



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967

Jhon Heiver Florián Guzmán

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Historia
Bogotá, Colombia
2013



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Reforma Agraria y Alianza Para el Progreso en Colombia 1960-1967

Jhon Heiver Florián Guzmán

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Historia

Directora:
PhD en Historia, Gisela Cramer

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Historia
Bogotá, Colombia

A mis maestras y maestros del departamento de historia, y a la Universidad Nacional de Colombia.

Agradecimientos

Mis más amplios agradecimientos a la profesora Gisela Cramer quien fue guía en el trabajo de archivo, y una paciente y gran motivadora en este proceso de redacción y construcción de tesis. A mis colegas y amigos Cristian Bejarano, Andrés Martínez, Ana Gómez y Oscar Espítia por sus aportes, sugerencias y acompañamiento. No sobra aclarar que toda la responsabilidad sobre este documento es mía.

La Universidad Nacional de Colombia me brindó las condiciones para la realización de este trabajo, en total libertad investigativa, así como al Centro de Estudios Estadounidenses por la beca para financiar mi estadía y recopilación de información en los Estados Unidos. En particular, mi especial gratitud con los profesores del departamento de historia, en los que encontré siempre una puerta abierta para el debate y la discusión.

Resumen

Durante ningún otro periodo en la historia de América Latina, la reforma agraria había cobrado un lugar tan protagónico dentro de los planes de gobierno como en los años 60. En Colombia, la reforma agraria de 1961 fue una respuesta de las élites para contener el escalonamiento del conflicto interno entre propietarios y trabajadores del campo. Esta coincidió y se reforzó con las ambiciosas reformas de la Alianza para el Progreso, cuyo principal objetivo fue concurrir con toda la ingeniería social de la época, en la superación del subdesarrollo, y con ello drenar cualquier oportunidad para el comunismo. Fue así como las élites nacionales y los Estados Unidos pactaron una “reforma agraria integral”, cuya prioridad fue salvaguardar la estabilidad política y económica del Frente Nacional en las áreas rurales, en desmedro de la redistribución de la propiedad. Tanto el doctrinal empeño norteamericano a evitar las expropiaciones agrarias, como el hambre de recursos de los medianos y grandes propietarios, confluyeron para moldear a nombre de la reforma agraria un proceso de modernización excluyente y conservador. La asistencia económica estadounidense y los créditos externos multilaterales, cumplieron un rol contrarreformista al evitarle a las clases hegemónicas sacrificar sus activos económicos y políticos para dar paso a una auténtica reforma agraria en Colombia. El resultado fue una modernización parcial de la mediana y gran propiedad, y la claudicación nacional de un cambio estructural a la tenencia de la propiedad agrícola.

Palabras clave

Reforma Agraria, Alianza para el Progreso, Colombia, Modernización, Latifundio.

Abstract

The most important period of the land reform in Latin America was the fifties and sixties. In Colombia, the land reform of 1961 was part of the elites's reaction to contain the increase the internal conflict between landlords and peasants and land workers. This reform was reinforced and coincided with the ambitious reforms of the Alliance for Progress, which principal objective was support the take off the economies underdevelopment of the hemisphere, and avoid the spread of the communist. This was the principal way to accord an "Integral agrarian reform", which priority was safeguard the political and economic stability of the Frente Nacional, and legitimate the regimen in the country, at the expense of the distribution of the wealth and property. The North American determination to avoid agrarian expropriations and the money hungry of the landowners, converge to change the Land Reform in a marginal and excluding modernization. The economic support of United States of America and the multilateral loans, played in favor of counter reformists, because this resources avoid the sacrifice of the economic and political assets of the elites. This was not the original purpose of the Alliance for Progress, but was the consequence of the North American pragmatism. Finally, the modernization was partial and helps the middle owner and landholders.

Keywords

Land Reform, Alliance for Progress, Colombia, Modernization, Landlords.

Contenido

Agradecimientos	XI
Resumen.....	IX
Palabras clave.....	IX
Abstract	X
Keywords.....	X
Contenido	X
Lista de Figuras	XI
Lista de Tablas.....	X
Lista de Abreviaturas	- 2 -
Introducción.....	- 1 -
1. Capítulo 1: Orígenes de la Alianza Para el Progreso.....	- 3 -
1.1 Introducción.....	- 3 -
1.2 Orígenes norteamericanos de la Alianza	- 4 -
1.2.1 Herencia de Eisenhower.....	- 4 -
1.1.2 La teoría de la modernización y el ímpetu de la administración Kennedy.....	- 8 -
1.3 Orígenes latinoamericanos de la Alianza	- 13 -
1.3.1 Operación Panamericana.....	- 13 -
1.3.2 Influencia de la CEPAL.....	- 15 -
1.3.3. Revolución Cubana	- 17 -
1.4 Carta de Punta del Este.....	- 20 -
1.4.1 La sombra de Bahía Cochinos sobre Punta del Este	- 20 -
1.4.2 El pulso entre estadounidenses y latinoamericanos: la Carta de Punta del Este.....	- 23 -
1.4.3. Objetivos de la Alianza para el Progreso	- 27 -
1.4.4. El primer ajuste de la Carta de Punta del Este: creación de la CIAP en 1963.....	- 28 -
1.4.5 Nueva maquinaria y vieja maquinaria para la Alianza: AID y Secretaría de Estado.....	- 31 -

1.4.6. Una Alianza con múltiples propósitos.....	35 -
Capítulo 2. Estados Unidos y las reformas agrarias en la década de los cincuenta	35 -
2.1 Las influencias externas de la reforma agraria 1950-1960.....	36 -
2.1.1 La granja familiar norteamericana contra la colectivización soviética	36 -
2.1.2 Estados Unidos y las reformas agrarias de Corea y Taiwán.....	39 -
2.1.3 Estados Unidos y la reforma agraria en Vietnam	43 -
2.2 La confección estadounidense de la reforma agraria para Latinoamérica durante los cincuenta	48 -
2.2.1. La breve historia de la reforma radical.....	48 -
2.2.2. El contraataque estadounidense y la reforma domesticada.....	49 -
2.2.3. El papel de la FAO en la Reforma Agraria.....	51 -
2.2.4. Negativa al Instituto Regional de Reforma Agraria	53 -
2.2.5. En búsqueda de una reforma agraria domesticada durante los cincuenta	55 -
2.3 La Alianza para el Progreso y la Reforma Agraria.....	59 -
2.3.1 Punta del Este y el brazo especializado de la OEA para la Reforma Agraria.....	59 -
2.3.2 La AID y la Reforma Agraria.....	69 -
Capítulo 3: Estados Unidos y la Reforma Agraria en Colombia de 1961.....	79 -
3.1 Hitos históricos de la política agraria en Colombia en el siglo XX.....	81 -
3.1.1. Uso fiscal de las tierras baldías.....	81 -
3.1.2. Ley de emergencia de 1927.....	83 -
3.1.3. Ley 200 de 1936.....	85 -
3.1.4. Política de fomento agrícola.....	87 -
3.2 Los Estados Unidos y la Reforma Agraria en Colombia	89 -
3.2.1. Estados Unidos y la reforma agraria en los años 50.....	89 -
3.2.2. Estados Unidos y la reforma agraria cubana.....	93 -
3.2.3. EE.UU y la gestión de Alberto Lleras Camargo.....	93 -
3.2.4. Discusiones en torno a una legislación agraria	98 -
3.2.5. Colonización en lugar de reforma agraria.....	100 -
3.2.6. Créditos y el triunfo de la tecnocracia.....	102 -
3.2.7. Crédito supervisado: un falso complemento de la reforma agraria	103 -
3.2.8. Cooperativas funcionales a una modernización agrícola conservadora.....	108 -
3.2.9. Reforma agraria integral: modernización sin reforma agraria.....	112 -
Conclusiones	116 -
Anexos.....	121 -

Anexo 1: Estructura del IICA.....	- 121 -
Anexo 2: Crédito Agrícola Institucional.....	- 122 -
Anexo 3: Censo Agropecuario 1969-1971.....	- 125 -
Anexo 4: Fuentes de financiamiento del IICA (1964-1966).....	- 126 -
Anexo 5: Recursos del Incora.....	- 127 -
Anexo 6: Proyectos del STACA 1961.....	- 128 -
Anexo 7: Explotaciones según tamaño	- 128 -
Anexo 8: Ingreso de tierras al Incora.....	- 129 -
Bibliografía	- 131 -
1. Fuentes primarias.....	- 131 -
2. Fuentes Secundarias	- 132 -

Lista de Figuras

	Pág.
Figura 1.1: Porcentaje de los programas de la AID financiados con préstamos.....	29
Figura 1.2. Asistencia de EE.UU a América Latina 1946-1979.....	30

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla 2.1. Recursos Totales del IICA.....	63
Tabla 2.2. Presupuesto autorizado para el Proyecto 206 y	68
Presupuesto del IICA para el Proyecto 206	

Lista de Abreviaturas

ACRI	Instituto Norteamericano de Investigaciones sobre Cacao
AID	Agency for International Development
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
APP	Alianza Para el Progreso
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CENIS	Centro de Estudios Internacionales del MIT
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CEPLAC	Plan de Recuperación Económico- Rural del Cultivo de Cacao
CEPLAC	Comisión Ejecutiva del Plan de Recuperación Económico-Rural del Cultivo del Cacao
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIAP	Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso
CIDA	Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola
CIES	Consejo Interamericano Económico y Social
CIRA	Centro Interamericano de Reforma Agraria
DLF	<i>Development Loan Fund</i>
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>

FNA	Fondo Nacional Agrario
IAIAS	<i>Inter-American Institute of Agricultural Sciences</i>
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICA	International Cooperation Administration
IDB	Banca para el Desarrollo
IIAA	<i>Institute of Inter-American Affairs</i>
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INA	Instituto Nacional de Abastecimiento
Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
IRPA	Instituto de Reforma y Promoción Agraria del Perú
ITCO	Instituto de Tierras y Colonias
LAFT	<i>Latin American Task Force</i>
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NACIAA	Comité Nacional Asesor Para Asuntos Interamericanos
OEA	Organización de los Estados Americanos (OAS por sus siglas en inglés)
PINA	Programa Integrado de Nutrición Aplicada
RARI	Instituto Regional de Reforma Agraria (<i>Regional Agrarian Reform Institute</i>)
SAC	Sociedad de Agricultores de Colombia
SIA	Agencia Central de Inteligencia
STACA	Servicio Técnico Agrícola Colombiano Americano
UNIR	Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria

Introducción

Tras la segunda guerra mundial y el plan de recuperación de la economía europea financiado por los Estados Unidos, la opción de extender los logros de la ingeniería social al hemisferio como arma contra el comunismo y el nacionalismo tomó cada vez más fuerza a finales de los cincuenta. Además de la confianza excesiva en una intervención modernizante, los estadounidenses fueron bien recibidos por una pléyade de gobiernos autodeclarados aliados incondicionales contra el comunismo, aunque también sedientos de recursos para financiar sus economías en crecimiento. Gobiernos como la Acción Democrática de Rómulo Betancourt en Venezuela, la Acción Popular de Fernando Belaunde en Perú, la Democracia Cristiana de Eduardo Frei en Chile, los gobiernos democráticos en Costa Rica y Uruguay, y el Frente Nacional de Alberto Lleras Camargo, le confirmaron a la Casa Blanca las condiciones históricas para lanzar con apoyo de las élites locales, una ambiciosa Alianza para el Progreso.

Fue así como la década de los sesenta fue testigo de: acuerdos de integración de libre comercio, actualizaciones de los sistemas de comunicaciones, reformas tributarias, programas de vivienda, salud y educación, pactos de estabilización de precios de bienes de exportación estratégicos y cooperación financiera. Las élites criollas y el gobierno estadounidense “pactaron” compromisos en los más diversos frentes de la economía y la política. Sin embargo, fue la reforma agraria la mayor apuesta por incidir sobre los habitantes del campo, en un continente identificado como mayoritariamente rural y con la mayor parte de los conflictos asociados a la tenencia de la propiedad agrícola. La Alianza para el Progreso (APP), formalizada en Punta del Este (Uruguay), fue la fuente de una serie de reformas agrarias a lo largo del continente, pero no sólo fue causa, sino que también fue consecuencia del reconocimiento de agitaciones que potencialmente pudieron anidar la semilla de la revolución.

La reforma agraria en Latinoamérica en general, y en Colombia en particular, fueron definidas por las tensiones desde adentro y desde afuera, así como entre las fuerzas favorables al cambio estructural y aquellas favorables a la conservación. A lo largo de este escrito se abordaron estas tensiones siempre buscando entender el papel de los Estados Unidos en la reforma agraria colombiana durante el periodo 1960-1967, bajo las instituciones de la Alianza para el Progreso.

La elección del periodo de estudio fue resultado del encuentro entre los momentos históricos de la APP, la reforma agraria y la disponibilidad de fuentes primarias. El último factor fue determinante. Debido a que gran parte de este trabajo se apoyó en los documentos del

National Archives and Records Administration (NARA) en Washington, el lento proceso de desclasificación de los documentos relacionados con el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) dificultaron el estudio de un momento clave de la reforma vinculado a la organización campesina luego de los grandes cambios acaecidos desde 1967. Sin embargo, tal dificultad en el acceso a la documentación, sirvió para concentrar la mayor parte de la investigación en el periodo 1960-1967, que por un lado comprende el periodo de montaje de la ley de reforma agraria (1962-1967)¹, y por el otro, coincide con las dos caras de la Alianza para el Progreso, los años del activismo de la administración Kennedy (1961-1963) y los primeros años del pragmatismo de Johnson (1964-1969).

Para poder comprender el rol de los Estados Unidos en la reforma agraria colombiana, es importante caracterizar la naturaleza e indagar sobre los orígenes de la APP. Es por esta razón que el primer capítulo describe sucintamente los factores determinantes de la Alianza para el Progreso, así como sus especificidades. Este capítulo aborda cómo los gobiernos latinoamericanos tuvieron injerencia en la visión de la APP, y confeccionaron junto con Washington acuerdos familiares y poderosos. Sin embargo, no todo fue consenso al interior de las agencias de asistencia económica. Las disputas entre la nueva maquinaria de la ayuda económica (Agency for International Development o AID) y la vieja maquinaria de la política exterior (Secretaría de Estado) reflejaron los tirones y vaivenes de los primeros años de la Alianza. Este periodo le sirvió a Washington como lección para articular sus aparatos de intervención, y salir potenciado de las pugnas internas de 1960-1963. Los primeros años de la Alianza le sirvieron al imperio como taller de acondicionamiento, de un renovado aparato de intervención exterior, articulando la asistencia económica y social con la ayuda militar y política.

El segundo capítulo avanza en el entendimiento de la reforma agraria como mecanismo de intervención norteamericana. Para explicar el trasfondo histórico de estas iniciativas, en la primera parte del capítulo se reconstruye la posición estadounidense frente a las reformas agrarias de Japón, Corea y Taiwan durante los años cincuenta, así como la directa y progresiva intervención norteamericana en Vietnam. Comparado con la experiencia latinoamericana, la intervención norteamericana en Asia financió la expropiación y el desplazamiento de las clases más conservadoras, transformaciones esenciales para fundar sociedades más equitativas, pacíficas y con mayor potencial de crecimiento. Sin embargo, en los escenarios de las Naciones Unidas, las delegaciones norteamericanas no multiplicaron las claves de las reformas agrarias en Asia, por el contrario escondieron su apoyo a los gobiernos autoritarios y jamás reconocieron que parte de sus asistencia económica se destinó a la compensación de terratenientes y el desarrollo rural de las nuevas parcelas. Diferencias y similitudes de la intervención en Asia y en América son presentadas para comprender la visión reformista norteamericana durante la década de los cincuenta, hasta desembocar en la concepción de “reforma agraria integral” de la Alianza para el Progreso.

¹ Arango, Mariano. Logros y Perspectivas de la Reforma Agraria en Colombia. Lecturas de Economía, No. 21. Universidad de Antioquia. Medellín. 1986.

El tercer capítulo aterriza la reforma agraria de la Alianza sobre el escenario colombiano. Este apartado final presenta la forma concreta cómo los propósitos conflictivos de la Alianza se manifiestan en la reforma agraria colombiana. La tesis principal sostiene que los créditos externos, la ayuda económica y la asistencia técnica no fueron neutrales en la experiencia colombiana. Si bien la reforma agraria en Colombia refleja en primer lugar una apuesta por parte de las clases dirigentes por contener un conflicto entre propietarios y trabajadores rurales, el arribo de la Alianza logró afianzar una simbiosis conservadora sobre la experiencia agraria en Colombia. Se promovió una costosa colonización y modernización de la mediana y gran propiedad, para evitar una reforma agraria de mayor alcance para pequeños productores y trabajadores del campo.

Estos tres capítulos emplean fuentes primarias como los ya mencionados archivos del NARA, y las que anualmente se publican en el FRUS (Foreign Relations of the United States). En el caso del material empleado para Colombia, se destaca los documentos del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), las memorias del Ministerio de Agricultura y el fondo documental del presidente Alberto Lleras Camargo en la Biblioteca Luis Angel Arango. Debe hacerse una mención especial a Dale Adams, Antonio García Nossa, Ernest Feder y Edmundo Flores, ya que fueron autores decisivos en el entendimiento de la reforma agraria marginal en Colombia como parte de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina durante los años sesenta.

1. Capítulo 1: Orígenes de la Alianza Para el Progreso

1.1 Introducción

La Alianza para el Progreso (APP) fue el programa de ayuda económica más ambicioso de la historia de las intervenciones de los Estados Unidos en el hemisferio occidental. La experiencia adquirida con el plan Marshall en la reconstrucción de los países europeos devastados por la II guerra mundial², creó una atmósfera de optimismo a favor de la extensión de intervenciones al mundo subdesarrollado. Sin embargo, mientras el Plan Marshall ensayó una reconstrucción de las economías europeas con la remoción de las barreras al comercio y la modernización de industrias; en América Latina la APP requirió mucho más que un proceso de reconstrucción, era necesario una transformación de las estructuras sociales, económicas y políticas con el objeto de superar el subdesarrollo. Por lo que a pesar del optimismo del periodo, el Plan Marshall era incomparable, y como experiencia administrativa para la intervención en América Latina, inútil. Los Estados Unidos se lanzaron durante los años sesenta a una aventura sin mayores precedentes con “un atrevido plan de desarrollo”³, con múltiples propósitos, actores, tensiones y discontinuidades.

² En la actualidad todavía existe un amplio debate sobre los efectos del Plan Marshall en la reconstrucción de las economías europeas. Las primeras críticas provinieron de los liberales europeos, quienes encontraron que las ayudas dificultaban la completa eliminación de la planificación centralizada y la restauración de la economía de mercado. Entre estos liberales destaca la obra Von Mises, Ludwig, *Profit and Loss*. Reprint by Kessinger Publishing in 2010, 1952.

Otro conjunto de críticas provinieron de la revisión del éxito de países receptores de una cantidad menor de ayuda (Bélgica y Alemania), respecto a los grandes receptores (Inglaterra y Francia). De hecho, algunos países devastados por la guerra (Japón) tuvieron un desempeño económico sobresaliente durante la posguerra, sin contar con el apoyo económico del Plan Marshall. Estos argumentos fueron utilizados por los nuevos liberales para sugerir que estos programas fueron ineficaces, y en algunos no pocos casos, financiaron la corrupción a gran escala. Una interpretación conocida se encuentra en: Alesina, Alberto and Weder, Beatrice, "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?" *American Economic Review* 92 (4): (September 2002)

³ Estas palabras fueron pronunciadas en el discurso de inauguración de la Alianza para el Progreso como campaña norteamericana para combatir el comunismo en el hemisferio. Discurso de John F. Kennedy en una recepción de la Casa Blanca a miembros del Congreso y al cuerpo diplomático de las repúblicas latinoamericanas, el 13 de marzo de 1961. Disponible en Levinson, Jerome; Onís, Juan. *La Alianza extraviada: un informe crítico sobre la Alianza para el progreso*. 1a ed. México. Fondo de Cultura Económica, 1972. La primera edición en inglés fue en 1970.

La primera parte de este capítulo se basa en fuentes secundarias con el objeto de reconstruir los orígenes de la APP. Por un lado, se trata de analizar cómo Washington llegó a producir una iniciativa de esta envergadura durante el periodo (causas internas). Por otro lado, también se reconoce que la Alianza fue más que una invención norteamericana implantada a los pueblos al sur del Río Grande. Fue también un producto moldeado por las iniciativas y necesidades de las élites nacionales latinoamericanas (causas externas). En este sentido las causas externas que dan origen a la Alianza, salvan historiográficamente a los países latinoamericanos de la infantilización, al reconocerles un importante papel en la creación e implementación de la Alianza, además de interpretar la historia, en palabras de Marx, como el resultado de múltiples determinaciones, como un haz de posibilidades.

1.2 Orígenes norteamericanos de la Alianza

1.2.1 Herencia de Eisenhower

Una de las características de la administración de Eisenhower, fue delegar en hombres de confianza asuntos de orden secundario, mientras que se rodeaba de un equipo de expertos en materias prioritarias de la política exterior⁴. Los años cincuenta centraron la atención en Asia y Oriente Medio⁵, dejando fuera de foco el hemisferio occidental que por entonces no parecía representar una amenaza para la seguridad norteamericana. Las relaciones hemisféricas fueron delegadas al Secretario de Estado John Foster Dulles. En el discurso gubernamental de este periodo predominó la política del libre comercio y la inversión privada como incentivos suficientes para evitar el arribo del comunismo al hemisferio.

⁴ Esta posición difiere de una importante parte de la literatura sobre Eisenhower frente a la política exterior. Buena parte de los retratos que hacen del presidente Eisenhower parten de la concepción pasiva de su administración en materia exterior. La entrega de las iniciativas exteriores a sus hombres de confianza ha sido calificada con severidad. Barber, James. *The presidential character: predicting performance in the White House*. Englewoods Cliffs. New Jersey. 1985.

