

A U T O R : EDMUNDO FLORES

T I T U L O : LA REFORMA AGRARIA Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

(Sacado del "Trimestre Económico")

(octubre-diciembre 1963)

C E N D E S

C U R S O : POLITICA ECONOMICA

PROFESOR : Federico Herschel

Caracas; mayo de 1965

odl/.

(Sólo para distribución interna)

## LA REFORMA AGRARIA Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

Edmundo Flores<sup>o</sup>  
(Méjico)

A menos que el presidente Kennedy y sus consejeros estén dispuestos a reconocer la necesidad de un cambio revolucionario drástico, y a veces violento, en la mayoría de los países de Hispanoamérica, la Alianza para el Progreso fracasará, pese a los miles de millones de dólares que los Estados Unidos estén dispuestos a gastar tratando de mantenerla a flote. Esta afirmación puede parecer exagerada; pero, como lo ha demostrado ya el funcionamiento de la Alianza en los dos años transcurridos desde que fue creada, no es más que la escueta y dura realidad. Esta realidad deberán enfrentarla, sobre todo, los norteamericanos.

La característica actual más notable de Hispanoamérica es la generalizada urgencia de cambios económicos, sociales y políticos. Cualquier intento de sofocar esta corriente renovadora no hará más que generar tensiones aún mayores. De hecho, todas las instituciones arcaicas de Hispanoamérica están condenadas a desaparecer y están ya desintegrándose rápidamente. Preguntarse si este proceso ocurrirá en forma ordenada es sólo una muestra de candor. Quien conozca nuestra tradición política no puede ignorar que ésta se halla imbuida de un honda y aparentemente compulsiva inclinación a resolver los conflictos políticos por medio de la fuerza. Sin lugar a duda, uno de los elementos de la revolución que se aproxima será la violencia. Basta recordar que las bajas de la Revolución Mexicana iniciada en 1910 se acercaron al millón, o que la violencia que desde hace diez años se ha desatado en el interior de Colombia ha costado, según informes autorizados, 300 mil vidas. Se ignora el número de muertos en Cuba - antes y después de Castro-, en la República Dominicana, en Haití o en Guatemala, pero sin duda es también elevado.

La cuestión crítica a mi juicio, es si las tendencias en favor del cambio serán reprimidas, caso en el cual se incubarían tensiones aún mayores que acabarían por convertir a Hispanoamérica en un frente activo de batalla en la guerra fría, o si el impulso en favor del cambio sólo tendrá repercusiones internas y conservará suficiente vitalidad para crear condiciones más propicias al desarrollo general.

La lección política elemental que debe saber quien aspire a reformar las instituciones hispanoamericanas, es que cualquier intento de reforma ha tropezado siempre con la oposición tenaz de la aristocracia terrateniente, de las fuerzas armadas y de la Iglesia católica, así como con la casi inevitable (exceptuada la época de la política del Buen Vecino) y generalmente decisiva intervención de los Estados Unidos en favor de éstas. A pesar de tan

---

(<sup>o</sup>) Una versión preliminar de este artículo titulada Land Reform and The Alliance for Progress fue publicada por el Center of International Studies, Woodrow Wilson, Princeton University, Policy Memorandum N° 27 20 de mayo de 1963

formidables adversarios, el número de países con revoluciones logradas no deja de ser impresionante: México, Bolivia y Cuba. Estos movimientos fueron impelidos por la fuerza arrolladora de lo que hoy ha dado en llamarse la "revolución de los anhelos insurgentes".

La exigencia cada día más apremiante de cambios sociales y de un rápido mejoramiento económico no debe atribuirse, sino en parte, a la propaganda política. A mi modo de ver, se ha sobrestimado la influencia de las organizaciones que profesionalmente se dedican a la propaganda, tales como el Partido Comunista, La Voz de América, ciertas agencias de las Naciones Unidas y algunos partidos políticos locales. Por lo general, los mensajes de estas organizaciones son incomprensibles, cuando tediosos. En contraste, las revoluciones de México, Bolivia y Cuba han causado una honda impresión. Por otra parte, nadie ha medido siquiera aproximadamente el efecto subversivo de las películas norteamericanas que muestran a los trabajadores de Hispanoamérica el nivel de vida de los Estados Unidos.

Recuerdo haber presenciado lo que casi llamaría motines en los cines de ciertos pueblos del altiplano andino -en donde trabajé para las Naciones Unidas durante casi tres años como experto en reforma agraria- cada vez que aparecía en la pantalla la imagen de Zapata, el legendario caudillo agrarista de México. Producía una impresión extraña oír los viejos gritos mejicanos en boca de esas multitudes campesinas: ¡ Viva Zapata! ¡Tierra y Libertad! ¡ Mueran los terratenientes!

