

IMPLANTACION SUPRANACIONAL DE UNA REFORMA AGRARIA

por GASTON SALVATORE y RODRIGO SANTA CRUZ; de su memoria de prueba "La Reforma Agraria en América Latina".

Dos hechos fundamentales se advierten en la América Latina de esta década.

El primero es común a todos los países subdesarrollados y está constituido por la toma de conciencia, al menos objetiva, de la necesidad impostergable de luchar contra el subdesarrollo, que se manifiesta en la llamada época de las estructuras en movimiento.

El segundo de ellos está configurado por el desenvolvimiento incipiente, pero cada vez más importante, de la necesidad de una cooperación interlatinoamericana verdaderamente efectiva.

No nos corresponde analizar aquí las causas de dichos fenómenos.

En el planteamiento de la necesidad de la reforma agraria latinoamericana y en el estudio comparativo de su legislación, se advierte una gran similitud de situaciones y de problemas.

Ello se explica por el más o menos igual origen étnico-social, y por la influencia de factores geográficos, económicos que son comunes a nues-

tros países; lo que a su vez determina la concurrencia de otros factores también comunes, como son: la presión demográfica; el subconsumo y el subempleo con el sector rural; la necesidad del desarrollo de dicho sector con vistas al desarrollo general, y la existencia de estructuras de tenencia uniformes que responden a similares relaciones de poder.

Se puede llegar a iguales conclusiones en lo que se refiere a la legislación sobre la materia, dado que las leyes no son sino un trasunto de las realidades que reflejan y amparan. En un análisis científico, no deben perderse de vista en ningún momento las circunstancias anotadas en el párrafo anterior. Estas circunstancias nos permiten afirmar que es posible configurar una ley de reforma agraria general para América Latina, que es en último término lo que pretendemos. Dicha ley la entendemos como una legislación de bases y en los aspectos más esenciales. No es simplista ni ilógica esta conclusión si consideramos que todas las leyes de reforma agraria en los diferentes países son de aplicación general, a pesar de que cada uno de éstos tiene una geografía muy variada y una igualmente variada población, desde el punto de vista

étnico. La ley de bases latinoamericana deberá ser lo suficientemente general y flexible para que permita la aplicación de variadas técnicas con los matices que requieran las realidades específicas de cada país, todo dentro de ciertos principios comunes, con arreglo a un concepto de desarrollo económico integral.

Si consideramos la enorme resistencia que existe en casi todos los países para efectuar auténticas reformas agrarias, debido a que la mayoría de los gobiernos de América Latina reflejan a las actuales estructuras oligárquicas; si, por otra parte, consideramos la necesidad ineludible y la urgencia de efectuar esa reforma y de acelerar el proceso de integración económica de los países de la región, llegamos a la conclusión que es indispensable hacer actuar un elemento exterior que sea catalizador de las reformas. Porque no es posible seguir retardando el desarrollo económico y la transformación social de América Latina, cuyos pueblos aspiran y presionan para obtener niveles de vida adecuados y para ejercer todos los derechos fundamentales que sólo puede asegurar una verdadera democracia política, social y económica.

Las organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas han ejercido una notable influencia en el pensamiento universal respecto a las transformaciones estructurales. Estudiando el problema del desarrollo económico y social, con sentido científico y objetivo, han llegado a conclusiones tajantes, que han abierto muchos ojos y han convencido a muchos dirigentes. En América Latina esta influencia ha sido de carácter absolutamente decisivo, particularmente a través de la CEPAL; y en lo que es-

pecíficamente se refiere a las reformas agrarias, la de la FAO ha tenido similar gravitación. En realidad, han sido estas organizaciones las que han permitido que el problema sea despojado de una serie de elementos extraños, que lo oscurecían; que sea estudiado al margen de la lucha política inmediata. En una palabra, estas organizaciones han desarrollado en pocos años una labor de esclarecimiento y de difusión, que las Universidades no desarrollaron; han creado lo que llamaremos el criterio objetivo sobre las reformas agrarias.

Por otra parte, las reuniones intergubernamentales convocadas o patrocinadas por las Organizaciones internacionales citadas han servido para lograr un consenso —si no unánime por lo menos mayoritario— acerca de la necesidad de las reformas agrarias y en cuanto al concepto mismo, que ha sido definido en sus términos generales. Así es de notar que la Asamblea General de las Naciones Unidas, ya en 1950 adoptó una Resolución sobre Reforma Agraria en la que se recomendaba su implantación, como elemento esencial de la acción en favor del desarrollo económico; posteriormente el Consejo Económico y Social, en 1951, recomendó a los Gobiernos "que implanten reformas agrarias adecuadas en favor de los agricultores sin tierras, así como los pequeños y medianos propietarios rurales." La FAO, por su parte, a partir de 1952, tanto en sus Conferencias generales como en sus Conferencias Regionales —particularmente la 2ª., 6ª., y 7ª., para América Latina, de 1958, 1960 y 1962 respectivamente— han insistido en este aspecto y han definido el sentido, la dirección y el contenido de una reforma agraria que cumpla los objetivos económicos y sociales que con ella se persiguen.