Sin embargo, en su primera campaña presidencial -1952- tuvo tres frentes principales: atacar el estado de corrupción, poner fin a la guerra de Corea y acabar con la subversión comunista; temáticas que dan prioridad al escenario internacional. Durante su gobierno se intervino en varias crisis internacionales, como la de Corea y China; advirtió sobre los peligros del crecimiento del complejo industrial-militar, protagonizando una controvertida reducción de los gastos de defensa, y se opuso a la participación de los Estados Unidos en operaciones de gran escala en Vietnam. Estas intervenciones, junto con los compromisos pactados en el Acta de Bogotá al final de su periodo presidencial, no corresponden al retrato de una administración pasiva y sin liderazgo en el frente internacional. Rehren, Alfredo J. El "liderazgo encubierto" de Eisenhower. *Estudios Internacionales*, Año 25, No. 98 (Abril-Junio 1992), pp. 258-274. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

⁵ El Secretario de Estado Dulles, indicó que hubo un importante desplazamiento de la ayuda de la Europa de Posguerra a Oriente Medio y Asia. «Dulles indicates Shift in Aid from Europe to the Far East», *The New York Times*, (13 de Abril 1953): 1 y 18. Citado por Pettinà, Vanni. Del anticomunismo al antinacionalismo: La presidencia Eisenhower y el giro autoritario en la América Latina de los años 50. *Revista de Indias*, 2007, vol. LXVII, núm. 240. Págs. 573-606.

Sin embargo, Eisenhower y Dulles fueron contundentes cuando se trataba de confrontar amenazas a la seguridad nacional, y sin mayor reproche abandonaron las corbatas y trajes del mundo de los negocios para calzar las botas militares cuando los intereses norteamericanos parecían estar en peligro. La política exterior hacia América Latina fue comprendida como una extensión de la guerra fría, por lo que la Secretaría de Estado se valió de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para intervenir secretamente en el hemisferio⁶. La actualización de la CIA como brazo encubierto del gobierno norteamericano, estuvo en manos de Allen Dulles, director de la agencia y hermano del Secretario de Estado. La hermandad Dulles determinó el talante anticomunista en el hemisferio, restando importancia a los factores sociales y económicos para confrontar el cambio político en América Latina durante la mayor parte de los años cincuenta.

Uno de los casos más significativos es la intervención en Guatemala durante el gobierno de Jacobo Árbenz. Este gobierno emprendió una reforma agraria que amenazó con expropiar las tierras ociosas de los grandes latifundistas, afectando de paso a las empresas extranjeras como la norteamericana United Fruit Company. Sin importar que la moderada reforma agraria buscaba indemnizar a la gigante bananera por el valor declarado para propósitos tributarios⁷, Eisenhower y Dulles aprobaron un plan para desestabilizar el gobierno de Arbenz. Así fue como en junio de 1954 un golpe de estado desterró a Árbenz y instaló un gobierno militar (1954-1957) favorable a los intereses de la bananera⁸.

La estela de la guerra fría predominó sobre la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina en la mayor parte de los años cincuenta. Sin ningún programa económico y sin ningún equipo de especialistas, las relaciones exteriores se limitaban a las intervenciones ocultas y selectivas de la hermandad Dulles y en el mejor de los casos, a la arbitraria fórmula de libre comercio y libertad de empresa. Sin embargo, varios hechos forzaron a una revisión de la política hemisférica: la visita del vicepresidente Nixon a varios países de Suramérica que casi le cuesta la vida en 1958; la visita del presidente Eisenhower a 4 países en 1960; el activismo diplomático liderado por el presidente brasileño Juscelino Kubitschek denominado Operación Panamericana, y finalmente la Revolución Cubana.

⁶ Otros antecedentes destacados de las intervenciones de los hermanos Dulles fue la deposición del gobierno de Irán Mohammad Mossadeq al anunciar la nacionalización de Anglo-Iranian Oil Company, y finalmente el intento fallido de derrocar a Castro con la batalla de Bahía Cochinos en 1960.

⁷ La reforma agraria de Árbenz indemnizaría a la United Fruit Company por el valor contable que la empresa atribuía a las tierras, sin embargo el mismo Secretario de Estados John Dulles exigía 25 veces este valor, haciendo imposible para el gobierno de Guatemala cualquier negociación. Rabe, Stephen. Eisenhower and Latin America: Arms and dictators. *Peace & Change Journal*. Volume 11, Issue 1, pages 49–61, April 1985

⁸ Hasta hoy en día hay una controversia historiográfica sobre los factores determinantes de la intervención en Guatemala. Una corriente postrevisionista atribuye más importancia a la percepción (equivocada) de un inminente peligro comunista, por ejemplo, Gleijeses, Piero. *Shattered Hope. The Guatemalan Revolution and the United States, 1944-1954*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982.

En mayo de 1958 el vicepresidente Nixon realizó un tour por Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, con el objeto de afianzar las relaciones con Suramérica, muy tensionadas por la actuación norteamericana en Guatemala. Mientras los gobiernos y la prensa acogieron la delegación diplomática, las manifestaciones y expresiones anti-americanistas no le dieron tregua. En la medida que iba llegando al final de su visita, cada vez era peor el recibimiento para la familia Nixon. Desde el lanzamiento de una piedra en Lima y lo que se denominó como “manifestaciones comunistas” en Argentina⁹, hasta el asedio de más de 4000 personas en Venezuela. En Caracas los manifestantes detuvieron la caravana, apedrearon los escoltas y rompieron los vidrios del vehículo en el que se transportaba Nixon y su esposa. Finalmente el gobierno venezolano garantizó la seguridad de la delegación diplomática, aunque se telegrafió una solicitud de rescate a la armada norteamericana, por lo que se preparó un cuerpo con 500 marines que despegaría desde Cherry Point en South Carolina¹⁰. El gran susto de la pareja Nixon y su delegación sacudió a la Casa Blanca del descuido y desatención con que miraban las relaciones hemisféricas. Empero este primer llamado de atención no fue definitivo para dar un vuelco a un escenario fértil para la Alianza para el Progreso.

El temor de Nixon fue sólo un ingrediente necesario pero insuficiente. La receta estaba todavía incompleta. En el informe presentado al Consejo Nacional de Seguridad, Nixon no atacó la política de los Estados Unidos hacia Latinoamérica, y en su lugar solicitó un mayor énfasis en propaganda y ayuda visible¹¹. Según esta tesis, era necesario relanzar un nuevo lema sobre el papel dinamizador del capitalismo moderno, como estrategia para evitar la confusión con el capitalismo como expresión imperialista. Debía atacarse al comunismo, como una extensión del imperialismo soviético a favor de la dictadura del proletariado. En Washington se reconocía la urgencia por separar el nacionalismo del socialismo, como sucedió en Oriente Medio y Asia, donde se apoyó políticamente a los procesos emancipadores y mediante ayuda

⁹ Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for Inter American Affairs (Snow) to the Secretary of State. Washington, May 9, 1958 [Electronic Record]; Foreign Relations of the United States, 1958–1960 Volume V, American Republics, Document 44.

¹⁰ Memorandum of a Telephone Conversation Between Captain Kefauver, U.S. Navy, and the Deputy Director of the Office of South American Affairs (Sanders), Washington, May 13, 1958, 3 p.m. [Electronic Record]; Foreign Relations of the United States, 1958–1960 Volume V, American Republics, Document 48.

¹¹ Nixon resaltó: a) nunca la amenaza del comunismo en América Latina había sido tan peligrosa; b) salvo por el gobierno de Perú, con Prado, la nueva generación de presidentes no representaba la dase vieja dase tradicional y rica en sus países, hasta el punto de orientarse hacia el pensamiento marxista; c) Latinoamérica es políticamente inmadura, sus gobiernos consideran que el comunismo está restringido al partido comunista, cuando estuvo presente en varios de los levantamientos contra las dictaduras; d) el talante de los gobiernos los hace apoyarse en sus dases medias, y los constructores de opinión (prensa escrita, radio y televisión), de los cuales hay más de 250 periódicos de control comunista y más de 50 sociedades editoriales pro-soviéticas; e) es importante un cambio cualitativo de la USIA, ya que hay ayuda que no es visible, no se reconoce el aporte norteamericano, de allí que deba incrementarse los programas con secciones estratégicas de la población como "intelligentsia, the labor leaders, and the newspaper people" Memorandum of Discussion at the 366th Meeting of the National Security Council, Washington, May 22, 1958, 9:03 a.m. [Electronic Record]; Foreign Relations of the United States, 1958–1960. Volume V, American Republics, Document 56

directa a las reformas económicas promovidas por las élites nacionales¹². De allí que el primer viraje de la política exterior norteamericana fue ver el problema del comunismo a través de los lentes de la nueva generación de gobernantes nacionalistas. El comunismo como una traba para el desarrollo de la economía nacional.

Un segundo y tercer momento en las relaciones exteriores durante el gobierno de Eisenhower fueron la Operación Panamericana (1958-1959) y más importante aún, la Revolución Cubana (1959-1960) respectivamente. Estos temas serán abordados in extenso cuando se trate los orígenes latinoamericanos de la Alianza para el Progreso.

En el mes de marzo de 1960, el cuarto momento de las relaciones internacionales hemisféricas, Eisenhower visitó cuatro países (Brasil, Chile, Uruguay y Argentina), con la intención de conocer y articular posiciones de cara a la reunión que tendría con el premier soviético Nikita Khrushchev en París. El objetivo fue mostrarle a Moscú el respaldo de los países democráticos del continente. Sin embargo, no se encontró con aliados incondicionales y pasivos contra el comunismo. En América Latina existió una interpretación diferente sobre la problemática política. Eisenhower encontró una profunda convicción a favor del combate contra la pobreza y el mediocre crecimiento económico como caldo de cultivo del comunismo¹³. La guerra fría no se extendía homogéneamente desde Europa y Asia hasta Suramérica, porque la principal angustia eran las limitaciones para empujar en teoría, una modernización. Hasta los gobiernos conservadores como el de Jorge Alessandri en Chile, estaban dispuestos a revolucionar las relaciones entre América Latina y Estados Unidos favorable a las reformas sociales como medio estratégico para combatir el comunismo.

Fue así como al final del gobierno Eisenhower se anticipó la Alianza a través del viraje hacia una política de cooperación significativa para el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población¹⁴. Forzado por la Revolución Cubana, y limitado por las acusaciones de intervenciones directas, los esfuerzos de Washington alinearon varias instituciones para hacer frente a una intervención reformista. Eisenhower fue gestor del acuerdo de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Bogotá -Acta de Bogotá-¹⁵, para

¹² Pettinà, Vanni. Óp. cit. Retrata con detalle el paso de la lucha contra el comunismo a una lucha a favor de un nacionalismo tolerable, pero distante de las premisas soviéticas.

¹³ Rehren, Alfredo J. óp. cit. Pg. 261 Aquí Rehren argumenta que, a pesar del fracaso de Eisenhower para mejorar las relaciones entre Chile y los Estados Unidos, su percepción del papel ejercido tradicionalmente por este último país en América Latina sufrió una profunda transformación en el curso del viaje. Sugiere que su visita a Chile fue particularmente determinante en reforzar una tendencia existente hacia la justificación y diseño de una nueva política de los Estados Unidos, que sería plenamente implementada bajo Kennedy como la Alianza para el Progreso.

¹⁴ Sólo hasta el final de su periodo presidencial se conformó el Comité Nacional Asesor para Asuntos Interamericanos (NACIAA), equipo que tramitó y estudió un mayor número de iniciativas en el Congreso y propuestas interamericanas.

¹⁵ El 8 de septiembre de 1960 se aprobó en el Congreso la Ley pública 735, destinada a estimular el desarrollo social en la América Latina mediante la creación de un fondo de 500 millones de dólares administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Dos días después las repúblicas americanas se reunían en Bogotá para lograr un acuerdo en el marco de la Operación Panamericana, hasta que el 12 de septiembre de 1960, las

promocionar una más equitativa distribución de la tierra, reforma al sistema impositivo y creación de programas de salud, educación y vivienda. El naciente Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue diseñado para ser un instrumento efectivo, multilateral y con capacidad de apalancamiento esencial.

Milton Eisenhower, hermano del presidente y representante especial de los EE.UU en varias entidades interamericanas, sostuvo que el importante avance con una banca interamericana evitaría que los préstamos alimentaran el antinorteamericanismo. Señaló que "los cambios sociales deseables podrían ser fomentados mediante el crédito, evitando al mismo tiempo los molestos ataques que habían surgido mientras los Estados Unidos trataron, en forma sincera pero unilateral, de promover el desarrollo económico de América Latina. Preciso es advertir que los cambios vitales de actitud y táctica a que he hecho referencia, relativos a mercados comunes, estabilización de artículos, ayuda considerablemente aumentada, y un nuevo banco interamericano, ocurrieron antes de que Castro se adueñara del poder en Cuba"¹⁶

1.1.2 La teoría de la modernización y el ímpetu de la administración

Kennedy

Los estudios sobre Latinoamérica son una proyección del poder de los Estados Unidos sobre las Américas. La profesionalización de los estudios latinoamericanos, creció bajo la estrecha relación de académicos, fundaciones privadas y el Departamento de Estado. Por esta razón, no es una coincidencia que el gran auge de los estudios latinoamericanos como campo de investigación regional se dio durante aquellos tiempos cuando América latina entró en el radar de la seguridad nacional, sobre todo, hacía comienzos de la segunda guerra mundial y después de la revolución cubana. Si bien existen antecedentes culturales sobre la concepción de subdesarrollo latinoamericano, anidados en el etnocentrismo, racismo e ignorancia sobre el sur del continente; el entendimiento del "punto de vista latinoamericano" como afirmó Park, estuvo determinadamente mediado por la urgencia de afinar el impacto de la política exterior norteamericana¹⁷.

A partir de la década de los cincuenta, el conocimiento sobre el tercer mundo fue sistematizado por los prestigiosos académicos de la teoría de la modernización, aunque solo fue hasta los años sesenta que alcanzaron mayor influencia en el diseño de la política exterior

repúblicas americanas con excepción de Cuba, prodamaron el Acta de Bogotá. Eisenhower, Milton. "La Alianza para el Progreso: sus raíces históricas." En John Dreier. La Alianza para el progreso: problemas y perspectivas. Editorial Novaro-Mexico. 1962. Las citas son tomadas de la página 48-49

¹⁶ Ibid. Pp. 45.

¹⁷ Park, James William. Latin American Underdevelopment: A history of perspectives in the United States 1870-1965. Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1995. Pg. 73. Traducción del autor. En este trabajo Park sostiene que las principales razones de la incomprensión del punto de vista latinoamericano es el etnocentrismo, racismo e ignorancia, sin considerar que las relaciones de poder ejercen una influencia decisiva. El error de Park yace en creer que la historia de la idea del subdesarrollo latinoamericano es progresiva y gradual, mejora conforme los sistemas de información latinoamericanos se refinan y los norteamericanos superan las visiones estereotipadas. Park desconoce el matrimonio entre el conocimiento y las relaciones de poder.

norteamericana. El primer llamado a los teóricos de la modernización se presenta ante el fin de la "Guerra de Indochina" en 1954. El imperio francés fue derrotado y obligado a entregar definitivamente sus colonias en la península Indochina, para dar paso al liderazgo comunista en la reconstrucción y unificación de Vietnam. Este crecimiento de los territorios de influencia comunista inspiró a los Estados Unidos a buscar diversos recursos para enfrentar los retos de la guerra fría, entre ellos una novedosa política exterior hacia el tercer mundo. Fue así como en 1954, en palabras de Walt Rostow y Max Millikan, estos académicos de la teoría de la modernización reunidos en el Centro de Estudios Internacionales (CENIS) del MIT, sostuvieron ante el Congreso que la iniciativa americana debería soportar un programa de asistencia económica de largo plazo para los países en desarrollo¹⁸.

No obstante, los teóricos del CENIS sólo lograron una injerencia relevante en la Casa Blanca hasta finales del último gobierno de Eisenhower, por lo cual sólo puede encontrarse durante estos primeros años que anteceden a la Alianza para el Progreso, un antecedente de lo que se puede llamar una "intervención modernizante". Eisenhower creía en la capacidad y obligación moral de los Estados Unidos para dirigir la modernización de Latinoamérica, para lo cual impulsó la expansión del capital privado como clave del desarrollo, así como la desregulación del comercio y el uso de los préstamos por instituciones tales como Export-Import Bank y el FMI (Fondo Monetario Internacional)¹⁹. Con las instituciones del Bretton Woods, se creyó en la auténtica posibilidad de solucionar los problemas de balanza de pagos, frenar la volatilidad cambiaria, estabilizar la moneda y asegurar préstamos para la recuperación de Europa y los "países emergentes". A la vez estas instituciones respondían a las necesidades norteamericanas, dado que tras el velo multilateral de sus apariencias formales, se impuso el poder de voto de los mayores contribuyentes a los fondos de financiación del FMI y el Banco de Reconstrucción y Desarrollo (posteriormente llamado Banco Mundial).

Esta modernización económica no se emparejó necesariamente con la promoción de regímenes democráticos, de hecho el apoyo a dictaduras, el uso de operaciones encubiertas y los acuerdos de asistencia militar complementaron en la práctica, la asistencia económica norteamericana durante los años cincuenta²⁰.

Uno de los casos más paradigmáticos de intervención en Latinoamérica durante este periodo fue el programa de estabilización boliviano de 1956 inspirado por el FMI²¹. Con la

¹⁸ Rostow, Walt W y Millikan, Max. A proposal: Key to an Effective Foreign Policy. Harper and Bros, New York. 1957. Esta fue la propuesta presentada ante el Congreso, y luego fue publicada en 1957.

¹⁹ Bulmer-Thomas, Victor. La historia económica de América Latina desde la Independencia. Fondo de Cultura Económica, México. 1998.

²⁰ Sewell, Bevan. Early Modernization Theory: The Eisenhower Administration and the Foreign Policy of Development in Brazil. English Historical Review Vol. CXXV No. 517. Published by Oxford University Press. 2010

²¹Ibíd. PP. 334-342. Otros legendarios casos de intervención exitosa del FMI fueron el plan de estabilización costarricense en 1961, el dominicano de 1964 y el peruano de 1959. Todos países con una estrategia de crecimiento industrial hacia afuera.

nacionalización de la industria del estaño, luego de la revolución de 1952, Bolivia entró en un periodo de reformas modernizadoras bajo el signo del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Las nacionalizaciones, la reforma agraria, el voto universal, el fortalecimiento de la Central Obrera Boliviana y la industrialización expandieron el gasto fiscal hasta provocar una hiperinflación y un gravoso déficit comercial en 1955. Esta emergencia económica empujó a la nueva élite política a negociar con el FMI un plan de racionalización ortodoxo para acceder a empréstitos que le permitieran aliviar su crisis interna. El MNR ahora desistió en la profundización de sus reformas, adelgazó el gasto gubernamental y renunció a las barreras arancelarias como política de industrialización. Esta intervención volcó al país a una estrategia de crecimiento hacia afuera sin mayores ambages, y le sirvió a los Estados Unidos, para usarlo como ejemplo de contención de una revolución nacionalista, con peligrosos atisbos de comunismo.

Sin embargo, no todos los países latinoamericanos estaban prestos a renunciar a sus incipientes industrias para plegarse a una estrategia de crecimiento hacia afuera²². El escenario creado por élites nacionalistas durante los años cincuenta en la mayor parte de América Latina, exigió programas de ayuda mucho más amplios. En 1954, durante el encuentro del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos (OEA), los gobiernos latinoamericanos liderados por el presidente de Chile Eduardo Frei y el Secretario de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Raúl Prebisch, exigieron asistencia económica para estabilizar el precio de las materias primas (*commodities*), promoción de nuevas industrias, facilidades para la integración económica, y el incremento general de los estándares de vida, demandas que encontraron un muro de silencio en la Administración Eisenhower²³. Su gobierno fiscalmente conservador rechazó cualquier propuesta que se alejara del combate directo al comunismo. Es por eso que donde la administración Eisenhower visualizó una propuesta más bien ortodoxa de política exterior hacia el tercer mundo, Más tarde, Kennedy y sus consejeros estaban menos preocupados por la ortodoxia fiscal y concibieron un plan de asistencia masiva para América Latina de largo aliento y con objetivos integrales. Su plan de desarrollo se diseñó para una década, con claros y ambiciosos objetivos en materia política, económica y cultural, donde se publicitó como deseables valores sociales como la democracia y la libertad²⁴.

La ingeniería social presentada por los teóricos de la modernización para la superación del subdesarrollo y el efectivo combate del comunismo, se encuentra sintetizada en la obra de

²² La mayor crítica al modelo, fue el fuerte nacionalismo en Brasil, México, Argentina, Chile y Uruguay. La Inversión extranjera norteamericana fue resistida, y con ello, no hubo ningún efecto multiplicador como lo deseaba Eisenhower.

²³ Sewell (2010). Op.cit. Rostow fue muy crítico de las relaciones exteriores con el tercer mundo durante la administración Eisenhower, sin embargo en 1958 en un testimonio al Congreso, afirmó estar de acuerdo con objetivos, aunque no con sus métodos. Los objetivos globales en las áreas en desarrollo requieren un esfuerzo económico de gran escala, mayor continuidad y criterios de crédito menos ambiguos que los actuales programas.

²⁴ Latham, Michael. *Modernization as Ideology*. The University of North Carolina Press. 2000. Rostow, W; Millikan, Max. *A proposal: key to an effective foreign policy*. Harper and Bros. New York. 1957.

