriminatorio a nues-

tros países y a nuestros productos. El relieves la catástrofe que han constituido los precios del café para Latinoamérica. Todos los grupos comprometidos en evitar un progreso de la guerra fría en nuestro continente, no entienden a cabalidad que descuidar nuestro medio, que dejarlo sin mejora social, que evitar que las empresas privadas sufraguen parte del bienestar colectivo, es una defensa de sus propios intereses. Tampoco los comprenden, con exactitud los miembros del capitalismo derechista de Estados Unidos que torpedean esta política de la Alianza para el Progreso.

Ella alcanza un éxito inmediato en detener la desesperanza que pueden acelerar con sus prédicas los comunistas. Busca interesar a todos los grupos sociales poderosos de Estados Unidos y de América Latina, para que no inutilicen un propósito americano, de esencial importancia para todos los grupos. En especial para aquellos que han soportado malas condiciones de vida y que, por lo tanto, pueden ser fácilmente conquistables por la prédica de una política que encaja dentro de ese propósito general de la guerra fría.

INDECISIONES DE AMERICA LATINA FRENTE A LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Podemos resumir diciendo que hay cuatro grupos que se oponen, directa e indirectamente, al avance y cumplimiento de los propósitos de la Alianza para el Progreso. Unos lo hacen con deliberación, otros sin advertir los peligros que implica detener este programa de tan singular audacia creativa. Estos cuatro grupos son:

- 1º Los poderosos que no quieren las reformas en el continente
- 2º Los representantes de grandes capitales norteamericanos, que consideran peligroso el desarrollo de Indoamérica para sus intereses.
- 3º Los gobiernos que no tienen convicción y certeza de cuáles son los propósitos de la Alianza para el Progreso y que no tienen suficiente convicción democrática de la necesidad de hacer un desarrollo con una política de bienestar social porque afecta grandes intereses de su comarca.
- 4º Los reaccionarios y los comunistas, que se oponen, por distintos fines, al cumplimiento de este programa necesario para una honda transformación en América.

El hecho de que estos cuatro grupos intenten abatir la Alianza para el Progreso crea una situación muy grave para el futuro

de las democracias. En nombre de éstas hablaron los gobiernos que fueron a Punta del Este, comprometiéndose en el sistema. Por ello, boicotear o aflojar en los empeños, es grave error que solo compromete la supervivencia del sistema de representación popular.

Estaríamos ante dos alternativas igualmente fatales para la democracia:

- a) O una serie de golpes de derecha, que van a detener con la represión toda expresión de las masas americanas.
- b) O una posibilidad de acciones violentas para la toma del poder por el comunismo.

Ambas hipótesis son igualmente trágicas para el destino de nuestros pueblos. Vale la pena hacer un replanteamiento ideológico de la transformación audaz que implica la Alianza para el Progreso y no dejarla, por mucho que se torpedee, salir de su orientación evolucionista.

LA INTEGRACION DE AMERICA LATINA

La Alianza para el Progreso ha coincidido con la política de Integración de América Latina en ciertos frentes del comercio, de la industrialización, etc. Es apenas lo que corresponde cumplir a los estados hoy dentro de esta política de pueblos-continentes, buscando salidas comunes a los problemas. El ejemplo del mercado común europeo ha puesto en evidencia que nosotros podemos realizar también tareas similares. Con mayor número de dificultades, pero avanzando hacia allá.

Manuel Seoano, en su libro "Las Seis Dimensiones de la Revolución Mundial", planteaba el problema como algo inherente al espíritu americano, como una larga aspiración, nacida en la misma inteligencia de sus apasionados jefes de la independencia. Sus palabras son aleccionadoras al respecto:

"En América nació la idea de los Pueblos-Continentes".