Desde hace muchos años el principal mercado de las películas mejicanas está constituido por la población rural de la América del Sur. Allí la cinematografía mejicana no conoce rivales. Y no porque las películas sean particularmente buenas, sino porque están habladas en español y los campesinos son analfabetos. Las hazañas de Zapata, Villa y Cantinflas, y de las heroínas anónimas encarnadas por Dolores del Río, impresionan mucho más a la gente que, por ejemplo, el Manifiesto Comunista. En 1952 se difundió de boca en boca, por todos los países colindantes, que el gobierno revolucionario de Bolivia estaba entregando la tierra a los indios. Recientemente, sobre todo a raíz del incidente de la Bahía de Cochinos, la popularidad de Castro ha subido vertiginosamente, a despecho de cuanto afirman los diplomáticos latinoamericanos.

Por consiguiente, los cambios políticos se generan no sólo en virtud de la interacción de las fuerzas económicas y del empuje de las ideologías sino, además, en el conocimiento cada vez mayor, por parte de las masas, de lo que los economistas llaman "efectos de la demostración", esto es, la conciencia creciente de la existencia de nuevas y seductoras formas de consumo y de ocio, popularizadas por los consabidos medios modernos de comunicación; cine, radio, televisión, publicidad comercial, turismo, etc.. En los países desarrollados, los "efectos de la demostración" actúan conjuntamente con niveles de ingreso y de empleo que tienden al aumento, por lo que su acción altera los patrones de consumo y estimula la actividad económica. En los países subdesarrollados, donde el ingreso per capita es estático o tiende a disminuir, y donde el desempleo es crónico, los "efectos de la demostración" resultan explosivos, toda vez que exacerban la frustración general.

Si la Alianza para el Progreso ha de tener éxito deberá enfrentarse resueltamente a estas enormes fuerzas de descontento activo, que crecen a un ritmo tal que alarmaría a la mayoría de los norteamericanos si estuvieran enterados de estos hechos.

Fidel Castro se ha jactado de ser el promotor indirecto de la Alianza y, a decir verdad, tiene cierta razón, pues sin la revolución cubana Hispanoamérica no figuraría hoy en los encabezamientos de la prensa mundial, a no ser por su cuota habitual de terremotos, catástrofes aéreas, asesinatos políticos y manifestaciones folklóricas. Fuera de esto, casi nadie, ajeno a nuestros países, se preocuparía por su estancamiento económico, su inestabilidad política o su innegable potencialidad para alterar el equilibrio del poder en la guerra fría.

Pero aparte de las pretensiones de Castro, el hecho es que la administración Kennedy ha decidido enfrentarse al problema de contribuir al desarrollo de nuestro enorme continente. Desde luego, la Alianza para el Progreso es una empresa más difícil y ambiciosa que el Plan Marshall. Este financió la reconstrucción de sociedades industriales semidestruidas por la guerra, pero como quiera que fuera, muy adelantadas; en tanto que la Alianza pretende nada menos que la trasmutación de sociedades arcaicas, estancadas y profundamente divididas, en sociedades nuevas, unidas y dinámicas.

Hasta ahora, además de correr el albur político, el gobierno estadounidense ha hecho un primer desembolso en efectivo y ha empesado a organizar el aparato administrativo y técnico que se encargará de llevar a efecto el programa. A largo plazo, los Estados Unidos han prometido 20 mil millones de dólares para financiar el desarrollo. Han manifestado también claramente a los gobiernos latinoamericanos su intención de no otorgarles su ayuda a menos que lleven a cabo programas de reforma agraria y de tributación progresiva sobre la renta.

En general, los economistas reconocen la necesidad de redistribuir la tierra y la riqueza para poder iniciar el desarrollo económico. Por ejemplo, W.W. Rostow, uno de los principales asesores del Presidente de los Estados Unidos, ha sugerido: "El ingreso superior a los niveles mínimos de consumo, concentrado, en gran parte, en manos de los que poseen la tierra, debe pasar a manos de los que invertirán en caminos y ferrocarriles, en escuelas y fábricas, y no en casas de campo y sirvientes, en adornos personales y templos". (1)

El énfasis que pone la Alianza en la redistribución de la riqueza parece acertado. Sin embargo, resultará extraordinariamente difícil lograrlo. En los países avanzados, el ingreso puede redistribuirse con relativa facilidad mediante la tributación progresiva; pero en las regiones poco desarrolladas no es así. En la fase actual de su desarrollo, la mayoría de los países latinoamericanos no puede establecer los impuestos progresivos sobre la renta, por varias razones. Primera, porque las clases dirigentes ni lo desean

---

(1) W.W. Rostow, Las etapas del crecimiento económico, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 32.

ni lo permiten, pues ello equivaldría a abdicar el poder; segunda, porque el subdesarrollo mismo excluye toda posibilidad de una tributación eficaz. En efecto, toda vez que los cargos gubernamentales, chicos y grandes, se otorgan por razones políticas, no existe una administración pública eficaz. Además, los gobiernos latinoamericanos están plagados de corrupción y dominados por minorías oligárquicas que cultivan la añeja tradición de negarse a pagar impuestos.