Rostow “Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto anticomunista”²⁵. Sus principales tesis merecen ser expuestas en detalle, ya que ayudan entender mejor el trasfondo ideológico e intelectual de la APP:

- i. El proceso de desarrollo es un continuum de etapas en las que se puede clasificar cualquier sociedad²⁶. Existen cinco grandes etapas: la primera es la *sociedad tradicional*, cuyo destino está fatalmente atado a la inmovilidad social y una tecnología pre newtoniana; una segunda etapa retrata un *Avance de Naturaleza Política*, como la conformación de un estado nacional centralizado y efectivo, con mayor espíritu empresarial, hábito de ahorro y capacitación; el tercer momento es el más decisivo ya que acumula condiciones para el despegue “*take off*”²⁷, a partir del cual el crecimiento es permanente, reporta breves muestras de apropiación creativa de la tecnología y mayores niveles de ahorro (entre 5% y 10%); la *Marcha hacia la Madurez* es el cuarto momento del desarrollo, caracterizado por un largo periodo de crecimiento sostenido, desplazamiento hacia una industria más moderna y mayores niveles de inversión (entre 10% y 15%), y finalmente, el *Consumo a Gran Escala*, caracterizado por mayores niveles de consumo, menores recursos ahorrados, una sólida producción de bienes durables y grandes cantidades de recursos para el bienestar social.
- ii. Es justificable la intervención civilizatoria porque sólo esta puede acelerar el tránsito hacia la modernidad. Llama la atención que en todas las etapas que plantea Rostow, los mecanismos que reaccionan y encienden la locomotora del progreso sólo se activan mediante la intervención planificada de una potencia extranjera²⁸. Sólo el contacto con una nación más avanzada provoca condiciones de desarrollo, lo que resulta ser una postura que legitima la intervención en todas sus modalidades, desde el colonialismo hasta el dominio más moderno e impersonal de la dependencia económica²⁹. La sociedad invitada a asumir el papel de catalizador del desarrollo son los Estados Unidos de América. Como economía posindustrial puede hacer uso de un vasto conjunto de excedentes que ya no son requeridos por su industria, para empujar a otras naciones hacia nuevos escalones de desarrollo sostenido.

²⁵ Rostow, W. W., *Las Etapas del Crecimiento Económico: Un manifiesto anticomunista*. México: Fondo de Cultura Económica. 1961.

²⁶ Rostow, W. Op. cit P 53

²⁷ *Ibíd.* Rostow destaca que este momento crucial en la vida de las sociedades se presenta cuando hay una total superación de las resistencias al crecimiento tanto políticas como económicas. El despegue hacia un crecimiento sostenido es detectado por Rostow para Inglaterra en 1783 con el origen de la revolución industrial, para Francia y Estados Unidos desde 1860 a 1880, aunque este despegue en el caso de la ex colonia británica fue interrumpido por la guerra civil norteamericana. Por otro lado, los países de tardío despegue fueron Alemania en 1865, Japón en 1875, Rusia y Canadá en 1914, Austria entre 1930 y 1950, y la China y la India en 1950.

²⁸ Otro elemento sustancial de la teoría de la modernización, y que es a su vez un elemento diferenciador de la teoría económica clásica, es la apuesta por la planeación como condición necesaria del desarrollo. Las inversiones privadas y los recursos públicos pueden asegurar la modernización económica y el alivio de las desigualdades sociales, siempre y cuando estén canalizados a las áreas estratégicas.

²⁹ Marini, R. M. *Las raíces del pensamiento latinoamericano*. En M. y. Millán, *La teoría social latinoamericana*. México: Ediciones El Caballito. 1994. Págs. 17-41.

- iii. El desarrollo puede ser monitoreado. Este es un proceso cuantitativo y determinista, cuyas principales variables hacen parte de la órbita económica (economicismo). Adrián Sotelo expresó que el desarrollo “es un conjunto de parámetros formales para medir el subdesarrollo, utilizando índices como alfabetización, nutrición, natalidad y mortalidad, ingreso per cápita, niveles de pobreza, tasa de formación de capital fijo y productividad”³⁰

La teoría de la modernización sugirió direcciones sobre la manera en que se mueve la historia, armando adicionalmente al eje capitalista de un grueso de justificaciones retóricas para la acción. De la misma manera como el marxismo-estalinismo alineó creencias en torno al derrumbe inexorable del capitalismo, la teoría de la modernización armó con “ingeniería social”, el imperativo norteamericano de exportar democracia y desarrollo al mundo. En este sentido, la teoría de la modernización no fue un cuerpo analítico desapasionado, bancado sobre la objetividad y neutralidad que el positivismo pretendía encarnar, sino que fue una nueva expresión de viejos supuestos culturales que pueden ser rastreados desde los días de la Doctrina del Destino Manifiesto. No obstante sus ropajes científicos no fueron accesorios, sirvieron para fincar su credibilidad política.

La influencia de esta teoría sobrepasó las referencias académicas que los congresistas citan al pie de página. Su influencia al interior de los Estados Unidos, creó consensos favorables a la administración; mientras que en el plano internacional generó credibilidad en torno a la sistematicidad de una intervención modernizante. El privilegiado lugar que ocuparon estos intelectuales orgánicos, se explica por su gran versatilidad para hacer presencia en la esfera académica y política. Varios teóricos saltaron del salón de clases a los salones gubernamentales, no a teorizar sino a confeccionar y gestar la política exterior norteamericana. Walt W. Rostow, abandonó su cargo en el Massachusetts Institute of Technology/MIT (CERES) para ocupar un lugar junto al presidente como consejero de Seguridad de la Casa Blanca, y posteriormente como vocero del Consejo de Planeación Política del Departamento de Estado. Lincoln Gordon, acometió igual al saltar del MIT hasta el Latin American Task Force durante el gobierno de Kennedy y ulteriormente fungió como embajador en Brasil. Lucian Pye, otro científico político del MIT, dejó las aulas de clase para ser alfil clave en la capacitación sobre contrainsurgencia para el Departamento de Estado. Por su parte, del Instituto de Investigación de Stanford, Eugene Staley aceptó la dirección de una misión de desarrollo en Vietnam³¹. Todos estos científicos sociales emplearon su experticia a favor del imperio occidental durante la guerra fría³². Ninguno de estos académicos, convendría resaltar, llegó al centro del poder por tener conocimientos íntimos de América latina.

³⁰ Sotelo, A. América Latina: de crisis y paradigmas. México: Plaza y Valdez y Universidad obrera de México. 2005. Pág. 47

³¹ Latham. Óp. Cit., P 58.

³² Sotelo. Óp. Cit. (1957). Sostiene una versión muy similar a la de Latham respecto al carácter funcional de estas ideas e ideologías. Para Sotelo, la teoría de la modernización surgió después de la Segunda guerra mundial, como reacción ideológica y política de los centros de poder del capitalismo para justificar el nuevo orden poscolonial.

Uno de los miembros de la modernización más cercano a Kennedy fue Richard Goodwin, mano derecha de Kennedy en asuntos latinoamericanos. Fue designado para conformar un cerrado grupo con reconocidos hombres en la escena política de Washington, pero que no estuvieron adscritos a la anterior administración. El grupo -Latin American Task Force- (LATF) durante el gobierno de Kennedy fueron: Adolf Berle, político con amplia experiencia en asuntos interamericanos y veterano de la buena vecindad de la administración Roosevelt; Lincoln Gordon, experto en asuntos económicos y con experiencia en el manejo del Plan Marshall en Europa; Robert Alexander, estudioso de los asuntos laborales latinoamericanos y de la izquierda democrática de la Universidad de Rutgers; Arthur Whitaker, experto en asuntos interamericanos de la Universidad de Pennsylvania, y dos puertorriqueños, Theodoro Moscoso y Arturo Carrión, con experiencia en la perspectiva latinoamericana³³. El grupo fue bastante homogéneo. Un importante grupo estuvo vinculado con las Universidades de la Costa Este, ninguno representaba al sector privado y todos compartían una visión similar de la política exterior hacia los países del hemisferio occidental. Este grupo vio a Latinoamérica como una zona de combate donde los norteamericanos como los comunistas competían por los corazones y las mentes de los ciudadanos³⁴

Si bien la modernización como tal no fue el factor decisivo que empujó a los Estados Unidos a una cruzada desarrollista en Latinoamérica, logró servir como armazón clave para la articulación de creencias, valores, temores, prejuicios y acuerdos de un grupo político que tuvo en Kennedy un protector y un promotor.

1.3 Orígenes latinoamericanos de la Alianza

1.3.1 Operación Panamericana

La influencia latinoamericana en la manufactura de la Alianza para el Progreso ha sido desestimada y en el mejor de los casos, minimizada. Categorías como intervencionismo e imposición sugieren un rol pasivo en los escenarios interamericanos. Sin embargo a finales de los años cincuenta, cuando la política exterior norteamericana repasaba detalles y cerraba el escenario de reconstrucción de posguerra en Europa y Asia, varios líderes de América Latina emergían como agentes hemisféricos interesados en la superación del subdesarrollo. Si bien una de las nociones básicas de negociación consiste en que los agentes con mayores recursos y poder tienden a alcanzar resultados más favorables que sus contrapartes más débiles, también es cierto que los países grandes pueden perder guerras pequeñas. Es por esta razón que durante la primera parte de la administración de Eisenhower, los gobiernos de Brasil, Argentina y Colombia lograron arrancarle importantes compromisos a los Estados Unidos, conformando un cuerpo articulado de propuestas llamado “Operación Panamericana”, que

³³ Gordon, L. A new deal for Latin America: the Alliance for Progress. Cambridge: Harvard University Press. 1963.

³⁴ Leeds, R. The Origins of the Alliance for Progress: Continuity and Change in US Policy toward Latin America. Washington D. C.: Johns Hopkins University. Dissertation. 1976.

posteriormente sirvió de insumo obligado para las iniciativas de cooperación durante los años sesenta.

El punto de partida de la asimetría de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina le dio pocas esperanzas a la “Operación Panamericana” para imponer una agenda de cooperación hemisférica, pero varios eventos y situaciones crearon a finales de la década de los cincuenta esta oportunidad, entre los que destacan: primero, la propuesta de Kubitschek fue una alternativa “revolucionaria” en un periodo de sorpresivas manifestaciones y peligroso antinorteamericanismo en Latinoamérica³⁵; segundo, durante la campaña presidencial en 1960, varios asesores de los candidatos se vieron permeados por las iniciativas de Kubitschek, en particular el ex embajador en Brasil Adolf Berle, quien fue parte del Latin American Task force; y en tercer lugar, Brasil creó una importante solidaridad entre los países latinoamericanos, hasta el punto de integrar las aspiraciones y objetivos de las cancillerías americanas, bajo una política coherente y con la participación activa y unificada de la delegación Argentina y Colombiana. La actividad diplomática de Kubitschek atrajo la atención y apoyo del gobierno de Frondizi de Argentina y el gobierno de Lleras Camargo de Colombia, haciéndole muy costosa la evasión política al gobierno de los Estados Unidos³⁶. Aún cuando el gobierno de Eisenhower y Kennedy tenían sus propias ideas para evitar la exportación del comunismo soviético al continente, los acuerdos conquistados en el Acta de Bogotá, impusieron una agenda sobre la cual empezar a negociar.

La Operación Panamericana redirigió los asuntos interamericanos concentrados en los aspectos de defensa hemisférica, para centrar la atención en las relaciones económicas y sociales. Los principios de esta propuesta fueron: amparo de la democracia, libertad religiosa y protección a los derechos de propiedad y la libre empresa; todos respaldados por relaciones interamericanas multilaterales y de largo plazo. El subdesarrollo como un problema común, de acuerdo a la Operación Panamericana, exigía una readaptación de los órganos y agencias interamericanas para sintonizarlas a la asistencia técnica, estabilización del mercado de productos básicos, incentivo a la iniciativa privada y ampliación de los recursos financieros para el hemisferio. Y si bien no se consiguió un acuerdo por todos los recursos exigidos para dos décadas, se puede destacar entre los resultados atribuibles a esta propuesta, la creación de un Fondo especial para el desarrollo (1960) administrado por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID)³⁷, el comité técnico de los 21 expertos (1959), áreas de libre comercio tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC- (1960) y el Mercado Común Centroamericano (1960)³⁸. La Operación Panamericana fue fundamental para atar las

³⁵ United States Department of State. Foreign relations of the United States, 1958-1960. American Republics. Volume V., U.S. Government Printing Office, 1958-1960. Vice President Richard M. Nixon's trip to South America, April 27-May 15, 1958, pp. 222-248. Consultado el 03 de marzo Del 2013.

³⁶ Darton, Christopher. Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress. *Journal of Cold War Studies*, v. 14, n. 4, p. 55-92, 2012.

³⁷ Acta de Bogotá, 12 de septiembre de 1960. *El Trimestre Económico*, Vol. 28, No. 109(1) (Enero—Marzo de 1961), pp. 168-173.

³⁸ *Ibid.*

alternativas norteamericanas por un acuerdo multilateral, desarrollista y estatista, reformista y democrático en oposición a una apuesta bilateral, centrada en la iniciativa privada, conservadora y militarista.

1.3.2 Influencia de la CEPAL

Al igual que la teoría de la modernización medió en el cambio de la política exterior de los Estados Unidos, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) articuló los problemas del subdesarrollo a favor de una nueva política internacional, esta vez desde una perspectiva latinoamericana. Detrás de la Operación Panamericana, estaban los grandes trazos de Raúl Prebisch y el estructuralismo latinoamericano. A diferencia de la teoría de la modernización norteamericana, los cepalinos no entendieron el subdesarrollo como una etapa anterior al desarrollo, sino que lo concebían como dos caras de una misma moneda, dos fenómenos cuya interrelación profundizaba su condición. A los países más desarrollados – Centro-, el comercio internacional los beneficiaba con materias primas baratas, mientras que a los menos desarrollados –Periferia- los condenaba con bienes industrializados cada vez más caros. En este caso, el deterioro de los términos de intercambio de las materias primas ampliaría la brecha entre la periferia y el centro, reforzando el desarrollo a expensas del subdesarrollo.

El estructuralismo latinoamericano representado en la CEPAL, nutrió a las burguesías nacionales de una ideología altamente manufacturada sobre la corresponsabilidad del centro y la periferia en la superación o perpetuación del subdesarrollo³⁹. Durante los años cincuenta y sesenta, Raúl Prebisch, Secretario y la figura más representativa de la CEPAL, creyó firmemente en la posibilidad de la cooperación entre la periferia y el centro, como salida al subdesarrollo. Las elaboradas presentaciones de la CEPAL en los escenarios interamericanos argumentaban la urgente participación masiva de los Estados Unidos, en la financiación de fondos para el subdesarrollo. Esta posición llevó a la CEPAL a enfrentar a la Organización de Estados Americanos –OEA- en no pocas ocasiones. De hecho a mediados de los años cincuenta, los Estados Unidos a través de la OEA buscaron sustituir a la CEPAL por el Consejo Interamericano Económico y Social –CIES-⁴⁰; no obstante, para Francia e Inglaterra, la CEPAL era una institución independiente de los Estados Unidos, además de tener una mayor capacidad técnica frente al CIES, razón por la cual fue defendida en la Organización de Naciones Unidas⁴¹.

³⁹ Florián, Jhon y Martínez, Andrés. Desarrollo y subdesarrollo: aproximación al estructuralismo latinoamericano. Universidad La Gran Colombia. Bogotá. 2011.

⁴⁰ Villamizar, Juan Carlos. La influencia de la CEPAL en Colombia 1948-1970. Tesis para optar al título de PhD en Historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2012.

⁴¹ Ibid., págs. 97-127. Mientras en Europa defendían a la CEPAL, la región dividió sus apoyos. Países como Argentina, Brasil y Chile defendieron a la organización, mientras que Colombia y Venezuela apostaron por una integración entre el CIES y la CEPAL.

Lo que resultó más difícil de aceptar de la CEPAL para el gobierno norteamericano y sus asesores, fueron sus propuestas: industrialización de la periferia bajo la dirección del Estado; planificación como instrumento gubernamental de la dirección económica; subordinación de la iniciativa privada a los planes de desarrollo, y la integración regional latinoamericana para actuar como bloque y mercado ampliado⁴². Todas estas ideas contradijeron las posiciones convencionales de la época, dudaron de la efectividad de las libres fuerzas del mercado como mecanismo para el crecimiento, hasta el extremo de gestar una cruzada para modificar la división internacional del trabajo. La CEPAL alimentó una estrategia de superación del subdesarrollo que implicaba mayores compromisos para la Casa Blanca⁴³. En otras palabras, la estructurada visión sobre los problemas de Latinoamérica que tenía la CEPAL, fue visto como improcedente y costosa para los políticos norteamericanos durante los años cincuenta, acostumbrados a recetar préstamos costosos, libre comercio y promoción de la inversión extranjera.

Las precarias relaciones entre los Estados Unidos y la CEPAL cambiaron luego de la Revolución Cubana. Bajo la administración Kennedy se presentó un punto de inflexión en las relaciones entre la CEPAL y las organizaciones interamericanas de la OEA. En primer lugar, la confección de la propuesta norteamericana de una Alianza para el Progreso, posteriormente revalidada en la Carta de Punta del Este por el resto de las naciones latinoamericanas, reconoció en sus objetivos, propuestas que por décadas habían sido bandera de la CEPAL, tales como: industrialización, reforma agraria, reforma tributaria, redistribución de los frutos del progreso, creación de un Mercado Común Latinoamericano y programas de cooperación para evitar las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas procedentes de exportaciones primarias. El mismo Prebisch afirmó:

Finalmente, y frente a una gran oposición, fuimos nosotros, los latinoamericanos, quienes lanzamos la idea de la planificación sistemática para obrar en forma consciente y deliberada sobre las fuerzas económicas y sociales, a fin de conseguir los grandes objetivos del desarrollo, en forma ordenada y progresiva⁴⁴

La nueva etapa de las relaciones con la CEPAL se consolidó con la conformación de un comité tripartito entre la CEPAL-OEA-BID. Este nuevo comité fue constituido para tareas de estudio de la situación económica y social de la región, presentación de insumos para las reformas (agraria, educativa, transporte, tributaria, etc.), implementación de programas de

⁴² Ibid. PP 103-105.

⁴³ Ruttan, Vernon. *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, John Hopkins University Press. Baltimore and London, 1996. Cap. 1.

⁴⁴ Prebisch, Raul. *Aspectos Económicos de la Alianza*. En Dreier, John. *La Alianza para el Progreso: Problemas y perspectivas*. Editorial Novaro-México. México. 1962. Págs. 59-100. En general, los latinoamericanos como Eduardo Frei (presidente de Chile), Raúl Prebisch (Secretario de la CEPAL), José Figueres (Ex presidente de Costa Rica) afirman que la Alianza fue ideada por los latinoamericanos, pero aprobada por el gobierno de Kennedy.

capacitación y asistencia técnica, y la coordinación de un plan para la organización de los departamentos de estadística⁴⁵.

1.3.3. Revolución Cubana

El temor a la extensión del comunismo en el hemisferio creció considerablemente cuando Cuba, una isla históricamente anclada en la órbita económica y política estadounidense, fue capaz de sustituir la dictadura de Fulgencio Batista por un gobierno nacionalista y antiimperialista adverso a los intereses norteamericanos. Esta revolución desencadenó diversas reacciones diplomáticas y militares, pero también despejó trabas políticas para lanzar una iniciativa de largo aliento contra las causas que daban origen al apoyo comunista. El temor a la propagación de la Revolución Cubana logró instalar al hemisferio dentro de las prioridades de la política exterior estadounidense, siendo el detonante definitivo de la Alianza para el Progreso.

Pero los efectos de la Revolución Cubana no fueron instantáneos. Durante los primeros años, ni la Revolución Cubana adquiriría su forma definitiva, ni los funcionarios norteamericanos tenían los reflejos para anticiparse ferozmente sobre la isla. El 1º de enero de 1959, mientras Fulgencio Batista huía de Cuba con 100 millones de dólares hacia República Dominicana, Fidel Castro entraba triunfante a Santiago de Cuba declarando la ciudad como la nueva capital provisional de Cuba, y proclamando al magistrado Manuel Urrutia Lleó como presidente de la nación. Durante este periodo la agenda norteamericana estuvo ocupada ajustando actividades ante el deceso de John Foster Dulles, Secretario de Estado durante la administración Eisenhower (1953-1961), y el arribo de Nikita Khrushchev a Washington⁴⁶. Adicionalmente, el mismo director de la CIA, Allen Dulles, respondió con autoridad que Castro no tenía relaciones con el eje comunista⁴⁷.

En las primeras alocuciones luego del derrocamiento de Batista, Fidel Castro destacó que el ejercicio de la soberanía implicaba romper con cualquier pasado colonial, incluyendo los vestigios del dominio norteamericano creado desde la guerra hispano-cubano-norteamericana. Luego de esta confrontación el país ibérico perdió varias de sus colonias insulares en América y Asia (Puerto Rico, Filipinas, Cuba y Guam), mientras EE.UU fortaleció sus territorios de ultramar. Parte de esta influencia fue institucionalizada con la Enmienda Platt de 1901, en la que se asumía por dada la incapacidad de los gobiernos isleños para gobernarse a sí mismos y para protegerse de potencias europeas. La Enmienda Platt, una vez convertida en disposición constitucional cubana, entregaría el control sobre las relaciones comerciales e internacionales de Cuba, además de autorizaciones para la compra de territorios donde ubicarían bases militares y navales. Si bien cierto que durante el gobierno de Franklin

⁴⁵ Villamizar Óp. cit., pág. 133.

⁴⁶ Para tal evento, Eisenhower tuvo que viajar hasta Francia e Inglaterra para conversar sobre el encuentro que tendría con el mandatario comunista.