"Lo revolucionario de esta época de la historia humana es que el hombre de hoy ha rebasado los linderos restringidos de su antigua comarca. La universalidad de las comunicaciones y la interdependencia comercial han sido factores decisivos y convincentes. Los grandes espacios económicos son fruto de la necesidad, hijos del método deductivo, característico de la capacidad reflexiva de los pueblos maduros. Pero la idea se incubó antes en la América nuestra, y fue sobre todo intuición genial, presentimiento telúrico, anticipo visionario de los grandes capitanes de la independencia. Ellos sintieron la unidad

como imperativo militar, para rechazar a los ejércitos coloniales, o idearon América Latina como una gran nación de hombres libres. Así lo convocó Bolívar en el Congreso Anfictiónico de Panamá, y así la entendió San Martín al cruzar las fronteras de Chile primero y del Perú después cimentando la independencia de su propio país. En general, esa fue la idea central de los grandes capitanes de la Emancipación.

"Ya antes de la Conquista, México y Perú fueron Estados que integraban la universalidad de sus espacios conocidos. Moctezuma reunió a los mayas, toltecas y aztecas y Pachacúteo desde el Cuzco, fundó a los Chancas, Mochicas y Chimúes en el Tahuantinsuyo. La Conquista incrustó una demarcación arbitraria, sin fundamentos geoeconómicos, fuentes de conflictos que todavía se arrastran. Los caudillos menores de la Independencia cometieron el error de prolongar la mentalidad regionalista y competitiva, manteniendo la desunión de pueblos que fueron un todo durante largas centurias. Cuando Bolívar escribió la Carta de Jamaica, en 1815, "señaló con desconcertante exactitud el nacimiento de los Estados individuales latinoamericanos, sus zonas geográficas y sus luchas por fronteras "naturales". (Robert Straus-Hupó, "Geopolítica", pág. 39). En ese documento afirma sobre la unidad del continente: "Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Nuevo Mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo "Bolívar", Carta de Jamaica", 6 de septiembre de 1815). Cuando 10 años después convocó la Conferencia de Panamá para reunir las Américas tuvo dos adversarios: los terratenientes del Sur de los Estados Unidos, temerosos de la emancipación de los esclavos que Bolívar proclamaba, y la influencia hostil de Gran Bretaña, recelosa del futuro poderío de ambas Américas. La Conferencia fracasó. San Martín solo llamaba "extranjeros" a los no americanos. El mejicano Hidalgo era "Generalísimo de las Américas". Y el prócer argentino Manuel Belgrano propuso la creación de las Provincias Unidas de Sudamérica, con Cuzco como capital y un Inca como soberano.

"En el siglo XIX hubo otros intentos: la Federación Centroamericana que impulsó Morazán; la Confederación Perú-Boliviana ideada por el Mariscal Santa-Cruz; las Conferencias Sudamericanas de Lima de 1848 y de 1865 y el Tratado Continental de Santiago en 1856. La idea de la integración de América Latina estuvo yacente, postrada por la indolencia, protegida por el ánimo pendenciero y distrital. Durante el primer cuarto del siglo XX, llamaron a la Unión Continental los escritores Manuel Ugarte, Alfredo Palacios, Joaquín Edwards Bello y otras eminentes personalidades. En 1924 surgió el movimiento aprista, dirigido por Haya de la Torre, izando esta

bandera, por la cual padeció el prematuro mote de "internacionalista". Toda una generación creció, procurando darle osamente económica al sentimiento unificador, alumbrado, entre muchas, por las frases videntes de Francisco Bilbao, pronunciadas en París en 1856: "Las columnas de Hércules están hoy en Panamá, que simboliza la frontera, la ciudadela y el destino de ambas Américas. Unidos, Panamá será, el símbolo de nuestra fuerza, el centinela de nuestro porvenir. Dos- Unidos, será el nudo gordiano, cortado por el hacha del yanqui, y que dará la posesión del imperio, el dominio del segundo foco de las elipses que describen la Rusia y los Estados Unidos en la geografía del globo" (Francisco Bilbao, "La América en Peligro", pág. 154.).