Con la posible excepción de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay, en Hispanoamérica no existe una clase media, y por lo tanto, hay una desesperante escasez de trabajadores calificados en los niveles más bajos. No es difícil encontrar abogados agresivos, sacerdotes eruditos, bizarros soldados y hasta buenos médicos. Pero incluso en los países más adelantados escasean en forma increíble las buenas enfermeras, las mecanógrafas con un mínimo de habilidad o, para poner otro ejemplo, los correctores de pruebas dignos de tal nombre. La rigidez de la estructura social, la ausencia de oportunidades de empleo y una tradición que equipara el ocio a la distinción social, han impedido el surgimiento de esta nueva clase tanto en la industria como en el comercio o la burocracia.

De esta manera, la oposición política, la corrupción administrativa y la falta de personal capacitado en los niveles bajos crean un círculo vicioso que tardará mucho en romperse. Por ejemplo, considérese la experiencia de México después de la Revolución; incluso con un régimen para el cual organizar un servicio de administración pública medianamente eficaz era cuestión de vida o muerte, este proceso ha requerido unas cuatro décadas y aún puede, con mucho, ser mejorado. Verdad es que, mientras en 1924 el impuesto sobre la renta produjo apenas el 1% de la recaudación total del erario, en 1960 su monto ascendió al 34%. Pero si bien estas cifras indican progreso, la tributación es todavía regresiva y, a despecho de los vigorosos esfuerzos realizados por el gobierno actual, posiblemente se necesitarán entre 10 a 20 años más para perfeccionar el sistema impositivo de México.

En suma, como bien lo saben los expertos en materia fiscal, el atraso político y administrativo que caracteriza a la mayoría de los países de Hispanoamérica hace virtualmente imposible residtribuir el ingreso mediante la tributación progresiva en el futuro inmediato. Aun bajo las más favorables circunstancias, incluidos los incentivos externos, se necesitarán años para corregir esta falla. Por consiguiente es necesario descartar una de las condiciones básicas de la Alianza.

La situación no es mejor en el caso de la reforma agraria. En este aspecto, existen precedentes de los que podemos sacar valiosas lecciones. En su mayoría, nuestros países han promulgado leyes de reforma agraria, pero no las han aplicado en escala significativa. A decir verdad, hasta ahora sólo cuatro países, México, Bolivia, Guatemala y Cuba se han embarcado en su realización. De estos cuatro casos, la experiencia cubana es aún demasiado reciente para poder analizarla con objetividad. La reforma guatemalteca, emprendida en 1952, fue hecha abortar por intervención del gobierno norteamericano. Si bien comenzó hace diez años, todavía es difícil opinar sobre las realizaciones de la reforma agraria boliviana. El único caso claro es el de la reforma agraria mejicana, iniciada hace 45 años, después de siete de guerra civil.

La característica común de los cuatro casos es que fueron precedidos por revoluciones violentas y seguidos por la destrucción virtual del poderío político y económico de las clases terratenientes. Sin embargo, en el caso de Guatemala, la intervención de los Estados Unidos restauró en el poder a la vieja aristocracia terrateniente y, de paso, se las arregló para imponer uno de los gobiernos más incompetentes, vergonzosos e irresponsables que haya padecido Hispanoamérica.

Como en los países subdesarrollados las principales fuentes de riquezas son la agricultura y la minería, es evidente que en ellos la distribución del ingreso está determinada, en último término, por el régimen de propiedad de la tierra y de las minas. Por consiguiente, las transferencias de ingreso requeridas para el desarrollo tendrán que provenir de esas fuentes. Aunque desde el punto de vista técnico las diferencias entre una economía exportadora de minerales y una economía agraria son considerables, sus semejanzas son aún más importantes. Como afirma el profesor Raymond Penna:

"Para decirlo llanamente, la industria estadounidense no puede funcionar en un país feudal sin aceptar las reglas del feudalismo, compartiendo así el papel del malvado ante quienes quisieran fortalecer la posición económica y legal de los campesinos sin tierras y los desocupados. (2)

No hay duda de que esta desdichada simbiosis complicará en grado sumo la puesta en marcha de programas de reforma agraria en la América Latina.