⁴⁷ Shoultz, Lars. *The United States and the Cuban Revolution: That infernal Little Cuban Republic*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill. 2009. P 84

D. Roosevelt y en tiempos de buena vecindad se habían derogado las limitaciones constitucionales a la soberanía cubana, en términos concretos muy poco había cambiado. El más mínimo ejercicio de soberanía del gobierno de Castro tendría que remontarse hasta los vestigios de la enmienda Platt. El mismo Castro afirmó que no era revancha, sino justicia defenderse contra estos rastros de intervención extranjera⁴⁸.

Las críticas contra la incidencia de los Estados Unidos en los asuntos internos de la isla, eran previsibles para los funcionarios de la Secretaría de Estado. La emotividad, los arrestos, discursos extensos y ejecuciones fueron atribuidos a los orígenes hispanos de los pueblos al sur de su frontera. En estos días tempranos de la revolución para la CIA, el antiamericanismo de Castro sólo era impetuoso y emocional, no estaba fincado en ningún apoyo soviético. Efectivamente en una entrevista en los Estados Unidos, el carismático líder afirmó que entre la democracia y el comunismo él prefería la democracia⁴⁹. Todavía no se autoafirmaba como comunista. El gran sentido del humor de Castro, sus bromas, su elocuencia habían aclimatado las exaltaciones en torno a su gobierno⁵⁰. Es por ello que Allen Dulles al comienzo optó por no provocar al nuevo gobierno, dado que al igual que cualquier niño, un arranque puede desencadenar en una gran explosión. Así que la primera reacción del gobierno norteamericano, fue observar y esperar que la ubicuidad económica de los Estados Unidos en la isla, hiciera demasiado costoso y casi imposible, la supervivencia de un gobierno hostil por un largo periodo de tiempo⁵¹.

Las primeras señales del carácter revolucionario del gobierno cubano aparecieron con la legalización de partidos comunistas, declarados ilegales desde 1952⁵². Sin embargo, el terremoto en las relaciones diplomáticas empezó con la primera reforma agraria de mayo de 1959. La reforma agraria no era de naturaleza socialista, por lo menos no la de 1959, su naturaleza era procampesinista y antiterrateniente, para lo cual se armó al gobierno del derecho a confiscar propiedades superiores a 403 hectáreas, con excepción de aquellas fincas que funcionaban eficientemente y ciertas haciendas ganaderas⁵³. La amenaza de expropiación

⁴⁸ Los detalles se explican en *ibid.* P 85

⁴⁹ *Ibid.* P 93.

⁵⁰ Franqui, Carlos. *Retrato de la Familia con Fidel*. Seix Barral. 1981. En este libro de uno de los miembros del Movimiento 26 de Julio, se encuentra la entrevista que le hicieron a Fidel en los Estados Unidos en su viaje el 15 de abril de 1959. Los medios no lo retrataron con hostilidad, por el contrario encontraron a un líder capaz de despertar grandes simpatías, cualidades que nunca tuvo el dictador Batista. Durante este encuentro el líder cubano se declaró a favor de la democracia en oposición a cualquier régimen autoritario, incluyendo el comunismo.

⁵¹ *Ibid.*, pág. 100

⁵² Castro declaró la poca fe del país en la OEA, por ser considerado por Washington como un símbolo de la solidaridad anticomunista.

⁵³ Uno de los autores que mejor ha trabajado la reforma agraria en América Latina es Cristóbal Kay. Respecto a la reforma agraria cubana señala durante los años sesenta y setenta tres grandes momentos, el primero es una reforma agraria dualista en 1959 que rápidamente es radicalizada con las reformas de 1963-1967, de acuerdo a las posturas socialistas del gobierno. La colectivización de la producción agrícola luego daría paso en 1975 a una agricultura descentralizada con discrecionalidad gerencial. Kay, Cristóbal y Wolfson, Leandro. *El desarrollo*

aumentó el clamor de los inversionistas norteamericanos por una ejemplarizante intervención en la isla, a la que se agregaban las voces de experimentados militares, como la de John Calvin Hill, quienes optaban por una reacción contundente, como cuando este mismo capitán lideró el derrocamiento de Jacobo Arbenz⁵⁴.

A las expropiaciones, provocaciones, la Habana recibió la visita de Anastas Mikoyan, un alto funcionario del consejo de ministros de la Unión Soviética. Este acercamiento buscó cerrar un acuerdo por la compra del 20% de la cosecha de azúcar cubano por los próximos cinco años, a precio de mercado. También se incluyó en el acuerdo un préstamo por 100 millones de dólares para la compra de maquinaria soviética y petróleo, y el envío de un cuantioso destacamento de técnicos y expertos⁵⁵. Esta visita colmó la paciencia estadounidense. Para los funcionarios norteamericanos no sólo se lesionó la libre empresa, fundamento del capitalismo, sino que además el gobierno cubano mostró una actitud amistosa con el comunismo soviético y chino. El acuerdo con Mikoyan rayó con la sedición, siendo esta la señal para que en marzo de 1960, el Congreso de los Estados Unidos autorizara 4.4 millones de dólares para financiar fuertes campañas de propaganda contrarrevolucionaria⁵⁶, crear una oposición civil fuera y dentro de la isla, y la financiar una fuerza armada capaz de desembarcar en las costas cubanas. Adicionalmente se detuvo la compra de azúcar cubano para los Estados Unidos y el 19 de septiembre se impuso un embargo económico parcial sobre la isla⁵⁷.

La administración Kennedy no sólo autorizó completar el plan de Eisenhower, incluyendo la operación en Bahía Cochinos, sino que además el 4 de septiembre aprobó el embargo completo al comercio cubano⁵⁸ y el 23 de marzo de 1962 prohibió la importación de cualquier mercancía compuesta por insumos cubanos. Empero, ninguna de estas medidas encontró las respuestas deseadas por la Casa Blanca. A cada medida norteamericana los cubanos replicaron con otra medida más radical sin dar un paso al costado en su Revolución. En octubre de 1959, los Estados Unidos reactivaron una fuerza contrarrevolucionaria en Florida con la intención de atacar los cultivos de caña en Cuba con bombas incendiarias, pero las autoridades isleñas rápidamente reaccionaron con la incorporación de Raúl Castro como nuevo Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias y la creación de las milicias civiles para apoyar a las fuerzas militares con las que contrarrestaron incursiones aisladas y, más tarde, la programada

agrario en Cuba: reformas económicas y colectivización. Desarrollo Económico, vol. 27, No. 108 (Jan. – Mar., 1988), pp 559-587.

⁵⁴ Shoultz, Lars (2009). Op.cit. P 101. Las presiones por una intervención ejemplarizante para cualquier régimen pseudo-comunista venían de experimentados oficiales, que vieron en el derrocamiento de Arbenz, el mejor modelo de intervención militar en la región.

⁵⁵ Shoultz, Lars (2009). Op.cit. P 114.

⁵⁶ Se quiso crear una oposición democrática y guerrillera al gobierno de Castro. La fuerte campaña de propaganda empezó comprando tiempo al aire en las emisoras con alcance en la isla, adicionalmente se instalaron varias estaciones de radio en las islas Swam, cerca de la costa de Honduras. En cada visita que hiciera el Ministro de Relaciones Exteriores Roa, la CIA arreglaría la presencia de periodistas que lanzaran preguntas incómodas y directas sobre la cercanía de la isla con el comunismo y los peligros para el resto del continente.

⁵⁷ Sólo se excluyó del embargo económico los alimentos y las medicinas.

⁵⁸ The Foreign Assistance Act of 1961 fue aprobada en el Congreso el 4 de septiembre de 1961.

incursión en Bahía Cochinos. De igual manera, luego del corte de la cuota azucarera el 6 de julio de 1960⁵⁹ y el posterior embargo en septiembre de 1961, el gobierno cubano contragolpeó con la ley 851, con la cual se acataba la sentencia que Castro pronunció en un discurso: “si Cuba pierde la totalidad de la cuota de azúcar, los Estados Unidos perderán la totalidad de sus inversiones”. Así fue como se expropiaron 28 grandes compañías, incluyendo refinerías, haciendas azucareras y bancos⁶⁰.

Aún antes de la invasión fracasada de abril de 1961, el poco éxito en las diferentes intervenciones en Cuba exigió revisar las alternativas creativas que ya para 1960, se habían manifestado con el Pacto de Bogotá. El temor a la Revolución Cubana aceleró la Alianza para el Progreso. Ni la diplomacia, ni la bota militar parecían ser suficientes para domesticar el apoyo a la subversión en Cuba. La lección que dejó la Revolución Cubana fue la urgencia de atajar cualquier apoyo a favor del nacionalismo o el comunismo. Sin embargo, no por ello EE.UU renunció con la Alianza a la diplomacia y la intervención velada o la intervención directa. La Alianza complementa y apoya una intervención económica, pero jamás llegó a sustituir las intervenciones convencionales para los EE.UU.

1.4 Carta de Punta del Este

1.4.1 La sombra de Bahía Cochinos sobre Punta del Este

El 13 de marzo de 1961, el presidente Kennedy convocó en la sala este de la Casa Blanca a importantes congresistas, diplomáticos de todos los países del hemisferio y los más influyentes periodistas, para anunciar, como el mismo lo llamó, una etapa “revolucionaria” en las relaciones entre los Estados Unidos y Latinoamérica. Kennedy durante este discurso acudió al sentimiento revolucionario que dio origen a las repúblicas americanas, para proponer un vasto esfuerzo de cooperación a fin de satisfacer las necesidades fundamentales de techo, trabajo y tierra, salud y educación. Un esfuerzo, una Alianza para el Progreso que daría continuidad a las revoluciones independentistas, ya no con la intención de desterrar las potencias extranjeras, sino de eliminar del hemisferio el hambre, la miseria, el analfabetismo y la tiranía. Kennedy no sólo quiso conquistar con su propuesta las simpatías de los gobiernos y pueblos latinoamericanos, sino también convocar apoyos internos para lanzar una aventura política, económica y de gran ingeniería social para detener la avanzada de la dictadura del proletariado

⁵⁹ El fin de la cuota azucarera benefició a varias repúblicas americanas, entre ellas República Dominicana. En particular este aumento de la cuota de azúcar para República Dominicana, sirvió para respaldar un modelo de desarrollo criticado por la CEPAL. El crecimiento hacia afuera fue premiado, mientras que aquellos gobiernos volcados al crecimiento hacia adentro, tendrían que pagar el costo de un menor apoyo por parte de las entidades del Bretton Woods. Con el recorte de la cuota azucarera a Cuba se cancelaron 700 mil toneladas pendientes de la cuota de 1960, impidiendo que el gobierno cubano pudiera indemnizar a los que se les habían nacionalizado sus propiedades. El embargo cubano y el recorte de la cuota de azúcar empujó a la isla a una nacionalización sin indemnización.

⁶⁰ Shoultz (2009). Op.cit. P 125

en el hemisferio. En este sentido, progreso e instituciones democráticas parecían estar amalgamadas como axioma de esta Alianza⁶¹. Expresaba plena certeza en el triunfo del sistema de mercado sobre el comunismo para lograr las libertades individuales y el bienestar social.

Los Estados Unidos quisieron contragolpear la influencia del comunismo en el hemisferio, ganando las lealtades de las élites latinoamericanas al reconocer su corresponsabilidad en la superación del subdesarrollo⁶². El plan propuesto por los Estados Unidos en 1961 estuvo fundado sobre la creencia técnica y social de extender los avances civilizatorios a todo el hemisferio. Mientras cada país se comprometiera a movilizar recursos y voluntades para hacer posible reformas estructurales, los Estados Unidos desembolsarían 500 millones de dólares⁶³, durante los 10 años que duraría el programa de cooperación⁶⁴. La Alianza se valió de la confianza en la planeación como herramienta de programación y racionalización de la política pública⁶⁵, así como en la estabilidad política que devendría de la mayor participación de la clase media de los frutos del progreso.

Cinco meses después del discurso en Washington, el gobierno norteamericano sometió a la decisiva prueba de fuego su propuesta frente al resto de los gobiernos del hemisferio. En la

⁶¹ Shoultz (2009). Op.cit. PP 307- 312. La Alianza para el Progreso tuvo la tarea de “[...] demostrar al mundo entero que la insatisfecha aspiración humana de progreso económico y justicia social la pueden realizar mejor hombres libres, trabajando dentro de un marco de instituciones democráticas”

⁶² Uno de los protagonistas de la década de la Alianza fue el ex Ministro de Hacienda colombiano (1958-1961) y posterior miembro del grupo de los nueve, Hernando Agudelo Villa. Una de sus tesis sobre la política de cooperación interamericana, descansa en la evolución significativa que ha tenido el reconocimiento de la autonomía nacional desde el gobierno de Roosevelt, aun cuando hacía énfasis excesivos sobre la libertad comercial, hasta llegar en los años 60's con Kennedy, al reconocimiento explícito de la corresponsabilidad en el desarrollo del mundo atrasado. Agudelo sostiene que el avance en el reconocimiento del papel del mundo desarrollado en la superación del subdesarrollo, descansa en la mejorada actitud del gobierno Kennedy hacia Latinoamérica. En uno de los discursos durante 1960, Kennedy señaló que “el colapso económico de las naciones libres menos desarrolladas sería desastroso para nuestra seguridad nacional. Perjudicial para nuestra prosperidad y ofensivo para nuestra conciencia”. Agudelo Villa, Hernando. La Alianza para el Progreso: Esperanza y Frustración. Bogotá. Tercer Mundo. 1966. P. 28.

⁶³ 500 millones de dólares traídos a valor presente, equivalen a 2.210 millones de dólares a precios de 2010.

⁶⁴ Destaca las iniciativas para la difusión del conocimiento científico mediante convenios con Universidades, Institutos de investigación, aumento de becas e intercambios académicos. Este ítem es importante porque fue principalmente en escuelas norteamericanas que se formó la próxima generación de gobernantes y tecnócratas, para incidir sobre el destino de estos países a partir de mediados de los años 70, como lo señala el trabajo Baskind, Irwin; Lerdau, Enrique; y Mesmer, Theodore. *The Alliance for Progress in Chile y Colombia: some latin american perceptions*. 1a ed. Washington. Friends of the Alliance for Progress. 2008. Otros temas abordados de manera ambigua en el discurso de Kennedy fueron: la ampliación de los mercados mediante la integración económica y la creación de mecanismos para reducir la volatilidad precio de los bienes exportables de América Latina a los Estados Unidos. Este último tema, queda reducido a un simple gesto de buena voluntad por parte de los Estados Unidos, ya que sólo concede tratar soluciones a la volatilidad de precios, pero no arriesgan ningún compromiso en esta área tan vital para los gobiernos del hemisferio.

⁶⁵ La Alianza para el Progreso puede ser leída como una intervención modernizadora en el hemisferio. Con la esperanza de conquistar logros económicos y sociales que secan el caldo de cultivo de revoluciones comunistas, la ingeniería social de los teóricos de la modernización confió en las posibilidades de la planeación para alcanzar sus metas. Se crearon institutos de planeación y de estadísticas, como pilares de cualquier éxito de planificación. Una de las interpretaciones más completas sobre la Alianza como intervención y su papel modernizador se encuentra en Rojas, Diana. “Alianza para el progreso en Colombia”. análisis político n° 70, Bogotá, septiembre-diciembre, 2010. pp. 91-124.

reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de 1961 en Punta del Este, Uruguay, se discutió durante más de una semana los límites, objetivos, organización y procedimientos de la Alianza. Para este encuentro los delegados norteamericanos tenían la certeza de un mayoritario apoyo que diera contenido y vida a la nueva punta de lanza de la política exterior en América Latina. Por un lado, los gobiernos más conservadores, podrían servirse de la ayuda norteamericana para encontrar un bálsamo al descontento social doméstico, sin perturbar sus intereses y su estatus social; y al otro extremo del espectro político, los liberales percibían la democratización que enarbolaba la propuesta norteamericana, como la “nueva ola del futuro” y una oportunidad para una modernización pacífica y controlada, aun cuando reconocían, como los mismos analistas observaban, que Washington en el largo plazo tenían como socios naturales a las clases conservadoras del continente⁶⁶.

Sin embargo, en el tablero de ajedrez de la política exterior continental disputado en Punta del Este, no sólo estuvo presente la sed de divisas de los gobiernos latinoamericanos jugando a favor de Washington. El fallido intento por invadir a Cuba, dirigió todas las evidencias en contra de la Casa Blanca. Sólo un país en el hemisferio tenía la capacidad técnico-militar y financiera para asegurar que más de 1200 exiliados cubanos pudieran entrenar con equipo apropiado, para articular un ataque aéreo y terrestre en abril de 1961. La presunción de la directa participación de la agencia Central de Inteligencia Norteamericana (CIA), que posteriormente fue documentada y probada⁶⁷, desnudó las falsas intenciones norteamericanas de apostar por un acuerdo verdaderamente fundado en la libertad, que en palabras de Kennedy, era el más claro mecanismo para lograr el bienestar hemisférico⁶⁸.

La batalla de Playa Girón fue un fracaso militar con varias consecuencias para el hemisferio. En primer lugar, Washington debilitó su poder de negociación en Punta del Este, dando oportunidad de interpelación a la delegación de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, para

⁶⁶ An analysis of Latin American aspirations, Office of Research and analysis, Washington D.C., April 13, 1961; United States Information Agency, Special Reports 1953-1997, Entry#P-160, Box 17; U.S. Information Agency; RG 306; National Archives Building II, College Park (MD) - Washington, DC

⁶⁷ El presidente Dwight D. Eisenhower autorizó el 18 de agosto de 1960 un total de 13 millones de dólares para una operación a cargo de la CIA, con el claro objetivo de desmontar el régimen de Castro, por un gobierno favorable a los intereses de los Estados Unidos. Luego de varias modificaciones en el plan de ataque, el mismo Kennedy aprobó el 4 de abril un plan menos ruidoso, con menor participación de la fuerza aérea y con mayores posibilidades de ser negado en caso de fracaso. Kennedy no quiso comprometer la posición de los Estados Unidos ante el mundo, aunque no por ello renunció a la vía militar para recuperar a Cuba de un régimen que empezaba a simpatizar con el comunismo. Gleijeses, Piero. "Ships in the Night: The CIA, the White House and the Bay of Pigs". *Journal of Latin American Studies*, Feb., 1995, vol. 27, no. 1, pp. 1-42.

⁶⁸ “Those of you at this conference are present at an historic moment in the life of this hemisphere. For this is far more than an economic discussion, or a technical conference on development. In a very real sense it is a demonstration of the capacity of free nations to meet the human and material problems of the modern world. It is a test of the values of our own society, a proving ground for the vitality of freedom in the affairs of man” John F. Kennedy: "Message to the Inter-American Economic and Social Conference at Punta del Este, Uruguay." August 5, 1961. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=8271>.

insistir en la importancia de un mayor esfuerzo financiero norteamericano⁶⁹. Esta activa participación empujó la propuesta norteamericana hasta los 20.000 millones de dólares⁷⁰, 40 veces más los recursos de la propuesta inicial consignada en el Acta de Bogotá de 1960⁷¹. En segundo lugar, en Cuba el cercamiento militar, político y económico, fue el incentivo decisivo para la transformación comunista del régimen y la importante cohesión en torno al proyecto revolucionario dentro de la isla⁷². Paradójicamente, el aislamiento de Cuba en su propio continente, fue determinante para la alineación de la isla con el comunismo soviético.

En tercer lugar, el fracaso militar vigorizó la necesidad de la Alianza de dos maneras. Por un lado, por el triunfo político moralizante que representó Playa Girón para Cuba, la imagen norteamericana sufrió un duro golpe propagandista. Esta intromisión militar reforzó la necesidad de la Alianza como enjuague del antinorteamericanismo en América Latina. Por otro lado, el fracaso militar en las costas de Cuba, condujo a la búsqueda de un acercamiento no militar al combate del comunismo. Kennedy tenía dos manos por jugar en el hemisferio, la primera era representada por la invasión militar a Cuba y la otra era la Alianza para el progreso. Aunque esta última fue la que predominó en sus discursos dirigidos a los latinoamericanos, nunca descartó utilizar los medios más violentos para combatir el comunismo como el peor de los males para el hemisferio y el mundo entero. En este sentido, Punta del Este y Playa Girón fueron dos caras de una misma moneda.

1.4.2 El pulso entre estadounidenses y latinoamericanos: la Carta de Punta del Este

Antes del encuentro en Punta del Este, donde las delegaciones latinoamericanas y los EE.UU firmaron la Declaración de los Pueblos y acordaron los contenidos de la Alianza para el Progreso, el único referente de lo que finalmente fue la Alianza fueron los diez puntos expuestos por el presidente Kennedy, el 13 de marzo de 1961 ante los diplomáticos latinoamericanos. Estos puntos dieron forma a varias características de la Alianza: un plan de

⁶⁹ Agudelo Villa, Hernando. *La revolución del desarrollo: origen y evolución de la Alianza para el Progreso*. 1966. Editorial Roble. México, p. 123.

⁷⁰ En la carta de Punta del Este, se consignó que los 20.000 millones se obtendrían de fondos públicos norteamericanos y administrados por sus respectivas agencias de ayuda, las agencias multilaterales de ayuda (BID y algunas instituciones del Bretton Woods) y el sector privado (Fundación panamericana del desarrollo).

⁷¹ “Los EE.UU. están listos a colaborar, por medio del otorgamiento de asistencia técnica y financiera a favor de aquellos países latinoamericanos cuyas medidas de ayuda propia, política económica y programas, estén de acuerdo con los principios y objetivos de la Alianza para el Progreso, en la forma en que aquella se define en el presente convenio y en el Acta de Bogotá. La ayuda en mención se destinará tanto al desarrollo económico como al social” Fragmento del capítulo V de la propuesta norteamericana citado por Agudelo Villa, Hernando. *Op cit.*, p. 118

⁷² Al segundo día la invasión en Bahía Cochinos, Castro dedaró sus simpatías con los regímenes comunistas, con la intención de encontrar algún tipo de apoyo de la Unión Soviética, aunque es sólo hasta el 2 de diciembre que Castro señala el carácter marxista-leninista de la Revolución Cubana. Paradójicamente, el cercamiento militar de los Estados Unidos, aceleró la conversión del régimen cubano en comunista. Posterior a las reacciones oficiales, en el encuentro en Punta del Este, Uruguay, el Che Guevara le escribió una nota a Kennedy a través de Richard N. Goodwin, secretario de la Casa Blanca, que decía: Gracias. Playa Girón. Antes de la invasión, la revolución estaba débil. Ahora es más fuerte que nunca” Anderson, Jon Lee. *Che Guevara: A revolutionary life*. 1997. Grove Press. New York City, p. 510.