"Corresponde al peruano Antenor Orrego, filósofo combatiente, el mérito de haber entrevisto, en sólida síntesis, la inminente etapa de las grandes unidades supranacionales, que él definió, primero que nadie, como la de los Pueblos- Continentes". En el Nuevo Mundo, el nacionalismo parroquial es extranjero y foráneo, es ilógico y antinatural, es una redundancia y, por ende, un retroceso de la historia misma, un paso regresivo; es la escurraja o el material de acarreo que el calco irracional y servil de la vida europea nos impuso. Si en Europa la pugna de los nacionalismos es una tragedia conmovedora porque encierra todo el drama de su pasado, en América es una estupidez y un crimen inexcusable contra el porvenir. Somos, pues, los latinoamericanos, el primer PUEBLO-CONTINENTE de la historia, y nuestro patriotismo y nacionalismo tienen que ser un patriotismo y un nacionalismo continentales". (Antenor Orrego, "El Pueblo Continente", pág. 77).

"No era difícil pronosticar que la utopía de ayer sería realidad apenas un hecho cualquiera precipitara la reacción en cadena. El suceso decisivo fue la creación del Mercado Común Europeo y la resonante proclama del Presidente del Brasil, Juscelino Kubitschet, al convocar a la Reunión de los 21 países americanos, en 1959".

Para poder adelantar esta política de integración latinoamericana, se necesita cumplir etapas de apremio contra la miseria y el atraso. Aquella engendra éste. Por eso la Alianza para el Progreso ha concebido, que hagamos un gran esfuerzo, cambiando nuestras estructuras, para evitar que persista la miseria en amplios grupos humanos. Y luchando, además, a través de una política de vivienda, de salud, de educación contra el subdesarrollo que nos implica un deterioro en nuestra productividad, una merma del empleo racional de nuestros recursos naturales, una dispersión de energías por no saber

utilizar todo lo que entrega el avance de la investigación en todos los sectores. Esto es más sensible en el sector agropecuario. Por ello se ha hecho el lógico planteamiento de la Reforma Agraria que no aparece como un capricho sino como algo coordinado dentro de una política general.

Otro de los términos de esa integración, y de la misma Alianza para el Progreso, consiste en la industrialización. Ello es algo armónico. Porque ésta puede alcanzar un alto grado de desenvolvimiento, puede tener perspectivas, siempre y cuando tenga mercados. En el actual régimen de distribución de la tierra, es imposible que con un latifundio, por un lado y un minifundio, por otro, sea factible que haya consumo. El primero no utiliza mano de obra, no da ocupación, no favorece la concentración de trabajadores con salario o productos para vender; en el minifundio apenas hay una posibilidad de sub-alimentación. Entonces la industria necesita la Reforma Agraria para expandir sus productos, para tener más demanda. En Italia, los industriales y los comerciantes han financiado en parte de la Reforma Agraria para poder crear nuevas industrias, centros de distribución, mercados más eficientes, etc.

Estamos ante la Zona Latinoamericana de Libre Comercio, que ha principiado a operar. Esta es la precursora del Mercado Común Latinoamericano. Nosotros hemos pensado que como la Reforma Agraria es un tema que se está agitando en todo el Continente, será posible, también, ordenar una política de producción que no cree mercados competitivos. Mediante una coordinación de propósitos agrarios, sería factible señalar, por zonas la producción de ciertos productos, que podrían distribuirse con ventajas en el precio, con facilidades de abastecimiento, etc. Se lograría el evitar que los países americanos se vieran abocados a hacer fuertes inversiones de divisas en importación de productos y materias primas, cuando se podría realizar una tarea de intercambio que evitaría esos desembolsos, que son graves donde los términos de intercambio se han deteriorado tanto. Todo esto debe estudiarse dentro de un programa de Reforma Agraria, que cubra todo el continente, y que corresponda a una coordinación de políticas agrícolas nacionales dentro de la integración.