La Carta de Punta del Este, adoptada en una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, incluyó la Reforma Agraria dentro de sus objetivos fundamentales, dividiéndola en forma casi similar a la aprobada por las conferencias de la F.A.O. De este modo ligó la concesión de ayuda financiera dentro de la Alianza para el Progreso a la realización de ese objetivo. Justo es reconocer que el Comité llamado "la nómina de los nueve", encargado por dicha Carta de evaluar los planes de desarrollo económico y social para los efectos de la asistencia financiera, ha sido estricto en exigir el cumplimiento de dicha exigencia, aún cuando los Gobiernos que resisten realizar auténticas reformas han logrado hasta ahora contrarrestar tal exigencia, aduciendo una serie de razones para justificar la dilación en efectuar las reformas.

Difícil es pronosticar cual será el futuro de la Alianza para el Progreso, sometida a tan dura crítica por fuerzas antagónicas. Lo probable es que sobreviva y que evolucione hacia una mayor independencia respecto de los Estados Unidos, siguiendo las recomendaciones de los Presidentes Lleras Camargo y Kubitschek. Si esto sucede, difícil es predecir también en que forma evolucionará la presión de la Alianza en cuanto a la realización de Reformas Agrarias. Todo dependerá, a la postre, del carácter y filosofía de los Gobiernos Latinoamericanos y de su evolución hacia una democracia más efectiva.

Otro elemento internacional de presión lo constituye el Banco Interamericano de Desarrollo, que ha estado usando el crédito como arma para orientar el desarrollo económico y so-

cial de América Latina hacia las metas fijadas en las reuniones de CEPAL, de FAO y en la Carta de Punta del Este.

Naturalmente que la fuerza de presión del BID dependerá, como en el caso de la OEA, de la orientación doctrinaria y política de los Gobiernos que forman su organismo directivo. En otras palabras, el Banco no podrá ir mucho más lejos de lo que deseen la mayoría de los países americanos.

Nuevas iniciativas en el campo internacional e interamericano permiten vislumbrar un nuevo elemento de presión y de cooperación para las Reformas Agrarias en Latinoamérica.

El Presidente Belaúnde, del Perú, ha planteado como punto esencial de su gobierno la creación de una institución de crédito o Banco Interamericano para financiar las Reformas Agrarias, tanto la adquisición de tierras como las demás actividades y obras que ésta requiere. El Ministro de Relaciones Exteriores planteó este problema en su discurso durante el debate general de la Asamblea, en Septiembre pasado.

Por su parte, la FARMERS UNION, la más importante e influyente asociación gremial de productores agrícolas de Estados Unidos, se encuentra trabajando activamente para el establecimiento de un Banco Mundial de Reforma Agraria con los mismos objetivos del proyecto peruano. Es interesante consignar que el Presidente de la Farmers Unión, señor James Patton, propuso a la conferencia última de la Federación Internacional de Productores Agrícolas, celebrada en Mayo último en Dublin, Irlanda, una moción en que pedía que la Federación solici-

tara del Fondo Especial de las Naciones Unidas que financiara un estudio de FAO para, entre otras cosas, determinar la "factibilidad de la creación de un Banco Mundial, financiado, en parte, con fondos para préstamos de desarrollo (Naciones Unidas) y, en parte, con la aplicación de fondos en monedas locales de que dispongan los países acreedores en los países recipientes y, en parte, con recursos de estos países recipientes (posiblemente en la forma de bonos de tierras)".

La Federación Internacional de Productores Agrícolas transmitió esta solicitud al Fondo Especial de las Naciones Unidas, el cual, en estos momentos, está estudiando con FAO la posibilidad de realizar el estudio, por lo menos en algunos países, por vía de ensayo (Irán y Perú).

Otro intento en el mismo sentido lo encontramos en una moción presentada al temario del décimoctavo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (1963) por la delegación de Costa Rica, en el sentido de obtener financiamiento internacional para pagar las indemnizaciones que devenguen las expropiaciones de tierras para la reforma agraria.

Esta moción, laudable a primera vista, esconde sin embargo móviles anti-reforma agraria.

En primer lugar, la moción no va acompañada de una fórmula justa de indemnización. No se especifica si el pago es íntegro o parcial, al contado o diferido, en circunstancias que los gobiernos latinoamericanos en la actualidad, para efectuar una reforma agraria en cumplimiento de la Alianza para el Progreso, se ven avocados

a reformar constitucionales para hacer más viables los pagos de indemnizaciones. Si se aceptara la fórmula propuesta no cabe duda que los gobiernos no harían las reformas constitucionales que, en justicia, son necesarias.

En segundo lugar, esta ayuda externa vendría a financiar un traspaso de capital a los terratenientes, lo que no soluciona el problema de poder que tiende a remediar, ayudando en gran medida a preservar la oligarquía. Asimismo, estos créditos significan una ayuda para adquirir algo que un país ya tiene, la tierra.