En Méjico y Bolivia, antes de la reforma agraria, alrededor del 3% de la población poseía cerca del 90% de las tierras productivas, por tanto, una proporción equivalente del ingreso agrícola corriente era percibida por sólo una parte insignificante de la población total. En la actualidad, en muchos países hispanoamericanos prevalece una concentración análoga de la propiedad de la tierra y del ingreso agrícola, lo que precisamente explica por qué esos países no se han desarrollado.

Los principales resultados de la reforma agraria en Méjico son a grandes rasgos los siguientes:

De 1945 a la fecha, se han distribuido 45 millones de hectáreas de tierras de todas clases -más del 50% del área productiva total- entre 2 millones de campesinos. Estas tierras fueron otorgadas gratuitamente a comunidades agrícolas llamadas ejidos. El ejido es un sistema de tenencia comunal inspirado por las antiguas comunidades indígenas, cuyas tierras fueron usurpadas por la hacienda. Las tierras ejidas se consideran como propiedad de un pueblo o una aldea para su aprovechamiento colectivo o para ser distribuidas entre ejidatarios, quienes las cultivan en parcelas sobre las cuales cada individuo goza del derecho de ocupación y usufructo. El tamaño medio de estas parcelas es de 6.5 hectáreas. Las tierras ejidales no pueden venderse, hipotecarse, o transferirse. En la actualidad, el número de ejidos asciende a 18 mil, de los cuales unos 4 mil son explotados colectivamente y produ-

---

(2) "Public Interest in Private Property (Land)", Land Economics, mayo 1961, p. 101.

cen algodón, caña de azúcar, arroz y henequén. Los restantes 14 mil son explotados individualmente.

La reforma agraria creó también las llamadas pequeñas propiedades. Estas unidades, que se formaron con tierras inafectables al organizarse los ejidos y continuaron siendo propiedad de los antiguos dueños de haciendas, tienen una superficie de 100 a 150 hectáreas de tierra de riego, o su equivalente en tierras de menor calidad.

En la actualidad, existen unas 40 mil pequeñas propiedades con una superficie total de unos 7 millones de hectáreas de las mejores tierras. Hay también más de un millón de unidades de propiedad privada, de extensión menor. Por último, quedan unas quinientas y tantas haciendas cuya superficie oscila entre 50 mil y 100 mil hectáreas. Por lo común, estas haciendas están situadas en regiones prácticamente inaccesibles o semidesérticas o bien son propiedad de políticos influyentes.

Como quiera que sea, la transformación de la propiedad de la tierra no podía haber sido más drástica. Antes de la reforma agraria sólo existían 8.400 grandes latifundios y 48.600 unidades medianas y pequeñas, que hacían un total de 57 mil propiedades. Hoy día existen 2.700.000 unidades agrícolas, dos millones de ejidatarios han recibido la mitad de la tierra productiva (1.300.000 predios explotados individual y colectivamente), y la otra mitad pertenece poco más o menos a 1.400.000 agricultores particulares.

Con la reforma agraria se hizo imperativo aumentar la productividad, diversificar la producción y proceder a la industrialización. Desde 1930 el producto agrícola ha aumentado a una tasa anual media de 5.4%, mientras que el producto nacional bruto ha crecido a razón de un 6.2% anual. La producción algodonera ha subido 17 veces; la de café 8 veces; la de frijol 6 veces; la de tomate y trigo 4 veces; la de caña de azúcar 2.5 veces y la producción de maíz se ha duplicado. Por lo que hace a la industria, la producción de acero aumentó 14 veces; de 10.800 toneladas métricas en 1930 pasó a 1.600.000 toneladas en 1960; la capacidad generadora de electricidad ascendió 5.6 veces; de 1.4 millones de KWH en 1930 pasó a 9.8 millones en 1960; la producción de cemento creció 12.7 veces; de 224 mil toneladas métricas en 1930 pasó a 3.100.000 en 1960; el petróleo ha subido de 106.351 barriles diarios en 1938 -año en que México expropió el petróleo- a 320.070 barriles diarios en 1961. En 1962 se hizo el último pago de la deuda petrolera.

Mientras tanto la población ha subido de 15 millones que habitaban el país antes de la Revolución, a 36 millones en la actualidad. En 1910 el 90% de la fuerza total de trabajo se dedicaba a la agricultura; hoy día los campesinos representan un 50%; el 40% restante se ha desplazado hacia ocupaciones urbano-industriales de nueva creación o ha ido a engrosar las filas de los desocupados. A pesar de la rápida industrialización, en México no se ha logrado crear un número suficiente de nuevos empleos y la desocupación es el problema más grave del país.