LA ORGANIZACION CAMPESINA Y LA REFORMA AGRARIA

Nada lograremos con este empeño si no hay una conciencia en el grupo campesino de qué beneficios va a recibir. Tenemos seguridad de que ello no se ha hecho. Que ni siquiera se ha intentado. Esto es grave, pues los sectores rurales actúan

sin orientación, fácilmente atemorizables o atraídos, sin dificultad, por la prédica de audaces ideologías. Mientras no haya sentido en el campesino de cuál es su destino, es imposible impulsar los cambios que se inducen con la Alianza para el Progreso, a través de la Reforma Agraria.

Hay que buscar una mayor integración entre el sector rural y el industrial en América. En Italia, por ejemplo, las fábricas se están estableciendo en el mismo sitio donde se desarrollan los cambios de la tenencia de la tierra. Mientras el campesino espera el paso del tiempo de la cosecha tiene trabajo suplementario en los establecimientos industriales. Además, se puede hacer una recolección más fácil de los productos, un mercadeo más sencillo. Los frutos sufren menos; el precio está asegurado lo mismo que el consumo y afianzada su transformación. En América, además, tendremos que completar la tarea con una política de industrias menores. Que le den ocupación al hombre rural cuando esté sobre su propio cultivo. Que les permita completar la alimentación con carnes. Todo esto debe ser una política agraria, pero no ir a desviar la reforma con estas pequeñas inducciones hacia una mayor e integral producción.

Si se produce una reforma agraria con mucha intensidad, la demanda de productos manufacturados va a aumentar. Por ello el obrero industrial debe tener una posición muy clara frente a ella. Lo favorece sensiblemente porque las fábricas donde trabaja van a tener mayor demanda de brazos, se van a poder incorporar nuevos contingentes humanos a la producción, las ganancias van a favorecer mejores salarios y prestaciones sociales, etc. Todo esto aclara el panorama, en cuanto no dejará sin oficio gente de circulación dudosa en las ciudades o al menos, con los más extraños.

El obrero sindicalizado tiene, pues, otro objetivo para defender. Además, para ampliar su radio de acción y de influencia. Porque va a estar en condiciones de actuar con mayor agilidad en nuevos frentes de lucha. Su labor de proselitismo puede extenderse hasta el campo. Su influencia será mayor, porque tiene una preparación previa, una orientación más consciente de lo que es su movimiento y sus proyecciones.

No está descartada la organización cooperativa en estos planes de Reforma Agraria. Basta recordar que en Italia el hecho de que los beneficiados con ella han tenido que afiliarse a las cooperativas, ha dado un rendimiento asombroso. Ha permitido un avance de ese movimiento, que busca cambios en la concentración del capital, en la distribución de los productos, en la baja rentabilidad a base de exacciones en los precios, y que lleva consuelo y descanso económicos a los sectores me-

nos favorecidos. Todos estos tipos de organización son indispensables para impulsar una transformación tan honda como la del cambio de la tenencia de la tierra.

No es posible que la Alianza para el Progreso logre todos sus objetivos, y concretamente el de la Reforma Agraria, si no tiene gente y audiencia popular en las calles. Que sus alcances y proyecciones no pueden desvirtuarse. Que su mensaje pueda ser escuchado con emoción por los amplios núcleos humanos que hoy no tienen alegrías en su lucha. Y que ellos la custodien en la ciudad y en el campo. En la primera con los cambios profundos en las estructuras que se van a realizar y en las instituciones que se van a modificar para que haya más bienestar social. Y en el campo con el sector rural que entiende, ama y se apasiona por la Reforma Agraria que le abre las perspectivas de transformar su inadecuada condición humana de hoy.

SITUACION DE LA AGRICULTURA EN COLOMBIA

Con Alfonso Fernández Cardona, especialista en crédito agrícola, hemos examinado la situación colombiana, para sacar las siguientes conclusiones:

De 15 millones de habitantes, calculados para 1963, se cuenta con una población activa de 5 millones. De éstos, 2.600.000 componen la población activa rural.