10 años para las Américas, revisión permanente de los Planes de Desarrollo para cada país por parte de Consejo Interamericano y Social, ofrecimiento de 500 millones de dólares, promoción de la integración económica y la concurrencia de capitales a América Latina, colaboración norteamericana en la estabilidad de los precios de las mercancías exportadas por las naciones latinoamericanas, aceleración del programa de “Alimentos por la Paz”, acuerdos para el crecimiento de la enseñanza técnica, la colaboración científica y los intercambios de profesionales y expertos, y el fortalecimiento de los sistemas de seguridad de la OEA contra cualquier amenaza⁷³.

Durante el encuentro en Punta del Este, la presentación de la propuesta norteamericana se impuso como documento base del encuentro y punto de inicio para el debate. Esta propuesta tenía cuatro secciones: objetivos de la alianza, desarrollo económico y social, integración económica para América Latina y aumento en las exportaciones de productos básicos y materias primas en general. La delegación norteamericana amplió su propuesta e hizo hincapié en el capítulo III (Medidas de acción inmediata y a corto plazo), para destacar la centralidad de la movilización de recursos internos y la ayuda propia. La finalización de los proyectos ya iniciados, fue parte fundamental en el desembolso de los recursos de ayuda económica. Tal ampliación fue aceptada y finalmente reconocida en la carta. De los 100 mil millones de dólares a ser invertidos en 10 años, los Estados Unidos se responsabilizaron a movilizar recursos por 20 mil millones de dólares (el 20% del total de los fondos de inversión), y de estos montos cerca del 70% fueron fondos en forma de préstamos para proyectos de desarrollo⁷⁴. No fueron un regalo, ni una donación, sino un préstamo a largo plazo que tarde o temprano los países latinoamericanos tuvieron que pagar.

Una segunda ampliación se hizo al capítulo IV (ayuda externa para apoyar los programas de desarrollo). En este sentido los flujos de ayuda económica de los EE.UU u otro país exportador de capitales, se condicionó a los éxitos en materia de cumplimiento, ayuda propia, y política económica y social acordes con la Carta de Punta del Este. Fue imprescindible que se diera atención preferente a proyectos que harían uso de recursos ociosos, especialmente mano de obra, con el fin de atender las necesidades sociales más urgentes. En particular, se buscó el uso eficiente de los recursos naturales, el fortalecimiento agrícola y el mejoramiento de los servicios de mercadeo y distribución. Los planes de desarrollo jugaron un papel fundamental en reconocer las prioridades para el uso racional de fondos disponibles. En otras palabras, se anunció recursos de asistencia internacional, pero estos no podían ser empleados a discreción por los gobiernos. Se propició un uso técnico de estos recursos, aunque en la práctica, los realizadores de los planes de desarrollo fueron los mismos gobiernos, así que la los planes de desarrollo fueron sólo una expresión técnica de una prioridad política. Como decía Arturo Escobar:

⁷³ Discurso de Kennedy frente a los diplomáticos latinoamericanos el 13 de marzo de 1961 en la Casa Blanca. Disponible en la página del Centro de Estudios Estadounidenses. Versión original de la USIA. http://www.cecolombia.org/dkfinder/userfiles/files/002_DiscursoKennedy_USIS.pdf consultado el 16 de agosto de 2012.

⁷⁴ AID, The AID Program. United States Information Agency. Washington D.C. Junio de 1964. Pp. 27

La planificación encarnó la creencia que el cambio social puede ser manipulado y dirigido, producido a voluntad. Así la idea de que los países pobres podrían moverse más o menos fácilmente a lo largo del camino del progreso mediante la planificación, ha sido siempre tenida como una verdad indudable, una creencia axiomática que no necesita demostración, por expertos del desarrollo de diferentes layas⁷⁵

En esta dirección, la delegación norteamericana propuso la creación de un comité de expertos en planes de desarrollo con las siguientes funciones: recibir, discutir y evaluar los programas nacionales de desarrollo; seguir el curso y la ejecución de los planes; presentar un informe anual al CIES (Consejo Interamericano Económico y Social); ofrecer información a gobiernos y entidades financieras. Esta ampliación dio forma al capítulo V (organización y procedimientos), donde el CIES, el BID y la CEPAL tuvieron la tarea de designar una nómina de 9 expertos. Aunque la propuesta inicial norteamericana consistió en un comité integrado por el Presidente designado por el Secretario General de la OEA, y ocho miembros designados por el CIES de una lista presentada por el BID, la OEA y la CEPAL. En esta propuesta, el consejo de expertos o sabios, tendría una sobrerrepresentación de la OEA, y con ello de los Estados Unidos. Sin embargo, producto de las discusiones, las delegaciones de Argentina, Chile, Brasil y México lograron reducir el peso de la OEA en este comité, y permitir al BID y a la CEPAL elegir directamente representantes en este comité sin mediación del CIES⁷⁶.

Las ponencias latinoamericanas no se extendieron en las reformas sociales. De hecho aceptaron a regañadientes las reformas agrarias y las reformas tributarias, sólo porque estas estaban agrupadas con las medidas de interés para las élites económicas y políticas. Respecto a la reforma agraria se reconoció una concepción amplia del problema agrario, tal que se redactó el tema como la urgencia por:

Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientadas a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia de la tierra, [...] mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos. La tierra constituye para el hombre que la trabaja, base de su

⁷⁵ Escobar, A. Planificación. En W. Sachs, Diccionario del desarrollo: Una guía del conocimiento como Poder (págs. 216-234). Perú: PRATEC. 1996

⁷⁶ Se impugnó duramente el comité de desarrollo, por temor a crear instituciones supranacionales. El proyecto presentado por Argentina, Brasil, Chile, México y Perú desvirtuó la idea del comité, así que EE.UU sugirió una mayor participación de las agencias multilaterales y limitó el poder de injerencia de cualquier comité creado. Ninguno podría imponerse sobre las soberanías nacionales.

estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad⁷⁷

Mientras por el lado de la reforma tributaria se acordó:

movilizar y utilizar en forma eficaz, racional y justa, los recursos financieros, mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios, que incluye impuestos adecuados y equitativos sobre los ingresos elevados y los bienes raíces, así como la aplicación estricta para mejorar la administración fiscal⁷⁸

Es importante resaltar que la prioridad de las intervenciones latinoamericanas no estuvo centrada en las reformas sociales necesarias para permitir una distribución equitativa del fruto del progreso económico y social. Una de las preocupaciones más sentidas por los gobiernos latinoamericanos estaba relacionada con las fuertes variaciones de los ingresos percibidos por concepto de las exportaciones primarias, además de las limitaciones para el acceso al mercado norteamericano. El aporte, de estirpe cepalino, fue buscar los medios para que las repúblicas americanas reconocieran que el desarrollo económico de la América Latina requiere la expansión de su comercio, un aumento simultáneo y correspondiente de sus ingresos de dividendos derivados de la exportación, una disminución de las fluctuaciones cíclicas o estacionales de los ingresos (y) la corrección del deterioro secular de sus términos de intercambio. Ante esta sentida urgencia, los Estados Unidos convinieron, a regañadientes, reducir las restricciones a la importación de bienes primarios, apoyar programas de estabilización de los precios, conceder ventajas a los países menos desarrollados, permitir la expansión de sus mercados con preferencia a los países del mismo hemisferio, y eliminar los subsidios a las exportaciones⁷⁹.

Entre pulso y pulso, los EE.UU entregaron muchos más recursos de los presupuestados en el Acta de Bogotá de 1960, mientras los latinoamericanos se comprometieron a costosas exigencias de un comité aparentemente imparcial. Los gobiernos de Latinoamérica buscaron suavizar el sesgo social, sin sacrificar las inversiones altamente productivas, las industrias de base y los sectores prioritarios. Se ganó la incorporación del apoyo a la industrialización como objetivo⁸⁰, aunque las concesiones latinoamericanas fueron en el plano organizativo, mientras las concesiones norteamericanas fueron en el tope de recursos entregados. Estos últimos evitaron la entrega definitiva de las instituciones de la Alianza a los latinoamericanos. En síntesis, las diferencias no fueron sustanciales, justamente porque desde los cincuenta, ambas

⁷⁷ International Conferences, Commissions, and Expositions, Inter-American Committee on the Alliance for Progress (CIAP), Office of Records of the Committee 1964-1968. Box 2, ARC ID 4708990, Entry P281; RG 43; NAB.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ “El problema de los precios, de los términos de intercambio con los artículos manufacturados que importan, la competencia en mercados mundiales, la exportación de “Stocks”, representan problemas muy sensibles para las economías latinoamericanas” Discurso del presidente del Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso, Carlos Sanz de Santamaría. Ibid.

⁸⁰ Numeral 4, título primero de la Carta de Punta del Este.

Américas venían maquinando una intervención modernizante. Ya sea para hacer frente al comunismo, o simplemente para superar el subdesarrollo. Lo extraordinario de la Alianza es que ambas tuvieron su lugar.

1.4.3. Objetivos de la Alianza para el Progreso

La Carta de Punta del Este, firmada el 17 de agosto de 1961, estableció 94 metas que cubrieron cada uno de los aspectos de la actividad económica y social, muchas de ellas fueron extraordinariamente específicas, como el mejoramiento de las expectativas de vida en la década (mínimo cinco años), la provisión de agua potable (no menos del 70% de cubrimiento urbano y 50% de cubrimiento rural). Cada uno de estos 94 indicadores respondió a doce objetivos establecidos en la Carta de Punta del Este. Un primer grupo de objetivos se enmarcaron en el terreno económico. Se proponía por ejemplo: una tasa de crecimiento no inferior a 2.5% anual per cápita, reducir la dependencia externa mediante una diversificación de las exportaciones, acelerar el proceso de industrialización racional, mantener niveles de precios estables y aumentar la productividad agrícola. Un segundo grupo de objetivos económicos buscaron una relación más provechosa del comercio con el resto del hemisferio, por lo cual se trazó fortalecer los acuerdos de integración económica de América Latina y crear programas de cooperación para evitar las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas. El último bloque de objetivos fue el más visible para la población en general. Estas metas fueron: distribuir equitativamente el ingreso, impulsar reformas agrarias “dentro de las particularidades de cada país”, eliminar el analfabetismo en los adultos del hemisferio, aumentar en 5 años la esperanza de vida al nacer, mejorar la capacidad de aprender y aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso⁸¹.

Todos estos objetivos, creados también bajo el espíritu y la anuencia de gobiernos latinoamericanos aliados, estuvieron acotados por un marco político específico. Durante el evento en Punta del Este, cada uno de los países salvo Cuba, firmó la Declaración de los Pueblos, para comprometerse a la búsqueda de importantes reformas sin renunciar al perfeccionamiento de las instituciones democráticas:

Esta Alianza se funda en el principio de que el amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de trabajo, techo y tierra, escuela y salud. No hay ni puede haber sistema que garantice verdadero progreso si no proporciona las oportunidades para que se afirme la dignidad de la persona que es fundamento de nuestra civilización⁸².

La Carta consagró un tridente explosivo. Democracia, reformas estructurales y estabilidad política. Muchas reformas sólo se hicieron bajo gobiernos autoritarios, y no siempre las reformas permitieron la estabilidad política. También la estabilidad política pudo alcanzarse

⁸¹ Dreier, John. La Alianza para el Progreso: Problemas y Perspectivas. Editorial Novaro. México. 1962. Apéndice II: Carta de Punta del Este. Agosto de 1961. Punta del Este Uruguay.

⁸² Ibid. Apéndice I: Declaración de los Pueblos de América. Agosto de 1961. Punta del Este Uruguay

bajo regímenes democráticos, pero las transacciones que se gestaron entre élites apaciguaron las reformas. Las contradicciones no fueron pocas, pero los recursos empeñados para el éxito de la Alianza no fueron convencionales. Además del dinero (interno, externo, privado y público), la Carta creó nuevas agencias, articuló la maquinaria interamericana y convocó a la banca multilateral.

Una de las características más sobresalientes de la Alianza fue la maquinaria intergubernamental que se propuso construir. Sólo es comparable con la comunidad europea. Se estableció un panel de expertos para asistir a los países en la preparación de los planes nacionales. Estos expertos fueron llamados “los nueve sabios”, elegidos por sus competencias técnicas individuales y no como representantes de los gobiernos. Tuvieron autonomía para interpretar cada tarea, de acuerdo a sus propios términos de referencia. Este fue un precursor de tipo supranacional como el Tribunal Interamericano de Planeación del Desarrollo. Los paneles fueron agregados al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA para propósitos administrativos. El CIES tuvo la tarea de presentar un reporte anual sobre el desempeño de todos los miembros de la OEA en las tareas de la Alianza. Todos los análisis y avances en la ayuda económica dependieron originalmente de los resultados respecto a los planes de desarrollo, que para la época eran una rareza política.

1.4.4. El primer ajuste de la Carta de Punta del Este: creación de la CIAP en 1963

Luego del primer año de la alianza, rápidamente la maquinaria de la administración norteamericana extendió su influencia sobre la infraestructura multilateral. El primer signo de reforma fue el llamado a los ex presidentes Alberto Lleras Camargo de Colombia y a Juscelino Kubitschek de Brasil, con la intención de proponer cambios en la arquitectura de la alianza. El principal objetivo fue cómo adoptar el sistema interamericano para jugar un rol más dinámico y efectivo en la Alianza. El resultado de estos informes de los ex presidentes fue la creación de un cuerpo permanente con la capacidad de coordinar y ejercer funciones ejecutivas sobre la Alianza. Era clave llevar a cabo reformas para superar los cuellos de botella burocráticos para desembolsar los recursos⁸³, y en ello existió un consenso total por parte de las delegaciones

⁸³ “El principal cuello de botella de la primera etapa de la APP fue la escasez de proyectos adecuadamente preparados y listos para la financiación e implementación” La incapacidad para llevar a cabo proyectos puede desinflar las expectativas creadas por la Alianza y multiplicar los casos de déficits comerciales y fiscales. Fue necesario abandonar la propuesta del panel de expertos de la IA-ECOSOC enfocada en la redacción de planes de presupuesto que sólo listan el conjunto de ideas proyectadas, sin que por ello se pueda articular un plan factible para las reformas de la Alianza. Por eso se sugiere que la AID presente un agresivo ingrediente externo que permita asignar responsabilidades a un personal capacitado coordinado por la AID. La asistencia en la financiación debería estar sujeta a la apropiación de fondos y la adecuada preparación de los actuales planes de desarrollo. Memorando de William V. Turnage (Director de la Oficina Interamericana de Asuntos Regionales y Económicos) a Robert Woodward (Asistente de la Secretaría de Estado), 15 de febrero de 1962, “The critical Need of the Alliance for Progress”; General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Country and Subject Files. Box 1, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; RG 59; NAB. Posición de los Estados Unidos sobre la Planeación a Nivel Latinoamericano y la Integración Económica, 26 de febrero de 1965. Preparativos de la VIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina en Viña del Mar, Chile, marzo 13-

latinoamericanas. Fue así como emergió el Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso –CIAP-. Este órgano tuvo siete miembros en representación de todos los países que participan de la APP, aunque todos fueron previamente autorizados por la delegación norteamericana. Así que los gobiernos eligieron al ex ministro colombiano de Finanzas Carlos Sanz de Santa María, como presidente de la CIAP hasta 1973. Así que con estos cambios, los Estados Unidos aseguraron un mayor dinamismo de la Alianza, pero también un mayor control político sobre los destinos de los recursos para la ayuda económica.

Con la creación del CIAP, la nómina de los nueve pasó a tener funciones de evaluación, asesoramiento y acompañamiento del CIAP a través del mecanismo de los Comités ad hoc, los programas nacionales de desarrollo y de hacer recomendaciones. La Nómina pasó a ser el cuerpo técnico del CIAP, mientras que esta última tomaba las decisiones sobre las acciones a seguir y los presupuestos a desembolsar⁸⁴. Las decisiones técnicas fueron separadas de las decisiones políticas. Mientras la Nómina evaluaba y sistematizaba las “necesidades”, teniendo en cuenta que la ayuda financiera no sólo buscó cubrir los déficits de los planes nacionales, sino que también estimuló al máximo el esfuerzo nacional. No obstante, fue la CIAP la responsable de disponer y administrar las acciones y responder sobre las “disponibilidades”, dado que su misión fue gestionar las fuentes de financiación internacionales. El presidente Carlos Sanz de Santamaría definió estas responsabilidades de la siguiente manera:

La tarea principal del CIAP es la de emplear todo el peso político del continente para obtener que el esfuerzo nacional de ahorro sea suficiente y los recursos externos complementarios para el efectivo cumplimiento de las metas planteadas en la Carta de Punta del Este⁸⁵

Como explica un telegrama de Thomas Mann, uno de los representantes más poderosos del Departamento de Estado y Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, a Walt Rostow como representante de su país en CIAP, para los Estados Unidos La reestructuración de la alianza tiene los siguientes propósitos⁸⁶:

29; General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Office files 1951-1967. Box 5, ARC ID 2867032, Entry 163; RG 59; NAB.

⁸⁴ Tres meses después de entrar en funcionamiento la CIAP (agosto de 1963) renunciaron varios miembros de la Nómina, entre ellos Manuel Noriega Morales (reemplazo Raúl Hess), Hernándo Agudelo Villa y Harvey Perloff (reemplazo Hollis Chennery). De igual manera renunciaron a el CIAP el representante de los Estados Unidos, el señor Teodoro Moscoso (reemplazado por Rostow) y el representante de Brasil, Ecuador y Haití, el señor Celso Furtado (CIES eligió reemplazo). Se relegó completamente a un función de estricta asesoría, al consejo de sabios.

⁸⁵ Discurso del presidente del Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso, Carlos Sanz de Santamaría; International Conferences, Commissions, and Expositions, Inter-American Committee on the Alliance for Progress (CIAP), Office of Records of the Committee 1964-1968. Box 2, ARC ID 4708990, Entry P28; RG 43; NAB.

⁸⁶ Telegrama de Thomas Mann a Rostow (Representante de los Estados Unidos en el CIAP) sobre la política de los Estados Unidos hacia la CIAP, 21 de marzo de 1964; General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Office files 1951-1967. Box 2, ARC ID 2867032P, Entry 163; RG 59; NAB. Traducción del autor.

Con la creación de la CIAP, la política estadounidense se expande hacia América Latina de dos maneras: aceptando los consejos norteamericanos para acceder a los recursos externos y mediante las medidas de presión para la consecución de recursos propios. Para desempeñar este doble rol se requiere que el CIAP adquiriera suficiente prestigio como voz de los latinoamericanos, tal que sus consejos adquirieran peso sobre las medidas de autoayuda y ajuste. Esta posibilidad es dificultosa ya que debe evitarse que el CIAP no espere adquirir control directo sobre los fondos de asistencia, aunque si debe crecer su prestigio como representante creíble del interés latinoamericano

Para que el CIAP adquiriera este doble rol, los Estados Unidos deben: a) Destacar que cada consejo del CIAP en general, y las recomendaciones de Sanz en particular deben ser tomadas en cuenta; b) seguir las sugerencias hechas por la CIAP, para activar la búsqueda de recursos internos de cada país; c) proveer respaldo para la CIAP en cada asunto, en particular en los concernientes al fortalecimiento de los aspectos multilaterales de la Alianza, siempre minimizando la impresión que se tiene del programa como acuerdo bilateral, d) gestionar bilateralmente los datos que mejoren los reportes del Comité de los Nueve, con el máximo grado de compatibilidad con los juicios e intereses de los Estados Unidos; e) disponer de los recursos de los Estados Unidos cuando las recomendaciones de la CIAP así lo sugieran, además de buscar similar cooperación de las agencias internacionales; f) en los programas de préstamos, respaldar la imagen de que el CIAP es una efectiva unidad de política multilateral...

De esta manera, el primer reajuste de la Carta de Punta del Este recuperó lo que los Estados Unidos habían perdido en las negociaciones en 1961. Con la CIAP se centralizaron varias funciones dispersas entre el consejo de los nueve y la CIES. La CIAP pudo revisar los avances de los planes nacionales, gestionar recursos para la Alianza y permitirle una mayor discreción a los Estados Unidos sobre los recursos. Estos fueron atribuidos con un criterio político, en lugar del criterio técnico entregado al consejo de los nueve.

De igual manera, el reajuste de la CIAP también fue una expresión de la toma de control de la AID por parte de la Secretaría de Estado. La vieja y ortodoxa maquinaria de política exterior absorbió a la nueva maquinaria de política exterior, y se hizo mucho más incisiva, mucho más funcional para los intereses norteamericanos en el hemisferio. Los tres primeros años de la Alianza fueron experimentales tanto para los latinoamericanos, ya que tuvieron que crear cuerpos de estadística y planeación capaces de preparar los informes nacionales (Country Reviews), y para los estadounidenses, porque ensayaron los medios para actualizar su política exterior hacia el hemisferio sin editar definitivamente la experiencia histórica de la Secretaría de Estado y la CIA.