Sin duda alguna, la redistribución de los latifundios fué el catalizador que liberó y puso en juego la multitud de complejas fuerzas a que México debe su ritmo sostenido de desarrollo agrícola e industrial. La refor-

ma agraria dió a la población rural la oportunidad de moverse horizontal y verticalmente; destruyó el sistema de "castas"; modificó profundamente el clima político y sacó al país del marasmo colonial; abrió el país al progreso tecnológico e hizo imperativo construir caminos y sistemas de riego. Por su parte, la expansión urbana y la política de obras públicas crearon una gigantesca demanda de cemento, acero y otros materiales de construcción, con lo que se echaron las bases de la revolución industrial de Méjico.

La reforma agraria dió a Méjico un gobierno genuinamente preocupado por el pueblo y la nación. Lo que es más, dió a mucha gente de extracción humilde algo que nunca había tenido; posibilidades de progreso y ambición personal para mejorar el futuro de sus descendientes.

Sin la revolución agraria, Méjico se hallaría hoy en una situación análoga a la de Colombia, el Perú o Venezuela. Existirían buenos caminos entre los puertos, las minas, los pozos de petróleo y las plantaciones; la industria y la agricultura mostrarían adelantos en ciertas líneas específicas; habría expansión urbana, hoteles Hilton, clima artificial, supermercados, funiculares, submarinos y otros logros ostentosos. Sujeta a distorsiones y a un rezago considerable, la economía haría gala de cierto refinamiento tecnológico superficial. Pero habría poco ascenso, o ninguno, de nuevas clases, ascenso que ha caracterizado el crecimiento industrial de los países avanzados.

Si Méjico pudo evitar este callejón sin salida se debe a que, independientemente de las fallas del ejido y de la pequeña propiedad, la redistribución en gran escala de la tierra trajo aparejado un mejoramiento en lo social y lo económico. El desarrollo de Méjico ha sido tan espectacular que, en su reciente libro, Eugene R. Black, expresidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y crítico de reconocida severidad, menciona juntos a "Rusia, Méjico y el Japón (como países que) aún no llegan a la etapa de economías de gran consumo, pero (que) probablemente la alcanzarán en un futuro previsible". (3)

Por consiguiente, la experiencia parece demostrar que es un grave error considerar la reforma agraria simplemente como un recurso para introducir métodos agrícolas más eficaces, para poner en explotación nuevas tierras o para dividir grandes latifundios ociosos. La reforma agraria es mucho más que eso, a despecho de lo que opinan los terrateniente latinoamericanos disfrazados de progresistas, o de las engañosas cuanto ingenuas declaraciones ocasionales de Washington, en las que se la describe como una medida que no dañará a nadie.

La reforma agraria no debe confundirse con el mejoramiento de la eficiencia agrícola mediante la introducción de semillas híbridas, servicios de extensión agrícola, etc. Estas medidas, si bien necesarias, no alteran la distribución del ingreso ni la estructura política y social. Los esfuerzos para aumentar la productividad agrícola deben aplicarse después que la reforma agraria se ha llevado a cabo, no en vez de ella. Aumentar la producción

---

(3) Eugene R. Black, The Diplomacy of Economic Development, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1960, p. 2



de algodón, azúcar, plátanos o incluso maíz, sin haber modificado la estructura de la tenencia de la tierra, no abre nuevas alternativas a los trabajadores de la hacienda o de la plantación y quizá no contribuya ni siquiera a mejorar sus niveles de nutrición.

La reforma agraria tampoco debe confundirse ni con intentos de habilitar tierras ociosas ni con políticas de colonización. Es necesario hacer hincapié en la afirmación anterior porque ciertos países (Guatemala, Colombia y el Perú) están adoptando este tipo de falsas soluciones so pretexto de satisfacer las condiciones impuestas por la Alianza para el Progreso. La apertura de tierras ociosas del Estado antes de poner en marcha el desarrollo industrial es objetable, no sólo porque la fertilidad de esas tierras es por lo general muy dudosa, sino, sobre todo, porque el enorme capital necesario para ello podría invertirse con mayor provecho prácticamente en cualquier otro sector de la economía.