La distribución de la población total se estima de la siguiente manera:

Total.....	15.191.000
Urbana.....	7.410.000
Rural.....	7.781.000

La población rural está concentrada, en más del 80%, en zonas minifundistas de cultivos que alcanzan a unos 3 millones de hectáreas y el 20% restante está diseminada en cerca de 27 millones de hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva de libre pastoreo, cuya población es de aproximadamente 18 millones de vacunos.

El área explotada del país, incluyendo las grandes sabanas casi deshabitadas, alcanza a la cuarta parte del territorio nacional.

Con esta porción de territorio civilizado o semicivilizado se desarrolla una agricultura que conserva aun en su mayor parte los arcaicos métodos del laboreo de la tierra, y en una pe-



queña parte los métodos modernos de cultivos que están empezando a transformar, con resultados francamente espectaculares, el sistema de explotación agrícola. En dos renglones puede apreciarse de modo notorio este avance: el algodón y la caña de azúcar que han venido a constituirse en artículos de exportación junto con el café, el petróleo, el banano y otros de menor entidad.

En cuanto al significado de la agricultura frente a los demás sectores que integran la economía nacional, su posición es preponderante, pues constituye la tercera parte del producto interno bruto. En términos absolutos, este producto se descompuso así para el año 1960:

Agricultura y Ganadería	\$ 8.403.000.000
Industrias Manufactureras	4.211.000.000
Comercio	3.142.000.000
Transportes	1.400.000.000
Servicios	3.178.000.000
Otros	4.410.000.000
Total:	24.744.000.000

La distribución de la tierra utilizable presenta el siguiente estado de acuerdo con el Catastro Nacional:

Distribución	Superficie Hs.	%	Nº de Fincas	%
Menos de 100 mts2.	7.697	0.3	153.567	9.9
De 1000 a menos de 1 Ha.	196.299	0.7	356.909	23.0
De 1 Ha. a menos de 5 Ha.	1.814.760	7.1	604.920	38.8
De 5 Has. a menos de 10 Hs.	1.205.400	4.7	160.720	10.4
De 10 Hs. a menos de 20 Hs.	1.619.700	6.4	107.980	6.9
De 20 Hs. a menos de 50 Hs.	3.241.805	12.7	92.425	5.9
De 50 Hs. a menos de 200 Hs.	7.839.375	31.0	62.715	4.0
De 200 Hs. y más	9.425.409	37.1	18.563	1.1
	25.350.445	100.0	1.557.799	100.0

Se nota que las mayores fincas están ubicadas en las mejores tierras, las cuales son las menos explotadas y, en gran parte, están ocupadas por la ganadería. Estos factores, sumados al de la injusta distribución que —como se aprecia en el cuadro anterior, es inversamente proporcional a las áreas y al número de fincas, lo mismo que la tenencia de la tierra, presentan un mayor número de arrendatarios y aparceros en relación a los propietarios—, han sido las causas principales de la Reforma Agraria que ahora inicia sus desarrollos en Colombia.

EL CREDITO AGRICOLA EN COLOMBIA

La situación actual del crédito para la Agricultura es desfavorable frente al crédito para los otros sectores. El valor promedio por préstamo al año para cada una de las 500.000 familias de agricultores que reciben préstamos de todo el sistema bancario nacional, incluyendo los bancos oficiales, es apenas de cuatro mil pesos, más o menos. De estos totales, la Caja de Crédito Agrario otorga más de 300.000 créditos en un promedio de préstamo por familia que fluctúa entre \$ 3.000 y \$ 3.500 anuales.

La cuantía bajísima en estos préstamos ha ocasionado la estratificación de la agricultura la cual presenta año tras año la misma producción en términos de volumen, pues el crédito recibido por los campesinos alcanza apenas para sortear las urgencias ordinarias y no da ningún margen para la promoción.