1.4.5 Nueva maquinaria y vieja maquinaria para la Alianza: AID y Secretaría de Estado

La política exterior hacia el hemisferio durante la posguerra fue signada por el enfrentamiento contra el nacionalismo y el comunismo. El brazo de hierro fue útil en varias oportunidades, y en otras la asistencia vía créditos, libre comercio y libre inversión. Todo iba bien hasta que las amenazas surgieron, desde la traumática visita de Nixon a Latinoamérica, hasta la Revolución Cubana bajo la nariz del imperialismo. En ese marco se hizo urgente una intervención que buscara no solamente la adhesión incondicional de los gobiernos, sino que conquistara los corazones y las mentes de los pueblos latinoamericanos. Fue así como los influyentes teóricos de la modernización y los estructuralistas latinoamericanos de la CEPAL pudieron hacerse oír en estos escenarios interamericanos. La clave de la mediación de estos intelectuales, consistió en recoger la herencia de la guerra fría y combatir al enemigo reduciendo las justificaciones para una revolución comunista. Se continuó combatiendo el comunismo, pero esta vez ya no exclusivamente con balas y libertad de empresa, sino también con planificación del desarrollo.

El recambio de una política de indiferencia a una política de activa ingeniería social requirió nuevas instituciones, una nueva maquinaria directora de la extraordinaria intervención que se abrió paso por la década de los sesenta. Tarea para la que no estaba preparada ni la Secretaría de Estado, ni los programas de ayuda anteriores a 1960. El Acto de Asistencia Extranjera de 1961 creó la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), con el objeto de llevar al siguiente nivel la experiencia de apoyo a la recuperación en Europa y Asia, pero esta vez para el mundo subdesarrollado⁸⁷. La administración de la agencia tuvo un rango similar al de un Subsecretario de Estado y con autonomía respecto a los programas anteriores. Organismos anteriores como la DLF (Development Loan Fund) y la ICA (International Cooperation Administration) fueron sustituidas por la AID. Se combinó los préstamos para el desarrollo y la asistencia técnica en una agencia organizada sobre una base regional y país por país, en lugar de la organización funcional y no geográfica de las antecesoras de la AID. La planeación a nivel nacional fue elevada al rango de política oficial. La nueva agencia tuvo la capacidad de organizar una ayuda comprensiva por país (“comprehensive country programming”), en los cuales los equipos por país (“country-team”) fueron claves para formular los programas por país (“country-program”). De esta manera, la nueva agencia fue mucho más funcional a las metas trazadas por el gobierno norteamericano para la política exterior. Se politizó la ayuda para el desarrollo, con la intención inicial de hacer avanzar la Alianza para el Progreso.

La nueva agencia no sólo unificó los esfuerzos de asistencia separados por programa, sino que además hizo parte del esfuerzo norteamericano por lavar la imagen de las intervenciones de la CIA y la Secretaría de Estado. Todas las asistencias tuvieron como meta, no anteponerse a la soberanía nacional, y crear condiciones para la autosostenibilidad. De hecho, la asistencia fue articulada a los Planes Nacionales, con la clara intención de evitar esfuerzos dobles, además de

⁸⁷ AID (1964). Op. cit. P 25

ser aceptados por el gobierno de cada país⁸⁸. Los principios de la AID fueron: la autoayuda, con la cual los gobiernos nacionales se comprometieron a movilizar recursos internos para multiplicar los efectos de la asistencia; la cooperación con un mundo libre, con lo que los programas de asistencia fueron articulados con la asistencia de otros países industrializados; transición hacia la autosostenibilidad, tal que todos los programas de la AID fueron temporales, y buscaron siempre atraer finalmente la inversión extranjera para un crecimiento satisfactorio y sostenido⁸⁹.

Excepto por las actividades especiales, el programa de la AID se dividió en tres principales categorías autorizadas por el Congreso: préstamos para el desarrollo, asistencia técnica/donaciones para el desarrollo, y asistencia de apoyo. A principios de los años cincuenta, los programas de asistencia, llevados a cabo por organismo antecesores de la AID, fueron financiados con préstamos en sólo 6% de los casos. En la medida que los Estados Unidos ensayó nuevas intervenciones, principalmente a finales de los años cincuenta, la totalidad de los programas de asistencia fueron cada vez más financiados con préstamos. A mediados de los sesenta, la Alianza contó con una AID especializada en préstamos para el desarrollo. El 70% del total de su programa se financió con préstamos (Ver figura 1.1). Estos préstamos fueron pagados en dólares, y de acuerdo al Congreso norteamericano, a partir de 1963, los términos mínimos exigieron que se paguesen $\frac{3}{4}$ del servicio de la deuda para la primera década. En otros casos, las condiciones tenían términos más exigentes. En el caso de las donaciones para el desarrollo y asistencia técnica, la agencia para América Latina subencargada fue el IIAA (Institute of Inter-American Affairs). Los proyectos que lideró esta agencia fueron programas de salud pública, educación, vivienda, industria y agricultura. Durante los sesenta hizo énfasis en la provisión de equipo y material de apoyo para los especialistas norteamericanos suscritos a las instituciones de desarrolla en el exterior.

La tercera categoría es la asistencia de apoyo, y puede fundarse en préstamos o subvenciones a proyectos de capital y actividades de seguridad interna. De acuerdo al Congreso estadounidense, bajo esta categoría se autoriza ayuda económica directamente hacia objetivos políticos y de seguridad.

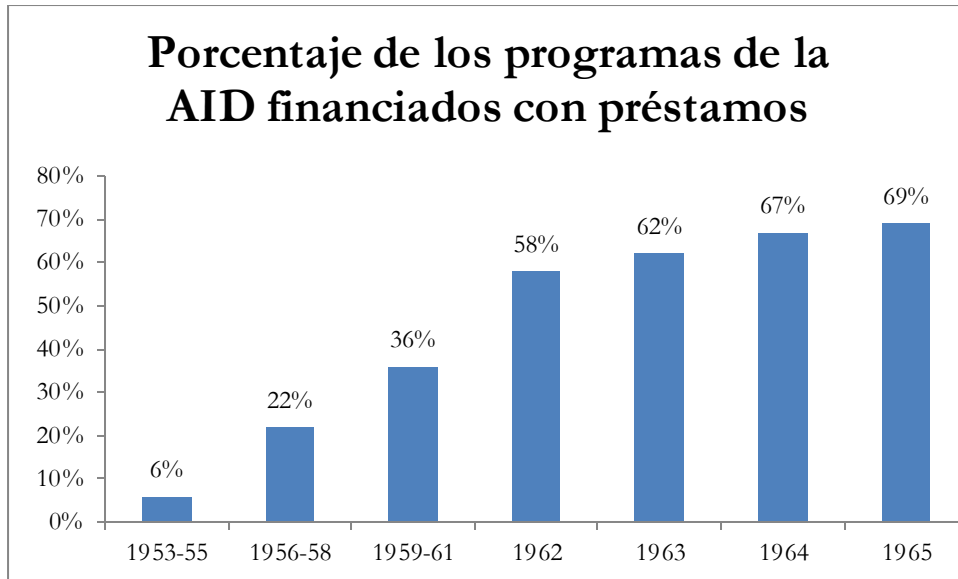
... para ayudar a aliviar la tensión en la economía de un país como resultado de grandes gastos en defensa, para mantener el acceso a las bases [militares] de Estados Unidos, para mantener la estabilidad económica en los países en los que los EE.UU. tiene intereses políticos estratégicos, o para fomentar la independencia del predominio del Bloque [Soviético] en regiones sensibles⁹⁰

⁸⁸ El principal instrumento de la Alianza fue el Comité Interamericano sobre la Alianza para el Progreso, y su principal instrumento fue "the country review", en los cuales cada año los ministros de planeación y desarrollo de cada país latinoamericano presentan sus planes de desarrollo de corto y mediano plazo ante el comité de expertos de la CIAP. Así los objetivos y planes fueron revisados, modificados, redefinidos y alterados.

⁸⁹ AID (1964). Op.cit. P 15

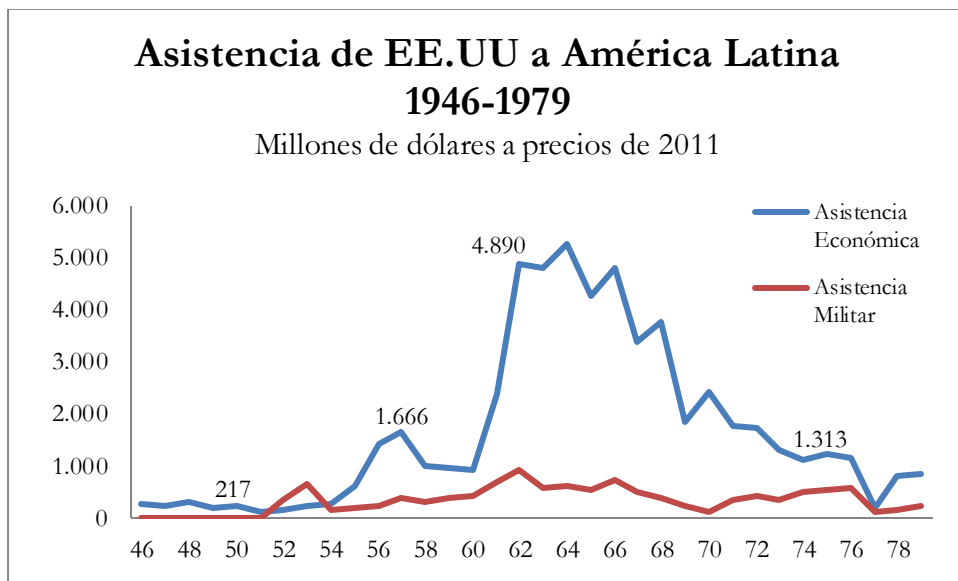
⁹⁰ AID (1964). Op.cit. PP 27-28

Figura 1.1 Porcentaje de los programas de la AID financiados con préstamos



Fuente: AID, The AID Program. United States Information Agency. Washington D.C. Junio de 1964. Pp. 25

Figura 1.2. Asistencia de EE.UU a América Latina 1946-1979



Fuente: US Overseas Loans & Grants [Greenbook], <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>⁹¹

⁹¹ El número de países que componen este cálculo de América Latina es incompleto. Faltan varios países de Centroamérica. Los países presentes en el cálculo son: Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Ver Anexo 2. Traducción del autor.

Como se ve en la figura 1.2, ya en los años 50, con el viraje de la política exterior de Eisenhower, había un aumento notable en la asistencia económica para América latina. Hacia 1957, los gastos correspondientes a este rubro se habían multiplicado por cuatro. Si embargo, el gran auge se registra a partir de la administración de Kennedy. Con la arriesgada Alianza para el Progreso, y elevó considerablemente la asistencia económica para la década de los sesenta. . Hacia finales de los años 60, se nota un descenso notable, pero solo fue hasta 1974 que la ayuda económica norteamericana para América Latina, se redujo de nuevo hacia los niveles alcanzados hacia finales de los años cincuenta (Ver figura 1.2).

La APP elevó sustancialmente los montos de ayuda a América Latina. Bajo el gobierno de Kennedy y Johnson, Latinoamérica recibió cerca del 18% del total de la ayuda norteamericana, comparada con el 3% bajo el gobierno Truman y el 9% bajo el gobierno de Eisenhower. De acuerdo a fuentes oficiales de los EE.UU, se ofreció 1.4 mil millones por año entre junio de 1962 y junio de 1967. Si se considera adicionalmente la inversión privada, el total alcanza los 3.3 mil millones por año para este mismo periodo⁹². De acuerdo a otra fuente, el total de ayuda recibida correspondió a 22.3 mil millones de dólares⁹³, sin embargo, no todos estos recursos llegan para inversión y desarrollo porque previamente los países del tercer mundo han adquirido importantes deudas con los del primer mundo, haciendo del monto neto una cifra que ronda entre los 4 mil millones y 10 mil millones para toda la década⁹⁴.

La AID fue la principal fuente de recursos de ayuda económica para América Latina durante los sesenta⁹⁵, y representó la confluencia interna del viraje de Eisenhower, la influencia de los teóricos de la modernización, el activismo de Kennedy y las viejas resistencias conservadoras de las agencias antecesoras de la AID. Los arquitectos de la Alianza buscaron reorganizar los fragmentos de los programas de asistencia, en torno a un sistema mucho más racional. La meta fue crear un instrumento de política más incisivo para perseguir las metas de desarrollo pactadas en la Carta de Punta del Este. Sin embargo, la política exterior norteamericana no estuvo dominada durante los años cincuenta por el brazo más liberal de los funcionarios de Eisenhower⁹⁶. La preeminencia de una burocracia conservadora e ideologizada que tenía cama en la Secretaría de Estado, fue fundamental para explicar el papel de la AID durante la segunda parte de los sesenta. De hecho, el pulso entre la AID y la Secretaría de Estado se

⁹² Rogers, W. D. *The twilight struggle: the Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America*. New York: Random House. 1967. Pp. 199.

⁹³ Smith, T. *The Alliance for Progress: The 1960s*. En A. Lowenthal, *Exporting democracy: The United States and Latin America* (págs. 72-92). Baltimore: John Hopkins University Press. 1991

⁹⁴ Smith, P. H. *Talons of the eagle: Dynamics of US-Latin American Relations*. New York: Oxford University Press. 2000. Pp. 153.

⁹⁵ Aunque la AID fuera la principal agencia de ayuda externa, esta sólo representó el 40% de todo el flujo de dólares hacia América Latina durante la década de la Alianza. Los departamentos del Tesoro, Agricultura, y Defensa (PL 480, Food for Peace) no estaban bajo control de la AID. Estas agencias representaron una variedad de intereses públicos y privados, además de sus propios intereses burocráticos, que no siempre confluyeron con la propuesta inicial de la AID para la Alianza.

⁹⁶ Davidson, John. *The implementation of the Political Development Goals of the Alliance for Progress*. Dissertation of Political Science. University of Wisconsin. 1976. Pp 70

evidenció en los bandazos de la política exterior los primeros tres años de la Alianza. Luego, con el triunfo de la vieja maquinaria política, se crearon nuevos cuerpos para darle mayor dinamismo a la Alianza (CIAP), pero también para expresar de manera más diáfana la voluntad estadounidense. Entre tensiones y mutuos disgustos, finalmente la Secretaría de Estado fungió como responsable de los funcionarios norteamericanos de la Alianza, y tomó control total sobre la dirección de la AID. A diferencia de las décadas anteriores, el renovado dominio de los conservadores de la Secretaría de Estado y la AID⁹⁷, permitió potenciar la política exterior gracias a la nueva arquitectura institucional armada para responder a la Alianza. Esta reestructuración de la política exterior, favoreció la búsqueda sistemática de metas en los ámbitos político, social, económico y militar. Con lo que los intereses norteamericanos fueron óptimamente defendidos a través de una caja de herramientas de naturaleza técnica y política mejor articulada y racionalizada, sin duplicadores de funciones, ni mayores confrontaciones entre agencias. La Alianza fue vital en el perfeccionamiento de los instrumentos de política exterior norteamericana.

Por otro lado, la política del desarrollo de largo plazo como medio para combatir el comunismo sedujo a los latinoamericanos, en parte por el camino andado gracias a la CEPAL y la anuencia de los líderes más liberales y creyentes de la planificación del desarrollo. Sin embargo, estos ideales no conquistaron a los funcionarios de la Secretaría de Estado⁹⁸, ni a los viejos funcionarios que cayeron en la AID luego de la liquidación de las anteriores agencias. Estos percibieron a los teóricos de la modernización, localizados principalmente en la AID, como los intrusos amateurs en la jurisdicción de los diplomáticos profesionales. Aunque ambos habían declarado la guerra al comunismo y al nacionalismo, los medios para combatirlos fueron diferentes. A diferencia de otras muchas agencias del Estado, la AID y sus equipos por países fueron ubicados espalda contra espalda con los equipos por país de la Secretaría de Estado. Compartieron una misma locación y fueron dirigidos por un mismo jefe luego de la reestructuración de 1963. La arquitectura de los programas de asistencia, no sólo buscó el logro de los objetivos de la Alianza, sino que además facilitó la instrumentalización de la ayuda por parte de la Secretaría de Estado, aunque tal control no siempre coincidió con los objetivos de la Alianza.

1.4.6. Una Alianza con múltiples propósitos

En síntesis, el discurso de Kennedy del 13 de marzo es un compendio de iniciativas norteamericanas, pero con un lente latinoamericano sobre la realidad. Los 10 puntos que propuso el presidente norteamericano frente a los diplomáticos, retoma el Acta de Bogotá, y

⁹⁷ “Entre el personal de la AID vinculado con Latinoamérica parece existir una escisión que separa a aquellos de gran antigüedad de los contratados recientemente, durante el período de Kennedy-Johnson. Los antiguos se resintieron con los nuevos y articularon ese resentimiento en forma de observaciones mordaces con respecto a la falta de experiencia de las misiones de la AID y, por supuesto, a su política” Petras, James; La Porte, Robert. Temas y problemas del desarrollo latinoamericano vistos por funcionarios estadounidenses: década del setenta. Desarrollo Económico, Vol 19, No. 38. 1970. Pp 252

⁹⁸ Petras, James, y otros. (1970). Op.cit. P 78

en gran manera, las recomendaciones del informe Mayobre⁹⁹, conformado por especialistas latinoamericanos. Es por esta razón que la Alianza no fue impuesta y ajena a los latinoamericanos, sino que su familiaridad le permitió una recepción rápida¹⁰⁰. En lugar de las infinitas controversias de un escenario con fuerte presencia del nacionalismo, hubo respaldo y optimistas expectativas. Aquí debe reconocerse el trabajo de la CEPAL, la defensa de la operación panamericana de Brasil, la creación del Banco Interamericano para el desarrollo BIRD, y finalmente la aceptación de los Estados Unidos del Acta de Bogotá. Estos fueron cimientos para una nueva etapa de las relaciones interamericanas. La Alianza fue antes de 1961, un cuerpo de ideas que rondaban las esferas académicas y políticas del hemisferio, pero que fueron atrapadas en un programa real en virtud de los renovados intereses de los Estados Unidos en el hemisferio luego de la Revolución Cubana.

Sin embargo, como se ha visto en los apartados anteriores, la APP nunca llegó a ser un instrumento multilateral. Aunque se crearon varios comités repletos de administrativos y políticos latinoamericanos importantes, la administración de fondos siguió siendo estrechamente controlada por el gobierno norteamericano.

⁹⁹ Levinson y Onís. *Óp. cit.* Pp. 23-67. En este informe se hacía referencia a: 1) la urgencia de proveer capital de largo plazo y la estabilización de precios de productos básicos; 2) captar el imaginativo de las masas, con el objeto de lograr que la ayuda y cooperación no estuviera atada o relacionada a la búsqueda lucrativa de inversión; 3) todos los planes deben considerar las limitaciones técnicas y económicas de los empresarios-, 4) tener presente que no será fácil vencer la resistencia de los empresarios privados latinoamericanos.

¹⁰⁰ Sanz de Santamaría, Carlos. *Making the Alliance Work*. Pp. 121-127. En Scheman, Ronald. *The Alliance for Progress: A Retrospective*. Praeger Publishers, New York. 1988. Para el principal responsable de la CIAP – Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso- “The agreements signed at Punta del Este had a genuine Ibero-American origin and spirit” Pp. 123.

Capítulo 2. Estados Unidos y las reformas agrarias en la década de los cincuenta

En este capítulo se aborda las reformas agrarias de Japón, Corea y Taiwán, como parte del ajuste y refinamiento de los instrumentos de intervención norteamericana en los asuntos rurales. En este sentido, las reformas agrarias en Asia cobran importancia como antecedente de la Alianza para el Progreso, porque fueron exitosas como mecanismo de inclusión social de gran parte de la población rural, y adicionalmente porque fueron el laboratorio de las posteriores intervenciones agrarias de los Estados Unidos en el resto del mundo. Luego de la II Guerra Mundial, el fin del imperio japonés y la débil presencia europea en sus colonias abrieron un lugar para los movimientos independentistas, nacionalistas y comunistas. Es por esta razón que Estados Unidos buscó asegurar una transición pacífica, aunque efectiva, para recortarle cualquier margen de oportunidad al comunismo chino y soviético. Transición de la que hicieron parte los programas de reforma agraria y desarrollo rural.

En la segunda parte del capítulo, se reconstruye las lecturas del problema agrario por parte de los Estados Unidos y sus campañas diplomáticas por imponer una visión de reforma agraria funcional a sus intereses en cada país. En este sentido, la reforma agraria fue un campo de lucha que expresó las tensiones propias de la Guerra Fría, además de las consideraciones del nacionalismo del periodo de posguerra. Por esta razón, rápidamente los Estados Unidos clasifican los tipos de reformas agrarias para reconocer el enemigo hemisférico en las políticas agrarias. La confiscación, expropiación y colectivización fueron referenciadas como parte de la estrategia política soviética; mientras que la modernización, acceso a capitales, y crecimiento de las granjas familiares fueron conexos a una reforma agraria funcional a los intereses estadounidenses. Para garantizar la prevalencia de la visión norteamericana de la reforma agraria en los escenarios multilaterales, sus delegaciones diplomáticas emplearon un arsenal de recursos políticos y económicos, con los cuales se aseguraron la agenda y prioridades de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia agraria.

La última sección aborda la reforma agraria y la relación con la Alianza para el Progreso. La presencia de esta temática como sección final, tiene la intención de presentar el aporte concreto en materia agraria para el hemisferio occidental, luego de las experiencias de intervención en Asia y los debates y tensiones en los escenarios multilaterales. Aquí se

identifican los múltiples brazos de las organizaciones internacionales, pero también se identifica la línea ideológica que cohesiona el accionar de las políticas agrarias de la intervención norteamericana. La ONU y la FAO por un lado, y la OEA y el IICA por el otro, confluyeron para asistir las reformas agrarias en América Latina, sin imponerle al bloque social dominante de cada país una reforma que pusiera en riesgo la estabilidad política y económica nacional. Finalmente, se presenta la tesis del pacto implícito pero objetivo, entre las élites latinoamericanas y los Estados Unidos, como condicionante definitivo de la reforma agraria, de sus éxitos y sobre todo de sus fracasos.