No se olvide que en el curso de varios siglos esas tierras no atrajeron ni al agricultor precolombino, ni al conquistador español, ni a la Iglesia católica, todos los cuales codiciaban tierras y sabían aprovecharlas. La razón de esa indiferencia es evidente; en las condiciones actuales las tierras del Estado carecen a menudo de valor por su distancia de los mercados, su escasa fertilidad, la inclemencia de su clima o sus condiciones de insalubridad. Invertir capital escaso para habilitar mas tierras en países agrarios subdesarrollados es una mala política económica. En éstos, el factor limitante del desarrollo no es la falta de tierra, sino la exagerada desigualdad de su apropiación.

La verdadera reforma agraria equivale a la adopción de un nuevo régimen de distribución del ingreso, es decir, es un tributo de capital cobrado a un pequeño grupo de terratenientes para distribuirlo entre muchos campesinos y el Estado. Esta redistribución inicial del ingreso facilita en grado sumo el incremento de la tasa interna de formación de capital, como lo demuestra espectacularmente el ejemplo de México, que de 1910 a 1942 echó las bases de su expansión industrial y agrícola, pese a que tenía cerradas todas las fuentes de capital extranjero por efecto de las radicales expropiaciones efectuadas.

Si la tierra expropiada se paga en efectivo a su precio comercial, no hay reforma agraria sino una simple transacción de bienes raíces. Si los propietarios reciben una compensación en efectivo, la redistribución del ingreso se efectúa sólo en la medida en que esa compensación sea inferior al precio corriente de la tierra. Cuando el Estado paga a los latifundistas en bonos, en la práctica los obliga a prestar al mismo Estado, a largo plazo, una suma igual al valor de los bonos que reciben por la tierra.

En otras palabras, para ser eficaz, cualquier reforma agraria tiene que quitar la tierra productiva (ingreso) a los terratenientes sin compensación inmediata. De lo contrario, no hay redistribución alguna. Pretender que debe indemnizarse plenamente a los terratenientes es tan absurdo como lo sería proponer que los contribuyentes de los países adelantados reciban del fisco indemnizaciones equivalentes al valor de los impuestos que pagan.

De conformidad con este principio, las cuatro reformas agrarias

aludidas han mostrado tendencias fuertemente confiscatorias:

El gobierno mexicano emitió bonos para compensar a los terratenientes mejicanos, pero sólo pagó un 0.5% del valor total de la tierra expropiada. Incluso en el caso de tierras de propiedad de extranjeros (32 millones de hectáreas) no se pagó compensación acorde con el rígido principio de pago "adecuado, pronto y efectivo" que sostiene el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Por el contrario, se emprendieron largas negociaciones que culminaron en un convenio entre los gobiernos mejicano y norteamericano según el cual el pago se condicionó a la capacidad financiera del país expropiador y se aplazó por un tiempo prolongado.

En Bolivia, de conformidad con el decreto de reforma agraria, los propietarios de tierras expropiadas serían compensados con bonos agrarios, pero hasta la fecha sólo se han hecho pagos simbólicos. Lo mismo puede decirse del caso de Guatemala y Cuba. Es interesante advertir que, mientras en el caso de las reformas mejicana, guatemalteca y cubana el gobierno de los Estados Unidos manifestó una honda preocupación por el problema de la compensación, en el de Bolivia, por el contrario, otorgó ayuda económica. Como el profesor Robert J. Alexander escribía en 1958:

Económica, política y moralmente, los Estados Unidos han dicho a Bolivia y al mundo que no apoyan necesariamente el statu quo de las naciones semif feudales y subdesarrolladas.(4)

Sobre todo, se ocurre añadir, si en los países en cuestión no hay inversiones norteamericanas. Probablemente el buen éxito de la Alianza, y la supervivencia de las inversiones estadounidenses en minas, servicios públicos y otros negocios en países como el Perú, Chile y el Brasil, dependa en último término de la habilidad de los hombres de negocios norteamericanos que operan en esas naciones para tomar partido por los grupos favorables a la renovación de la sociedad.

No olvido que, tradicionalmente, toda propuesta que implique la adopción de prácticas confiscatorias despierta repugnancia y es rechazada en los Estados Unidos (excepción notable fue la confiscación, sin compensación alguna, de 1.300.000 esclavos, cuyo valor se calculó en 3 mil millones de dólares, liberados por el gobierno de Lincoln). Sé también que en la actualidad, con la guerra fría, esta actitud se ha vuelto aún más rígida, y que la posición que se adopte ante la propiedad privada y la observancia de las formas legales se ha convertido en el índice para distinguir entre los comunistas y los partidarios de la democracia.