De 1.838 millones de pesos en créditos recibidos por los agricultores en 1952, procedentes del sistema bancario, el 51% correspondió a la Caja Agraria y el 40% restante a los demás bancos. La distribución se hizo del siguiente modo:

Para la Agricultura	45%
Para la Ganadería	55%

En cuanto al total de crédito recibido por el sector agropecuario comparado con el crédito recibido por otros sectores, resulta el siguiente cuadro para el quinquenio 1955/59.

Sectores	Por ciento del Aporte al producto Bruto Nacional	Por ciento del total del crédito recibido
1—Agropecuaria	36.7	28.0
2—Industrias Manufactureras	15.9	22.0
3—Comercio	11.9	38.0
4—Servicios y otros	35.5	12.0

Se nota en este cuadro una tremenda descompensación entre el aporte al Producto Bruto de cada sector y el crédito que recibe, en comparación con el sector agropecuario.

Cabe anotar también, que más de la mitad de las solicitudes de crédito agrícola se quedan insatisfechas en la Caja Agraria, problema que se traslada con mayor agudeza a los Bancos Privados que solamente están obligados a prestar para la Agricultura el 15% de sus depósitos a la vista y a término.

CREDITO PARA LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA

En este momento está en su primera fase un programa de Crédito agrícola Supervisado bajo el control del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, con un fondo inicial de diez millones de dólares procedentes de un préstamo hecho por la Agencia para el desarrollo Internacional...

Se han concluido los estudios básicos y está culminando ya el adiestramiento de los primeros cien funcionarios de los 250 que van a supervisar el programa. Se estudiaron y eligieron varias zonas en los distintos pisos térmicos y con las características adecuadas para el desarrollo del plan.

Se calcula que en el país hay actualmente 300.000 familias situadas dentro del marco adecuado para la operación del Crédito Supervisado. De éstas se van a atender 10.000 durante los dos primeros años (1964-1965) y su número irá creciendo a medida que aumenten las disponibilidades ya previstas, procedentes de las mismas y otras fuentes.

Los requisitos de elegibilidad son los de poseer una parcela que pueda constituir una "unidad agrícola familiar" (en Colombia esta área puede fluctuar entre 51 y 50 hectáreas) que sea capaz de absorber el trabajo de toda la familia, y cuyas posibilidades de rendimiento económico habiliten a la familia para bastarse a sí misma hasta el punto en que no sea ya necesaria la intervención del programa, pues su solvencia la capacita para acudir a las fuentes ordinarias de crédito.

Los términos de los préstamos del Plan de Crédito Supervisado del INCORA son bastante generosos con relación a los de las demás fuentes: a) los plazos están ajustados a la capacidad de pago del agricultor; b) los intereses son apenas del 6% (incluido seguro de vida e invalidez) y las garantías excluyen completamente la hipoteca. Se les prestará además, algunos servicios colaterales como el de crédito para asociarse a cooperativas agrícolas de producción, mercadeo, etc., y el

del estudio y saneamiento gratuito de los títulos para todos los prestatarios.

El programa operará en cualquier región del país que reúna los requisitos de productividad, concentración de fincas del tamaño y condiciones requeridos, etc., sin que deba circunscribirse necesariamente a las parcelaciones que adelanta el INCORA.

Las condiciones ideales para un plan de Crédito Supervisado se cumplen en el país. La entidad que otorga el crédito (el INCORA) es la misma que suministra la asistencia técnica y la supervisión, dando así más unidad, mejor integración, y mayor agilidad a las tramitaciones que quedarán reducidas al mínimo posible.

En las primeras etapas del Plan se hará énfasis especial en el aspecto económico, con el propósito de elevar la productividad y mejorar los ingresos de la familia antes de acometer de lleno otras actividades de asistencia social y educación; solamente que la intensidad de estas actividades será un poco menor en la etapa inicial".