2.1 Las influencias externas de la reforma agraria 1950-1960

2.1.1 La granja familiar norteamericana contra la colectivización soviética

Sólo fue hasta los años cincuenta, cuando se perfiló la Unión Soviética como enemiga del “mundo libre”, que los crímenes soviéticos adquirieron valor político. Las hambrunas del “comunismo” fueron importantes recursos discursivos para disuadir al mundo, y en particular a Latinoamérica, contra la “vía comunista” de la reforma agraria¹⁰¹. Durante la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1952¹⁰², el representante norteamericano atacó las reformas agrarias de los países bajo influencia soviética, como enemigas de los derechos de propiedad de los granjeros. Bajo esta lógica, si el objetivo de una reforma agraria era la mejor distribución de la tierra, la colectivización no sería la alternativa en cuanto esta permite la concentración de toda la propiedad en manos del Estado. Frente a la pobre distribución de la tierra, la creación de un superterrateno no sería para los EE.UU una solución. La lección fue clara para el gobierno estadounidense, contra la alta concentración de la tierra, la política agraria debe favorecer al granjero familiar, y no condenarlo a masivas expropiaciones.

En esta batalla de premeditados recuerdos y olvidos, el combate por la ruta del desarrollo instó a la delegación norteamericana a contar la historia de la colonización norteamericana como la vía posible y deseable para el mundo libre. En contraste con la experiencia soviética

¹⁰¹ La caracterización de comunismo es errada cuando se hace referencia a la experiencia histórica de la Unión Soviética (1917-1989). Uno de los autores más lúcidos al respecto es Mandel, quien afirma en un texto básico de introducción al marxismo que: “La URSS no es una sociedad socialista, es decir, una sociedad sin clases. Sigue siendo, como al día siguiente de la revolución de octubre de 1917, una sociedad de transición entre el capitalismo y el socialismo...La economía soviética no merece ser calificada como “capitalista” porque sea un sistema de “dominación del productor por los burócratas”, ni porque haya empleado mucho tiempo en el desarrollo prioritario de las máquinas, en detrimento del consumo de las masas. El capitalismo es un sistema específico de dominación de clase, caracterizado por la propiedad privada de los medios de producción, la competencia, la producción mercantil generalizada, el carácter de mercancía de la fuerza de trabajo, las inevitables crisis periódicas de sobreproducción generalizada. Ninguno de estos rasgos pueden encontrarse en la economía soviética”. Citado de: Ernest, Mandel. Introducción al marxismo. Revolta Global. Edición española de 1977. P 62. Disponible en www.revoltglobal.net

¹⁰² Presentación del Representante de los Estados Unidos, Isador Lubin, ante las protestas a favor de una reforma agraria del soviética. Asamblea General de las Naciones Unidas, 5 de diciembre de 1952; Records of the Bureau of Inter-American Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961 Decimal Files, Box 35 Lot 60D665 Entry 742; International Stability to Land Reform RG 43; .NAB.

de colectivización violenta, Estados Unidos presentó durante la Asamblea, atisbos de su propia historia como un modelo exitoso de granja familiar¹⁰³. Luego de la guerra de independencia estadounidense, la progenitura, las tierras para la especulación y cualquier derecho natural sobre la propiedad fue abolido con la Ordenanza Noroeste de 1785 y 1787. Cada nueva familia obtuvo un solo título a un bajo precio (1.25 dólares por media hectárea). Se garantizó el acceso libre a la propiedad¹⁰⁴. Sin acaparamientos excesivos, se inauguró un sistema agrícola familiar que posteriormente fue soportado con apoyo oficial a la investigación, experimentación, educación¹⁰⁵ y luego se abrió paso a la banca privada¹⁰⁶. La iniciativa privada de las granjas familiares fue el centro del dinamismo agrario en los Estados Unidos. De hecho, la misma creación del departamento de agricultura el 15 de Mayo de 1862, fue una solicitud hecha por los granjeros organizados, para adquirir y difundir información agrícola. Para el 9 de febrero de 1889 las funciones del ministerio de agricultura habían crecido hasta convertirlo en un departamento ejecutivo con estatus ministerial bajo la supervisión y control de la Secretaría de Agricultura.

Uno de los periodos de mayor referencia de la política agraria de los Estados Unidos fue la Gran Depresión de los años treinta, y las pragmáticas respuestas de la administración de Franklin Roosevelt. El New Deal buscó recuperar la economía norteamericana del altísimo desempleo, deflación y quiebras en cadena de los años treinta. Además de la depresión, a gran parte de la agricultura norteamericana le había tocado una catástrofe ecológica, el gran “Dust Bowl”. Parte de las medidas gubernamentales fueron dirigidas, según Roosevelt, a reducir la inmensa desigualdad de la que fue víctima la población de agricultores¹⁰⁷. Para tal efecto se incrementó el ingreso agrícola con el establecimiento de precios superiores a los que normalmente fijaría el mercado (precios de sustentación), acceso a créditos baratos para la compra de tierras (reducción de rentas) y estímulo a la reducción de las áreas cultivadas¹⁰⁸. Todas estas medidas evitaron sobreproducciones y variaciones excesivas de los precios y los

¹⁰³ Remarks on Land Reform by US delegation at ECOSOC, Julio de 1951; Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files. Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; Decimal Files; RG 59; NAB.

¹⁰⁴ *Ibíd.* La ley de asentamientos rurales de 1862 (Homestead Act) definió la titularidad de una propiedad de 65 hectáreas a cualquier persona que jamás hubiera tomado las armas contra el gobierno de los Estados Unidos. Esta ley incentivó el poblamiento del oeste con importantes flujos de inmigrantes europeos, luego de la compra de Luisiana y el sur de Arizona en 1853.

¹⁰⁵ *Ibíd.* Ley Morrill de 1862 (Morrill Land-Grant College) permitió usar tierras para la creación de escuelas de formación en ciencias, técnicas militares, ingeniería y agricultura. La Ley Hatch de 1887 permitió la creación de estaciones experimentales agrícolas bajo la dirección de las Universidades beneficiarias de las concesiones de la Ley Morrill, y la Ley Smith-Lever de 1914 logró llevar los resultados investigativos y docentes a las familias granjeras mediante la cooperación y articulación de las instituciones agrícolas.

¹⁰⁶ *Ibíd.* La Ley Federal de Préstamo Agrícola establecida en 1916, permitió a los granjeros acceder a préstamos de largo plazo, bajo interés y préstamos amortizables. Los préstamos se destinaron tanto para las actividades operativas como para las cooperativas agrícolas.

¹⁰⁷ Wayne, Rasmussen. *The New Deal Farm Programs: What they were and Why They Survived*. American Agricultural Economics Association. Vol. 65, No. 5. 1983. En este trabajo se citan varios discursos y pronunciamientos del presidente Roosevelt. La fuente original es: Roosevelt, Franklin D. *The Public Papers and Addresses*, vol. 2, New York: Random House, 1938.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

ingresos. Medidas que respecto a la experiencia soviética, fueron raramente implementadas por coacción directa del Estado¹⁰⁹, aun cuando este periodo es considerado como referente del intervencionismo estatal estadounidense.

Entre los programas agrícolas del New Deal más cercanos a una reforma agraria, se destacan las facilidades creadas para la adquisición de propiedades por parte de los mismos usufructuarios de la tierra, y los reasentamientos de sociedades agrícolas localizadas en territorios erosionados. Ambos lindan con la transformación de la estructura de tenencia agrícola, propia de una reforma agraria. Sin embargo, aun cuando estos programas fueron exitosos durante la década de los treinta, están enmarcados en un contexto histórico ajeno a la transformación de las estructuras de propiedad en los EE.UU. El principal objeto de la legislación agrícola del New Deal, fue evitar una revuelta armada como la sucedía en 1794 con la Rebelión del Whiskey¹¹⁰. Esta legislación buscó preservar y fortalecer la estructura tradicional de la agricultura. Programas como la extensión del servicio eléctrico al campo, las facilidades para el acceso al crédito, los precios de sustentación y la distribución de alimentos supervivieron hasta los años ochenta, mientras que los programas en los que el Estado compró terrenos para luego entregarlos a las comunidades agrícolas, ya sea para que estas lo paguen con créditos de fácil amortización o para facilitar los asentamientos en territorios fértiles, sólo se prolongaron hasta la segunda guerra mundial. La injerencia directa del Estado en la compra y venta de propiedades, fue una “intervención quirúrgica”, limitada a poblaciones específicas y durante un periodo de tiempo acordado. En este sentido, el New Deal creó medidas de alivio a la crisis y mecanismos de estabilidad a los ingresos, pero fue ajeno a una intervención que guarde similitudes con la reforma agraria. Podría aventurarse la hipótesis de una intervención conservadora, donde el conjunto de programas buscó asegurar la estructura de tenencia de la tierra, en lugar de un revolucionario cambio.

El combate por los contenidos de la reforma agraria en las Naciones Unidas fue un pulso que ganó el gobierno estadounidense. De las colectivizaciones soviéticas, las delegaciones norteamericanas fueron muy diligentes para hacer destacar las hambrunas, el atropello gubernamental a los Kulaks y el fracaso en materia de productividad¹¹¹. No era muy difícil

¹⁰⁹ El mismo Kennedy empleo medidas de coacción al programa de trigo, procurando reducir los cultivos no autorizados, sobre la base que todas las medidas contra la corrupción, benefician a los cultivadores en general. Breimyer, Harold F. Conceptualization and dimate for New Deal farm laws of the 1930s. *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 675, No. 5. 1983

¹¹⁰ Wayne, Rasmussen (1938). *Op.cit*

¹¹¹ Las razones técnicas que dificultaron el paso a una economía con intensificación de los procesos productivos pasaron por la desaparición de las reservas de mano de obra y de materias primas. El uso desproporcionado y la falta de atención hacia los daños ecológicos llevó a la conversión de buena parte de las reservas en desiertos. Las razones sociales y políticas que le dan un carácter cualitativo a la industrialización, están asociadas a la cristalización de los mecanismos de participación de democracia socialista. La incapacidad de dar el salto cualitativo en la producción, se explica por los pasos avanzados hacia un régimen obrero autoritario. La innovación se frustró con la contención de la democracia socialista, con la revolución traicionada por Stalin. Mandel, Ernest. *La descomposición de la URSS. Razón y Revolución*. No. 2, primavera de 1996. Edición electrónica.

anticipar la reacción de los dirigentes y representantes en las Naciones Unidas contra esta versión violenta de la política de tierras. Pero no bastaba fabricar un consenso contra la visión agraria estalinista, sino que también era importante instalar la alternativa. Fue así como la “gestión diplomática” le abrió paso a una política agraria al mejor estilo de las intervenciones moderadas del New Deal en los treinta. Al fin de cuentas, los éxitos en materia de productividad, ingresos y estabilidad social estuvieron del lado estadounidense. No obstante, el paisaje de influencias sobre el contenido de la reforma agraria es incompleto si sólo se considera la historia soviética y estadounidense. El carácter global de la guerra fría fue determinante pero no puro. Este también se imbricó de las ricas experiencias globales de las reformas agrarias de Japón, Corea y Taiwán; y en el caso de América Latina, las revoluciones en México y Bolivia. Aun cuando los Estados Unidos propusieron intervenciones moderadas en materia agraria en el hemisferio, siempre tuvieron que lidiar con la lluvia de influencias internas y externas a favor de una reforma agraria menos tímida.

2.1.2 Estados Unidos y las reformas agrarias de Corea y Taiwán

Luego de la segunda guerra mundial la ocupación de Japón y Alemania buscó “democratizar” a los países bélicos, mediante algunos requerimientos básicos para la democracia como el establecimiento de un gobierno constitucional y representativo, y la independencia de la rama judicial¹¹². De igual manera descartelizó la economía (por medio, por ejemplo de la disolución de los zaitbatsus en Japón), se excluyó ciertos elementos reaccionarios del poder y se financió un movimiento a favor del libre comercio mientras los costos de reparación y la política estratégica para la reconstrucción económica fueron asumidos por cada país¹¹³. En el caso específico de la reforma agraria en Japón, la democracia no primó como medio para la consecución de una política agraria explícita, debatida y negociable. Por el contrario, el Estado nipón fue central y represivo en la búsqueda de una reforma agraria que le permitiera excedentes económicos¹¹⁴ para constituir, financiar y dirigir el proceso de industrialización.

En Sur Corea y Taiwán, el proceso reformista empieza con la expulsión de los japoneses, es decir de los terratenientes y organismos estatales que había controlado un parte de la agricultura, además de la expropiación de terratenientes nacionales que habían cooperado con las fuerzas de ocupación japonesa. Con respaldo de Estados Unidos, y para frenar la expansión del comunismo, se implementaron después unas amplias reformas. En el caso coreano, la reforma no sólo nutrió de excedentes a la industria, sino que sirvió para debilitar las bases económicas de las facciones conservadoras de la oposición, a través del fortalecimiento de una robusta clase de pequeños propietarios que controló de forma autoritaria el Estado. La masiva reforma revirtió la estructura de tenencia de la tierra al pasar de tener un 75% de la producción en manos de inquilinos, a lograr que el 70% de la

¹¹² Montgomery, R. *Forced to be free*. Chicago: University of Chicago Press. 1957.

¹¹³ Asien, Ernesché Rodríguez. *El Gran Salto Económico de Japón de Posguerra*. Contribuciones a la Economía, 2007, no 2007-04.

¹¹⁴ El excedente económico es la parte de la producción total que no es invertida en el mismo sector.

producción proviniera de los pequeños propietarios. La clave de esta conversión fue la entrega de tierras a quien realmente la trabajaba, mientras se compensaba a los propietarios nacionales con promesas de pago redimibles a 10 y 15 años y/o con acciones dentro de las nuevas empresas industriales estatales¹¹⁵. El objetivo fue triple, por un lado se alcanzó una masiva redistribución de tierras, se extrajeron importantes excedentes para la industria y los mismos recursos con los cuales se pagaba las indemnizaciones se volcaron a sectores más dinámicos. Los intereses de los antiguos y conservadores propietarios, ya no estaban atados a la tenencia especulativa y rentista, sino que se desplazaron a la tenencia de acciones en el sector industrial, minimizando resistencias políticas en contra del activismo económico del Estado.

El éxito de la reforma agraria en Corea se debe a varias razones. En primer lugar, la inminencia de un conflicto con Corea del Norte y la creciente influencia del comunismo condujeron a cerrar filas a favor de una reforma que despresurizó el conflicto entre propietarios e inquilinos. Prácticamente después de la reforma, no hubo campesinos o proletarios agrícolas sin tierras. La guerra externa y el conflicto de clases interno limitaron la oposición de los terratenientes a la reforma. El segundo factor fue la ayuda externa de los Estados Unidos para la consecución de una reforma agraria, que aunque estatista y llevada a cabo desde arriba, jugó como carta definitiva para desinflar la influencia comunista. Las razones geoestratégicas sirvieron para obtener recursos externos que evitaron un estrangulamiento mortal de los campesinos, y un descontento organizado de los terratenientes sino se les compensara aunque sea exiguamente con bonos y acciones en el mediano y largo plazo. Un tercer factor fue la existencia de una burocracia competente y autoritaria, con adecuados registros de propietarios de tierras y relaciones de tenencia que permitió la implementación de una reforma agraria rápida, barata y comprensiva¹¹⁶.

Otra importante colonia japonesa que llevó a cabo una masiva reforma agraria fue Taiwán. Al igual que Corea, para Taiwán la reforma agraria fue clave en la constitución de un flujo de excedentes de la agricultura a la industria. Sin embargo, el desencadenante definitivo de la reforma agraria fue la urgencia de la nueva élite Taiwanesa del Kuomintang, por ganar legitimidad de la población local. Era fundamental evitar nuevos levantamientos populares

¹¹⁵ Kay, Cristóbal. Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialization and development. Third World Quarterly, Vol. 23, No 6. PP. 1073-1102. 2002

¹¹⁶ *Ibid.* Pp 1092-1093. La reforma no estuvo asociada inicialmente al mejoramiento en la calidad de vida de la población rural. Esta sólo avanzó en directa proporción con las mejoras en la productividad, ya que los precios de venta eran administrados por el gobierno, dejando muy poca maniobra para el mejoramiento de las condiciones de vida de la clase de pequeños propietarios. Es por esta razón que la población rural migró en varias oleadas a las ciudades en busca de mejores condiciones, favoreciendo el aprovisionamiento de fuerza laboral de las industrias y reduciendo la presión sobre la tierra en el campo. Los medios que empleó el Estado fueron coercitivos. “El Estado hizo a los campesinos dependientes al establecer un monopolio sobre insumos agrícolas básicos tales como fertilizantes, crédito e irrigación. A menudo los campesinos fueron forzados a aceptar directivas del gobierno y tenían que negociar con los funcionarios del gobierno local, sobre bases desiguales, por el abastecimiento de insumos y la venta de su producción total. Mucha coerción fue aplicada para forzar la aceptación de una variedad de semillas de alta productividad y paquetes tecnológicos a una población de campesinos con frecuencia renuentes. A través de estos métodos el Estado dirigista y autoritario forzó la marcha de la modernización agrícola al grado que los agricultores surcoreanos lograron una productividad excepcionalmente alta con un bajísimo costo de financiación para el Estado”

como el ocurrido en 1946, en el marco del conflicto entre los nacionalistas y los comunistas al interior de China. Fue así como los excesivos gastos militares y la altísima corrupción condujeron a una auténtica bancarrota y a las protestas en toda la isla¹¹⁷. La reforma en este sentido sirvió para reducir el conflicto entre propietarios e inquilinos, y evitar peligrosos levantamientos que dieran oportunidad al comunismo chino dentro de la isla. La reforma agraria tuvo tres momentos. Inicialmente se redujeron por decreto las tasas de renta en 1949, beneficiando al 50% de las familias de inquilinos y arrendatarios. Posteriormente se vendieron las tierras de los ciudadanos japoneses equivalente a una quinta parte de todas las tierras cultivables. El tercer momento consistió en decretar la “Ley de Tierra para Quien la Trabaja” en 1953, por la cual la gran mayoría de los cultivadores pudieron ser dueños de la tierra. Esta ley obligó a vender todo predio superior a las tres hectáreas.

Uno de los elementos más destacables de la reforma taiwanesa fue la amplia difusión del sistema de extensión agrícola, mayor inversión en drenaje e irrigación, un amplio sistema de crédito y el uso masivo de nuevas tecnologías sustentados en el empleo intensivo de insumos (revolución verde). El importante acompañamiento de estas labores de innovación fue llevado a cabo con gran violencia por parte del Estado, hasta el punto de recurrir al uso de la policía como trabajadores auxiliares del campo, con la intención de vigilar y ejecutar las decisiones de producción agrícola planeadas por el gobierno. En ambas reformas, los mecanismos menos visibles de extracción del excedente fueron sustanciales para evitar cualquier confrontación con los productores agrícolas. Estas reformas no emplearon impuestos, sino precios administrados, exigencias mínimas en la cantidad entregada de arroz y azúcar, y la manipulación de los términos de intercambio en contra de los agricultores.

El éxito de estas reformas agrarias pasó por el intervencionismo del Estado, tanto como regulador y administrador de bienes públicos, como empresario y controlador de las señales del mercado. Lejos estaban del *laissez-faire* que pregonaban Inglaterra a partir de finales del siglo XIX y Estados Unidos desde la posguerra hasta la actualidad. Por esa razón resulta paradójico para los Estados Unidos, usar las reformas asiáticas como experiencia exitosa a emular en Latinoamérica. La reforma agraria de Japón y Taiwán fue citada por la delegación norteamericana en el decimotercer encuentro del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1951¹¹⁸ con la intención de lograr una impresión positiva en el encuentro y asociar a los Estados Unidos con apuestas progresivas y liberales. En la Asamblea de Naciones Unidas señaló los avances de la experiencia coreana, como un caso digno de emular en el hemisferio. El apoyo a la reforma agraria significó crear una importante distancia

¹¹⁷ El momento más importante de esta confrontación entre comunistas y nacionalistas en Taiwán, fue el 27 de febrero de 1947 cuando un levantamiento que duró varios días, fue brutalmente reprimido por el ejército de la República China. Cada 28 de febrero se conmemora el Día de la Paz en Taipéi.

¹¹⁸ Memorando de Frank H. Cram a Joseph Rosa. 25 de julio de 1951; “Remarks on Land Reform by US delegation at ECOSOC”, Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files, Box 13 ARC ID 2321376 Entry A1 3178; Decimal Files; RG 59; NAB

respecto a los métodos revolucionarios y comunistas, en tanto la reforma permitió el relanzamiento de las economías nacionales de varios países del sudeste asiático¹¹⁹.

Este apoyo a las reformas agrarias asiáticas es paradigmático para la política exterior norteamericana de los años cincuenta. Durante esta década la fórmula de intervención modernizante en América Latina se apoyó principalmente en el libre comercio y la inversión extranjera, muy al contrario de los recursos empleados por Japón, Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong, donde el Estado tuvo un importante protagonismo. Para estos países, el activismo económico del Estado como promotor industrial y agrícola sugiere peligrosas intervenciones imposibles de generalizar por parte de los Estados Unidos. La inestable vocación intervencionista de los Estados puede desenlazar en políticas proteccionistas adversas a los intereses económicos norteamericanos, o en el peor de los casos asemejarse inquietantemente a los programas chino-soviéticos. No obstante, las reformas agrarias asiáticas fueron cantadas por los Estados Unidos de manera parcial en los diferentes espacios multilaterales. Los olvidos sistemáticos y selectivos predominaron en el recuento histórico de estas reformas agrarias y sólo se destacó la ayuda económica norteamericana y los dificultosos esfuerzos por compensar justamente a los propietarios. El saldo histórico de estas experiencias fue reducido al respeto inquebrantable de los derechos de propiedad, el acompañamiento de los servicios de extensión y la aplicación de tecnologías de producción intensivas en fertilizantes y pesticidas. Se pasó por encima el apoyo estadounidense a gobiernos autoritarios, el activismo estatal, el debilitamiento de las clases políticas conservadoras y la conversión de los rentistas en accionistas de la industria.