Esta norma podrá ser pertinente en el contexto de la política interna de los Estados Unidos, pero cuando se aplica a países subdesarrollados con tradiciones diferentes conduce a lo que George F. Kennan, refiriéndose a la política extranjera norteamericana en el pasado, ha calificado de "...la colosal presunción de pensar que, de buenas a primeras, es posible transferir la vida internacional en lo que se supone es la propia imagen".(5)

(4) Robert J. Alexander, The Bolivian National Revolution, New Brunswick, N.J. 1958, XVII-XVIII

(5) American Diplomacy 1900-1950, Mentor Books, p. 69

Proyectar, evaluar y juzgar la reforma agraria desde el punto de vista de la experiencia norteamericana, carece por completo de sentido. La reforma agraria en la mayor parte de los países de Hispanoamérica tiene por fin desarrollar un continente que nunca tuvo colonos, ni granjas familiares, ni una tradición igualitaria democrática.

A diferencia de los Estados Unidos, muchos de estos países aún tienen que superar arraigadísimas tradiciones feudales, al mismo tiempo que la falta de movilidad social y el estancamiento económico. Los campos de Hispanoamérica están poblados por los descendientes de los conquistadores y los indígenas conquistados. Las haciendas y las plantaciones tienen con frecuencia superficies de cientos de miles de hectáreas y son trabajadas por peones atados a prácticas rígidas e inhumanas. Los propietarios no han cultivado nunca la tierra. En casi ninguna zona rural se practica la democracia ni la justicia formal. Como ha dicho Graham Green se dan sólo dos clases: los torturables y los intorturables.

El economista norteamericano J.K. Galbraith afirma:

Por desgracia nuestra corriente investigación de la reforma agraria en los países subdesarrollados en parte se hace como si esta reforma fuera algo que un gobierno proclama una buena mañana, dando tierras a los campesinos, como podría dar pensiones a soldados veteranos o reformar la administración de la justicia. De hecho, una reforma agraria es un paso revolucionario; transmite el poder, la propiedad y la condición social de un grupo de la comunidad a otro. Si el gobierno del país está dominado por grupos de terratenientes o si éstos tiene gran influencia sobre él, puesto que ese grupo es el que está perdiendo sus prerrogativas, no es de esperarse que se promulgue una legislación agraria efectiva como un acto de gracia. La mejor seguridad de reforma agraria -y espero personalmente que sea ordenada y pacífica- consiste en un gobierno popular que verdaderamente desee las reformas.(6)

Vista bajo su verdadera luz, la reforma agraria es una medida sumamente drástica que, donde quiera que se lleva a efecto, quebranta el poder de la elite terrateniente. Los propietarios saben y, por tanto, a despecho de lo que digan de dientes afuera en apoyo de la Alianza, harán cuanto esté de su parte para frustrarla. Que nadie se llame a engaño si so pretexto de defenderse políticamente se embolsan cuanto puedan de los 20 mil millones de dólares. Recuérdese, por ejemplo, que las donaciones de alimentos hechas a Hispanoamérica con arreglo al Programa del Punto IV, en vez de llegar a las áreas de hambre, con harta frecuencia fueron vendidas en los mercados para beneficio exclusivo de los especuladores. Tampoco se olvide que con frecuencia los contratos se conceden a compañías propiedad de políticos en el poder. En el viejo arte de la corrupción administrativa y el cohecho, los países subdesarrollados tiene poco que aprender; muchos de ellos, incluso, podrían dar

-----  
(6) Citado por Gunnar Myrdal en Solidaridad o desintegración, F.C.E., Méjico, 2a. ed., 1962, p. 244

lecciones a los más avanzados.

La posición de los Estados Unidos encierra, pues, un trágico absurdo; están empeñados en confiar lo que es nada menos que una revolución precisamente al grupo -el seguro elemento conservador- más interesado en bloquearla, y que diempre la ha bloqueado. En otras palabras, es lo mismo que si Lincoln hubiese esperado que los esclavistas del Sur propugnaran la liberación de sus esclavos.

Por otra parte, todos aquellos que por temperamento se inclinan a los cambios, así como quienes nada tienen que perder con éstos -intelectuales, estudiantes, demócratas bien intencionados adelantados a su tiempo- son los partidarios auténticos y naturales de la Alianza... a condición de que en alguna forma logren arrancarla de manos de la vieja aristocracia. Son estos los hombres y las mujeres que, si se les presenta la oportunidad, construirán escuelas, las fábricas y los caminos indispensables para el desarrollo económico.

He dejado para el final una cuestión clave. ¿Qué impedirá a los comunistas aprovechar las revoluciones venideras para imponer su régimen en Hispanoamérica?