EL CREDITO Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Ya hemos visto que nuestras fuentes de crédito son precarias en cantidad y que la demanda crece todos los días. En la primera parte de este estudio, puntualizamos el hecho de cómo se ha venido fortaleciendo aquel en el sector agropecuario. Pero, a medida que crece la demanda de la tierra por parte del Instituto de Reforma, en la misma manera que van pagándose las indemnizaciones en dinero, muchos de los servicios que deben entregarse para una reforma integral como se dice ahora, se retrasarán o no podrán prestarse adecuadamente. Aquí le toca a la Alianza para el Progreso una intervención la más eficaz y decidida, para salvar todo el programa. Porque no basta con predicar una tesis, enunciarla con énfasis, defenderla con entusiasmo y crear una conciencia social sobre su necesidad —que ha sido la primera virtud de este movimiento internacional— sino empujar sus realizaciones. Como lo ha advertido muy bien este Segundo Congreso de Derecho Agrario Internacional y Comparado, si no existe esta fuente de abastecimientos para los agricultores, éstos tendrán que detener toda posibilidad de avance. Toda oportunidad de mejoramiento. Mientras no haya dinero se paralizan las iniciativas en cuanto al impulso de la productividad y se detiene el proceso de la Reforma Agraria porque no podrá operar sin

medios. La vigilancia en este aspecto es esencial y a la Alianza para el Progreso le corresponde una tarea imponderable. Estamos identificados con el espíritu que la anima, y esperamos que ella responda a la expectativa social que ha creado. Y no en pocas y reducidas capas humanas. Al contrario, lo ha hecho entre el vasto sector del pueblo americano, angustiado y esperanzado, a la vez.

Las condiciones ideales para un plan de Crédito Cooperativo se cumplen en el país. La actividad que otorga el crédito (la Alianza) es la misma que suministra la supervisión técnica y la supervisión cuando sea necesario mejor información y mayor agilidad a las actividades que requieren recursos financieros. El problema de la supervisión técnica y financiera es el mismo que el de la supervisión técnica y financiera en el crédito cooperativo.

EL CREDITO Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

La Alianza para el Progreso es una institución que tiene como finalidad principal el desarrollo de las actividades económicas y sociales de los sectores populares. En este sentido, el crédito cooperativo es una de las herramientas más importantes que puede utilizar para lograr sus objetivos. La Alianza para el Progreso ha creado un sistema de crédito cooperativo que permite a los sectores populares acceder a los recursos financieros que necesitan para desarrollar sus actividades económicas y sociales. Este sistema de crédito cooperativo se basa en el principio de la solidaridad y la cooperación entre los miembros de la comunidad. La Alianza para el Progreso ha creado un sistema de crédito cooperativo que permite a los sectores populares acceder a los recursos financieros que necesitan para desarrollar sus actividades económicas y sociales. Este sistema de crédito cooperativo se basa en el principio de la solidaridad y la cooperación entre los miembros de la comunidad.

TRES POSICIONES ANTE LA FRECUENCIA

LOS BECHOS

El Becho es un tipo de actividad que se realiza en forma de un juego de azar. Este tipo de actividad es muy popular en algunos sectores de la población. Sin embargo, también ha sido objeto de críticas por parte de algunos sectores de la población. En este artículo se analizarán tres posiciones ante la frecuencia de los Bechos.

1. **Posición de los defensores.** — Los defensores de los Bechos sostienen que este tipo de actividad es una forma de entretenimiento que permite a las personas relajarse y disfrutar de un momento de ocio. Además, sostienen que los Bechos pueden ser una fuente de ingresos para algunas personas que necesitan el dinero para cubrir sus necesidades básicas.

2. **Posición de los críticos.** — Los críticos de los Bechos sostienen que este tipo de actividad es una forma de juego de azar que puede llevar a la adicción y a la pérdida de dinero. Además, sostienen que los Bechos pueden ser una fuente de ingresos para algunas personas que necesitan el dinero para cubrir sus necesidades básicas.

3. **Posición de los moderados.** — Los moderados sostienen que los Bechos pueden ser una actividad que se realiza de forma responsable y que puede ser una fuente de ingresos para algunas personas que necesitan el dinero para cubrir sus necesidades básicas.

sociología