Por último, al no ir acompañada de una fiscalización e ingerencia adecuadas de los organismos internacionales, descarga sobre ellos la responsabilidad de la reforma agraria.

La moción costarricense no es del todo errada, pues tiene la clarividencia de haber sido presentada a las Naciones Unidas y basada en la premisa de que la ayuda internacional debe contribuir a efectuar la reforma agraria.

La ayuda externa debe ser internacionalizada. Su fundamento está en que se puede lograr una mayor eficacia y objetividad, ya que la ayuda, mientras más países contribuyan a administrarla, se despersonaliza y hay mayores garantías de que ella se dirigirá a estimular un verdadero desarrollo económico y social de los países atrasados.

Este efecto se ha logrado plenamente a través de las Naciones Unidas y los organismos especializados, con más de cien países miembros, en que

su Fondo Especial y principalmente las Comisiones Económicas Regionales han demostrado palmariamente su contribución efectiva y clarividente al desarrollo económico de los países atrasados, con arreglo a principios que sirven los intereses de estos países y de sus pueblos.

Por eso, creemos que corresponde a las Naciones Unidas y la F.A.O. el crear órganos dependientes que puedan actuar como catalizadores externos de los procesos de reforma agraria. Esta fórmula cuenta, desde luego, además de las ventajas arriba anotadas, con la que significa la colaboración de las Comisiones Económicas Regionales que tienen una línea definitivamente satisfactoria y un personal altamente especializado, dignos de ser aprovechados en una forma más eficaz.

Ahora bien, podrían concebirse dos alternativas respecto a la forma y la proyección del organismo que sugerimos debe ser creado dentro del marco de las Naciones Unidas, la primera, una institución, de carácter mundial, más o menos dentro de las líneas generales consultadas en el proyecto de Banco Mundial de Reforma Agraria a que hemos hecho referencia más arriba; la segunda, una entidad regional latinoamericana.

Nos parece que sería más factible lograr el establecimiento de una institución mundial. Esta, además, presentaría mayores ventajas. Desde luego, una institución con jurisdicción en todos los continentes contaría con el seguro apoyo de los países subdesarrollados del Asia y Africa, enseguida, es evidente que los órganos resolutivos de las Naciones Unidas vacilarían antes de crear instituciones de tipo re-

gional, sobre todo cuando, como en el caso de América Latina, existen instituciones de crédito y de cooperación técnica dentro del sistema regional interamericano.

Por otra parte, el hecho de que la nueva institución tenga un carácter universal facilita la creación de un ambiente favorable para la formación del fondo de financiamiento, que tendría que ser considerable.

Pero ya se trate de una institución mundial o regional, lo verdaderamente importante es que ella se convierta, a través de sus operaciones, en el elemento catalizador y de presión que buscamos.

La forma de operar del organismo supranacional, para poder imponer las reformas, debe ser una adecuada racionalización del crédito.

El modo para hacer efectiva su gestión será el condicionar la ayuda externa a que se realicen debidamente las reformas con el crédito que para ellas se dé, pero su principal arma será el condicionar todo otro tipo de crédito a que éstas se realicen.

Ahora bien, para hacer posible esta acción deberá crear un fondo especial financiado principalmente por los países desarrollados, y éste debe ser de un monto suficiente como para hacer pesar la influencia del organismo y para hacerlo hasta cierto punto imprescindible a los países necesitados de reformas estructurales. Sobre esta base no se harán imperativas las reformas, sino de una manera indirecta. Los países no serán obligados a efectuar las reformas, sino que ellas serán

producto de una necesidad internacional que hasta ahora no ha existido, pero que de adoptarse este camino sería ineludible.

El Fondo de la reforma sería internacionalizado en cuanto a su capital y en cuanto a su gestión. Los países que efectúen los aportes al fondo deberán influir, por lo tanto, sólo de una manera indirecta en su destino y administración a través de la supervigilancia de las Naciones Unidas.

Consideramos que un organismo con las características anotadas constituirá un verdadero organismo de encuentro, adecuado al momento histórico que viven nuestros pueblos. Este instituto podrá dictar normas para una reforma agraria latinoamericana. Podrá también, con el mecanismo indicado, fiscalizar el cambio de dicha es-

tructura. Sin embargo, y aunque no podemos precisarlo en forma científica, no sólo podrá dictar bases uniformes para una reforma, agraria, sino también para otras reformas estructurales.

Tenemos entonces la posibilidad de que dicho organismo genere el catalizador externo que, junto con el interno, creará un proceso generalizado de reformas hacia la democracia. Sólo entonces podrá quedar en manos de los países latinoamericanos la activación y estabilización del proceso, ya que se habrán superado las reaccionarias "concepciones de "nacionalismo" en el estrecho sentido de principios de siglo, con falsa visión de "soberanías" absolutas, sospechosas de "intromisión y reticentes a los planes o iniciativas de integración.