Evidentemente, ha llegado el momento de encarar la verdad y de no seguir pretendiendo que uno está en lo justo y no los demás. Negarse a reconocer esto sería fatal. Insistir en las vacías exhortaciones favor de una democracia ideal y de elecciones libres -tan caras a la Voz de América y a las embajadas estadounidenses- no sólo es una futilidad sino que, encima, coloca a los hispanoamericanos deseosos de instaurar la democracia en una situación poco menos que ridícula. Sí, los norteamericanos son maestros en el arte de la publicidad comercial, pero en el terreno de la propaganda política son generalmente ineptos y sus esfuerzos resultan punto menos que ineficaces. Subsidiar y armar a los grupos dictatoriales y antirrevolucionarios que detentan el poder, a fin de colocarlos en condiciones de perseguir y asesinar más fácilmente a la oposición, no hace más que aumentar la popularidad y el poder de los comunistas.

Si los Estados Unidos realmente quieren contener al comunismo, tienen que derrotarlo con sus propias armas y ofrecer mejores posibilidades a los grupos más susceptibles de ser atraídos por quienes lo profesan. En México, el Partido Comunista carece de fuerza y prestigio sobre todo porque quienes realizaron y han llevado adelante la Revolución Mexicana están libres del dogma marxista y han sido capaces de actuar más eficazmente que los comunistas. El mejor antídoto contra el comunismo es el nacionalismo, erigido sobre una amplia base popular y afianzado en una reforma agraria radical. En Bolivia, en los comienzos de la revolución de 1952 el Partido Comunista cometió el grave error de oponerse a la reforma agraria, con lo cual perdió toda su influencia. Durante un tiempo me interesé en averiguar por qué se había comportado con tanta estupidez. Se me dijo que una reforma agraria apoyada por las Naciones Unidas (en la mitología de los comunistas la ONU era un títere del gobierno estadounidense) constituía unamedida encaminada a fortalecer el imperialismo yanqui. En realidad, creo que la emancipación del indio boliviano no les interesaba. Probablemente, lo que deseaban era fomentar el caos. Es sabido que más tarde, en Cuba, el partido comunista colaboró durante años con

Batista y se opuso oficialmente al Movimiento 26 de julio en sus primeras etapas.

En este punto, convendría hacer una advertencia a los activistas y planificadores económicos de Hispanoamérica. Mientrax en los círculos intelectuales es corriente escuchar conversaciones revolucionarias en las que se idealizan buda o ingenuamente los "modelos" ruso y chino, que se pretende serán la salvación de Hispanoamérica, entre los economistas profesionales -sobre todo si han recibido su preparación en universidades norteamericanas- existe a menudo un impulso inconsciente, pero muy fuerte de imitar el "modelo" norteamericano. Ambas actitudes son erróneas. Dadas las afinidades geográficas, étnicas, históricas y culturales de los países hispanoamericanos, salta a la vista que el "modelo" que debería estudiarse con detenimiento es el mejicano. Este puede ofrecernos lecciones más valiosas que cualquiera otra experiencia del mundo contemporáneo, tanto por sus logros como por los costosos errores y rodeos en que por desgracia Méjico incurrió como país precursor. De conformidad con esta idea, en ocasión de la reciente visita del presidente Kennedy a Méjico, en el comunicado conjunto de los presidentes de ambos países se reconocía que "la meta fundamental de la Revolución Mejicana es la misma que la de la Alianza para el Progreso; justicia social y progreso económico dentro de un marco de libertad tanto individual como política".

En suma, la Alianza, llegado el momento decisivo, no tendrá más remedio que favorecer el cambio revolucionario u oponerse a él.

Si conforme a los precedentes sentados por la política del Buen Vecino en el caso de la Revolución Mejicana o, más tarde, en el de la revolución Boliviana, los Estados Unidos aprenden a convivir en alguna forma con movimientos populares, nacionalistas y de orientación democrática -cualquiera que sea el lugar donde emerjan o por rudos o improvisados que parezcan-, se crearán condiciones propicias a la propia iniciativa y al progreso de estos países, así como a un mejor aprovechamiento de los fondos de la Alianza.

Si de acuerdo con sus actuales ideas equivocadas, los Estados Unidos apoyan a los gobiernos semif feudales y militaristas hoy en el poder, habrá sólo una apariencia de desarrollo económico y los fondos de la Alianza se emplearán mal y se despilfarrarán sin que cambien las verdaderas causas de la inquietud política y el estancamiento económico. Esto conducirá a la larga al establecimiento de dictaduras militares de extrema derecha incluso en los contados países que aún no las sufren.

Por último, si los norteamericanos se oponen a la revolución y la revolución triunfa a pesar de todo, se repetirá el caso de Cuba y la Organización de Estados Americanos verá disminuir cada vez más el número de sus miembros.

.....