En Corea los Estados Unidos tuvo un activo rol en la realización de la reforma agraria como mecanismo contra el enemigo comunista interno y externo. No solo respaldó el libre comercio y la libre inversión, sino que además apoyó la expropiación violenta a los terratenientes y la extracción de excedentes a los campesinos y propietarios. El respaldo de los Estados Unidos se hizo visible mediante dos programas concretos tan pronto Japón cesó la ocupación en la península. El primer programa buscó hacer un fácil y rentable tránsito a las propiedades de los japoneses, para lo cual los Estados Unidos apoyaron las medidas del gobierno militar en 1948. Con la Ordenanza Militar No. 173 se vendieron las propiedades en manos de japoneses (223.000 hectáreas el primer año), beneficiando entre el 20 y 25% de las familias rurales del Sur de Corea. El segundo programa fue inaugurado por la República de Corea en junio de 1949 con el objeto de redistribuir propiedades en manos de propietarios coreanos, lo que constituyó el 30% de las tierras cultivadas en Corea del Sur. Sin embargo, ante los representantes de las Naciones Unidas, la delegación estadounidense sólo resaltó los esfuerzos coreanos por compensar a los terratenientes mediante el pago del 30% del valor de la producción por parte de los compradores. Con esto se sustentó la importancia de la ayuda

¹¹⁹ *Ibíd.*

limitada del estado y la participación de los beneficiarios “Self-Help”, para afirmar que no hay beneficio sin esfuerzo propio¹²⁰.

En una dirección muy similar apuntó la reforma agraria de Taiwán. Esta reforma empleó como modelo la reforma en Japón. Sin embargo, para los Estados Unidos esta evitó ciertos sesgos pagando las tierras de acuerdo al valor de las cosechas. El resumen de esta experiencia se centró en: i) la entrega de tierras irrigadas del tamaño de cerca de 3 hectáreas y el doble en caso de terrenos secos, y en caso de familias numerosas los predios podían ser mayores; ii) se pagó por la tierra, dos veces y medio el valor del principal cultivo; iii) el gobierno pagó sus deudas en 70% con bonos y el 30% con acciones en las principales industrias; iv) los bonos eran redituables al 4% anual y eran totalmente pagados en menos de 10 años¹²¹.

La insistencia en la protección de los derechos de propiedad desconoce la experiencia histórica de las reformas agrarias en Japón, Taiwán y Corea, además de condenar a los países auxiliados de los Estados Unidos a un conjunto de reformas agrarias atadas a una regla inapropiada y costosa. Al respecto, el economista heterodoxo coreano Ha-Joon Chang expresa que:

La reforma agraria en Japón, Corea y Taiwán después de la Segunda Guerra violó los derechos vigentes de los propietarios pero contribuyó al desarrollo subsiguiente de estos países [...] Los ejemplos podrían continuar, pero el asunto es que, si hay grupos que son capaces de utilizar ciertas propiedades existentes mejor de lo que pueden hacerlo sus dueños actuales, puede ser mejor para la sociedad no proteger los derechos de propiedad vigentes y crear nuevas formas de propiedad, que transfieran los derechos involucrados a los grupos que puedan hacer mejor uso de ellos. Y en estas circunstancias, una protección demasiado fuerte de ciertos derechos de propiedad vigentes puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico. Esta es, por supuesto, una de las principales revelaciones de la teoría de Marx sobre la evolución social¹²²

2.1.3 Estados Unidos y la reforma agraria en Vietnam

El marco de la reforma agraria vietnamita, al igual que las reformas de Corea y Taiwán, está definido por los procesos de independización de la región durante la segunda mitad del siglo

¹²⁰ Tanto los delegados norteamericanos como los de las Naciones Unidas hicieron énfasis en el pago por el valor de las cosechas durante un plazo menor a 5 años. Memorando de Frank H. Cram a Joseph Rosa. 25 de julio de 1951, “Remarks on Land Reform by US delegation at ECOSOC”; Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files. Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; Decimal Files; RG 59; NAB.

¹²¹ Memorando de Frank H. Cram a Joseph Rosa. 25 de julio de 1951. “Remarks on Land Reform by US delegation at ECOSOC”; Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; Decimal Files; RG 59; NAB

¹²² Chang, H. Entendiendo la relación entre instituciones y desarrollo económico—Algunos aspectos teóricos clave. Facultad de Ciencias Económicas y Políticas de la Facultad de Cambridge. 2005.

XX. La guerra de independencia de la Indochina francesa (Camboya, Laos, Vietnam del Norte y Vietnam del Sur) abarcó casi una década de enfrentamientos entre los independentistas comunistas contra los franceses y los nacionalistas vietnamitas. La independencia de Indochina se logró hasta el año 1954, con la crisis generada por la devastación económica y política de los imperios coloniales en el pacífico (Japón, Inglaterra y Francia) tras la segunda guerra mundial. La conferencia de Ginebra de 1954 ratificó la independencia vietnamita, pero abrió la posibilidad de la unificación del territorio vietnamita por medio de un referendo. Este escenario y la inminencia del triunfo comunista, presionó a los Estados Unidos a una prolongada intervención para evitar el avance del comunismo sobre Vietnam del Sur, incluyendo además de la bota militar y apoyo a golpes de estado, importantes reformas tributarias, educativas y agrarias.

Este marco histórico dominó la reforma agraria vietnamita y la condicionó a ser un instrumento más de la guerra de Vietnam que protagonizaron las guerrillas comunistas y el ejército norteamericano entre 1954 y 1975, siendo mucho más beligerante el periodo 1965-1975. La reforma agraria vietnamita de 1956 buscó que el gobierno financiara la distribución de tierra apta para el cultivo del arroz, siendo la principal intención asegurar la confianza de la población nativa y la provisión de alimentos en un periodo de conflicto¹²³. La primera etapa de la reforma expropió haciendas vietnamitas superiores a las 100 hectáreas, empujando a los terratenientes a limitarse con un territorio más reducido. La segunda parte de la reforma agraria tuvo como objetivo la parcelación de las propiedades en manos de ciudadanos franceses. Por ello se llegó a un acuerdo entre el gobierno francés y el vietnamita, que le permitió a este último contar con nuevos recursos para financiar la reforma agraria. A diferencia de Corea y Taiwán que se liberaron del dominio colonial por completo, para luego transar con las propiedades japonesas, Vietnam tuvo que llegar a ciertas negociaciones con Francia, para pagar una indemnización de acuerdo a los precios comerciales de la tierra.

Para 1968, según fuentes estadounidenses, de las 451.481 hectáreas en manos de vietnamitas, 259.156 habían sido distribuidas a 116.835 agricultores; mientras que de las 229.540 hectáreas en manos de ciudadanos franceses, 4.498 hectáreas fueron distribuidas a 2.729 agricultores, el resto fueron vendidas y otras eximidas de cualquier intervención según los acuerdos entre gobiernos¹²⁴. Los alcances de la reforma hasta principios de los años sesenta fueron limitados. El 20% de las propiedades agrícolas eran inferiores a media hectárea, el 23% tiene entre media hectárea y una hectárea de tierra, el 28% tiene entre 1 y 2 hectáreas, el 12% entre 2 y 3

¹²³ De hecho, la reforma agraria priorizó en los cultivos de arroz respecto a los de maíz, a pesar de la experticia de los estadounidenses en estos cultivos, principalmente por razones militares, ya que los guerrilleros podían ocultarse más fácilmente en estos maizales. La producción de maíz no fue promovida por parte de los EE.UU debido a que estos cultivos sirvieron de camuflaje a las tropas enemigas. Por esta misma razón, las plantaciones de maíz no fueron atendidas y la producción pasó de un pico de 37.000 toneladas en 1964 a menos de 20.000 toneladas en 1968. Carta de William. C. Logan (Experto sobre agricultura vietnamita y china) a Eugene Olson (Asistente especial para Asuntos Agrícolas Soviéticos y de Europa del Este), 28 de febrero de 1968; Records of the office of the Secretary of Agriculture, 1906-1976. Box 4821; RG 16; NAB.

¹²⁴ *Ibid.*

hectáreas, el 10% entre 3 y 5 hectáreas, y el 6% tiene por encima de 5 hectáreas. Más llamativo aún, de acuerdo al censo de 1960-61, menos del 25% de todas las granjas operaban bajo sus propios dueños¹²⁵. Las condiciones para los inquilinos eran precarias, y la reforma agraria no tuvo impacto sobre la totalidad del territorio nacional, de hecho la aplicabilidad de la reforma estaba limitada por los exiguos recursos del gobierno para vigilar, controlar y ejecutar un programa agrícola. Siguiendo la documentación estadounidense, entre 1940 y 1960 las tasas de renta correspondieron al 50% del valor de la cosecha, aun cuando la ley de 1955 limitó las rentas a un máximo de 25%¹²⁶.

Durante los años cincuenta, se diseñó un plan quinquenal que fue financiado por el gobierno vietnamita. En años posteriores, la Agencia para la Ayuda Internacional de los Estados Unidos. La USAID tuvo un significativo rol en la planeación agrícola y la asistencia técnica. El primer plan quinquenal (1957-1961) fue un proyecto exiguo y con prioridades económicas. Bajo el segundo quinquenio (1962-1966), la agricultura recibió mayor atención, no sólo hubo redistribución de tierras sino un plan para cultivar tierras descuidadas por varios años. La participación de las agencias norteamericanas se hizo visible en el plan del segundo quinquenio¹²⁷, por lo cual los nuevos recursos sirvieron para la extensión de los créditos agrícolas, mejora de las vías de transporte rural y las facilidades de irrigación, y la autosuficiencia en fertilizantes. El énfasis se hizo en el incremento de las áreas plantadas y los rendimientos de los principales productos de exportación del sur de Vietnam (caucho y arroz), aunque también se dispuso de algunos recursos para la diversificación exportadora de cara a un plan de seguridad nacional que redujera la dependencia de las importaciones agrícolas.

La intervención estadounidense en Vietnam no sólo fue militar, sino que además contó con una reforma agraria como mecanismo para ganar la simpatía del pueblo. En particular para 1966 la prelación era el aumento salarial, el aumento del número de almacenes militares, y la reforma agraria. Tanto la logística como la legitimidad del gobierno pro-norteamericano eran claves para EE.UU. La prioridad estaba puesta en el apoyo a las fuerzas aliadas, la pacificación, reforma agraria, planeación del desarrollo de largo plazo (incluyendo el uso de futuras bases), educación, salud, agricultura, etc. Dos vías de intervención predominaron como medio para la ocupación del Norte de Vietnam. La primera fue incrementar los bombardeos hasta regresarlos a la edad de piedra, y la segunda fue forzar a las negociaciones para producir un palpable proceso de desintegración política y militar del Viet Cong¹²⁸.

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ *Ibíd.*

¹²⁷ No solo la participación política y económica fue masiva, sino que fue durante este periodo que Vietnam atrajo un interés renovado. La injerencia norteamericana era masiva y creciente en todos los sectores. La comitiva estadounidense pasó de 1.400 consejeros en 1961 a 541.500 soldados en 1969. Para 1967 había más bombarderos en Vietnam que en toda Europa durante la segunda guerra mundial y para 1970 se habían lanzado más bombas convencionales que en toda la historia de la humanidad. Smith, P. H. *Talons of the eagle: Dynamics of US-Latin American Relations*. New York: Oxford University Press. 2000. Pp. 148.

¹²⁸ Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files. Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; Decimal Files; RG 59; NAB.

La inversión en la reforma agraria se incrementó conforme aumentó la presencia armada en la península. Sólo hasta la primavera de 1969, con el cambio del Ministro de Reforma Agraria y Agricultura, se abogó por ceder tierras a los cultivadores sin pagar nada, y sin cargos de algún tipo a la transferencia de la tierra, asumiendo el gobierno la totalidad de la compensación del valor de la extensión transferida. El 1 de julio de 1969, se aprobó dicha propuesta. Las tierras distribuidas eran transferidas de acuerdo a la prioridad de las personas elegibles de la siguiente manera: el cultivador, familias con muertos en la guerra, soldados retirados, civiles leales al gobierno, miembros claves del gobierno, y trabajadores agrícolas. El gobierno de los EE.UU respaldó esta iniciativa con cerca de tres millones de dólares de asistencia técnica para avanzar el programa, condicionando la ayuda al control inflacionario sobre la economía a causa de los amplios gastos del gobierno para compensar a los propietarios. De igual manera, la ayuda estuvo condicionada a la simplicidad administrativa, evitando con ello que se multiplicara los trámites burocráticos y condicionamientos abusivos para acceder a las propiedades. Uno de los ejemplos más categóricos fue evitar la creación de un fondo de tierras expropiadas, con lo que el Estado acumula para luego repartir las propiedades. Lo correcto fue evitar que el Estado tomara posesión de la tierra, y en cambio el terreno fuera transferido directamente al cultivador.

El curso de acción de los Estados Unidos ante los avances del comunismo en el sudeste asiático consistió en desarrollar la voluntad y la habilidad para resistir el comunismo, aun cuando no necesariamente contribuyera al fortalecimiento del mundo libre, como se solía rezar en documentos oficiales de la época¹²⁹. En el caso específico de la defensa de Indochina, los EE.UU no sólo cooperaron con Francia en la administración y control colonial, sino que dispusieron de agresivos programas militares, políticos, y psicológicos para reducir las fuerzas “Viet Minh”. Fue prioridad la promoción de la reforma agraria y el crédito industrial, medidas paliativas en el mercado laboral y el comercio exterior para evitar a toda costa la expansión comunista. Entre mayor era la amenaza comunista, mayor fue la inversión en la reforma agraria. La estrategia fue crear apoyos y legitimidad en territorios aliados con reformas agrarias, mientras que en el territorio enemigo ya pacificado, se sellaba la participación norteamericana con una “intervención benevolente” a través de la reforma agraria¹³⁰. En cada caso, después muy temprano los Estados Unidos fueron protagonistas en Vietnam y no simples espectadores.

¹²⁹ Por ejemplo: “To prevent the countries of Southeast Asia from passing into the communist orbit, and to assist them to develop the will and ability to resist communism from within and without and to contribute to the strengthening of the free world” Tomado del memorando del Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad para el Steering Committee sobre NSC 124. 11 de Junio de 1952 [Electronic Record]; 1952-1954. Volume XII, part 1, Este de Asia y el Pacífico (en dos partes), document 29.

¹³⁰ No es cierto que la reforma agraria inició en 1970, cuando ya la presencia norteamericana era resistida y EE.UU preparaba la retirada como sugiere Kapstein. La reforma agraria fue dave durante los varios quinquenios de programación económica del gobierno vietnamita del sur, y los teóricos de la modernización fueron daves como consejeros y ejecutores de estos apoyos. Kapstein, Ethan. The limits of Economic Power: US Foreign AID and Land Reform. Prepared for Princeton Conference on Foreign Aid. 26 April 2013. Early Stage Research.

La reforma agraria fue fundamental tanto por razones económicas como por razones políticas y sociales. En primer lugar, la reforma agraria buscó elevar la productividad, con el firme propósito de invertir una menor cantidad de recursos en importaciones de alimentos, y concentrar sus esfuerzos en la consolidación nacional de Vietnam del sur. Estos avances en productividad, en teoría serían claves en el aprovisionamiento de alimentos para las ciudades aliadas y los militares norteamericanos. En segundo lugar, la reforma agraria fue la punta de lanza política del gobierno pro-norteamericano. Con esta se iban a consolidar territorios y ganar aliados. Cada campesino ganado por la reforma agraria, así la lógica fue un combatiente menos para las guerrillas.

Adicionalmente, cada terrateniente expropiado, fue compensado. No se buscó ganar fuertes enemigos, así que importantes recursos de ayuda fueron dirigidos para la reforma agraria. Sin embargo, ni la reforma agraria logró rápidas conquistas en productividad, ni todos los campesinos beneficiados con la reforma agraria fueron cooptados para el gobierno pro-norteamericano. La reforma agraria gestada y parcialmente financiada por los Estados Unidos, ni ganó las mentes de los nativos, ni conquistó sus corazones.

Tres importantes conclusiones pueden sacarse de la intervención norteamericana en Asia Oriental y América Latina durante la década de los cincuenta. Primero, la principal diferencia entre el apoyo norteamericano a las reformas agrarias confiscatorias de Japón, Corea y Taiwán, y la reforma agraria con expropiaciones compensadas en Vietnam, fue la presencia de inversiones occidentales en cada país. Mientras en los primeros, la presencia de grandes propiedades europeas era reducida, y el apoyo a la expropiación tenía menores costos políticos para los Estados Unidos, en el caso vietnamita, tal expropiación tropezó con el modelo colonial francés. Tanto Corea como Taiwán durante la posguerra se liberaron de la presencia colonial japonesa, por lo que grandes propiedades quedaron disponibles para la parcelación. En estos países la lucha contra el comunismo, supuso un apoyo a la propiedad familiar agrícola que facilitó la reforma agraria. En Vietnam la lucha contra el comunismo tropezó con el régimen de propiedad colonial francés, y cualquier cambio exigió el desembolso de enormes cantidades de dinero para la compensación a los terratenientes franceses. Así que en Vietnam, además de las guerrillas comunistas, EE.UU tuvo que emplear la reforma agraria a cuentagotas, caminando con atención para no ir a tropezar con la presencia colonial europea. Esta limitación, fue vital para explicar el fracaso estadounidense a manos de la guerrilla Viet Cong. En un periodo de gran efervescencia social e independentista, de crecientes nacionalismos, el apoyo norteamericano al modelo colonial europeo fue percibido como conservador y estático, frente a las expectativas nacionalistas en Asia¹³¹.

Segundo, el reconocido éxito de las reformas agrarias en Corea y Taiwan, con activa participación de los Estados Unidos, contrasta con el fracaso reformista en América Latina. La intervención norteamericana en materia agraria favoreció la expropiación de tierras en

¹³¹ Xicoy, Joaquín. El dilema de Asia: Reforma agraria o comunismo. El cervo, año 2, No. 12. 1953

Corea y Taiwan porque estas medidas no afectaron a países aliados. Importantes proporciones de tierras cultivadas fueron expropiadas porque correspondieron a japoneses que luego del fracaso de la segunda guerra mundial, abandonaron sus propiedades con el retiro de la presencia colonial nipona. En América Latina el apoyo a cualquier expropiación significaría la efervescencia de conflictos con las élites nacionales, por esta razón la vía asiática de la reforma agraria que apoyó Estados Unidos no correspondió con la experiencia latinoamericana.

Tercero, el éxito asiático respecto al fracaso latinoamericano, señala que tanto las élites criollas como las administraciones norteamericanas negociaron la reforma agraria. Esta no fue preconcebida, ni había un molde global. En Corea y Taiwan las clases dirigentes fueron competentes y autónomas para lanzar reformas agrarias rápidas y amplias. La independencia frente a los intereses terratenientes fue notoria. El caso de América Latina las reformas agrarias no diezmaron el poder de las clases más conservadoras, sino que la reforma corrió al ritmo de las negociaciones y pactos con estos grupos. Tanto en Asia como en América Latina, los Estados Unidos concurrieron para fortalecer la estabilidad social y política. La reforma agraria fue un pacto, donde el carácter de las élites latinoamericanas fue clave para la creación de una reforma agraria marginal.

2.2 La confección estadounidense de la reforma agraria para Latinoamérica durante los cincuenta

2.2.1. La breve historia de la reforma radical

El 2 de mayo de 1951 en la Ciudad de México se desarrolló el primer encuentro regional sobre Agricultura Latinoamericana organizado por las Naciones Unidas¹³². Los temas discutidos fueron: las condiciones sociales, económicas y culturales de los trabajadores agrícolas en el continente, el papel de los monopolios y su relación con los trabajadores rurales, y la situación de los grupos indígenas en América Latina. Tanto la agenda como los contenidos, fueron muy influenciados por miembros de sindicatos, académicos y consultores de izquierda. El discurso predominante fue el del fortalecimiento de las organizaciones de la clase trabajadora urbana y rural como requisito de una “auténtica reforma agraria”. Una de las intervenciones más contestadas e influyentes en las conclusiones del evento fue la de Vicente Lombardo Toledano, presidente de la Federación Mundial de Trabajadores Sindicalizados y reconocido marxista mexicano. Durante su presentación destacó que el principal insumo para una exitosa reforma agraria, es la organización política del movimiento obrero y campesino. Este es el motor de una reforma que no acaba con la creación de una ley. Sólo la organización campesina bajo la dirección obrera podría salvar la reforma agraria, de lo contrario podría ocurrir un proceso de concentración de la tierra, ahora en manos de una burguesía agraria y

¹³² Memorando de la Embajada en México para el Departamento de Estado en Washington, 17 de mayo de 1951. “Primera Conferencia Regional sobre la Agricultura Latinoamericana”; Decimal Files, Office of Inter-American Regional Political Affairs. Box 1, ARC ID 2990359, Entry 190; RG 59; NAB

por la vía del mercado. Lo imprescindible no es la reforma en sí misma, sino el motor que la mantiene avanzando, es decir, los trabajadores y campesinos organizados.

Junto a esta intervención varias delegaciones se sumaron a dicho pronunciamiento. La delegación costarricense destacó como núcleo del problema las dificultades de los actuales sindicatos para atraer las simpatías campesinas en favor de una reforma agraria. La delegación de Cuba listó, en un esfuerzo por sistematizar las etapas de la reforma agraria, cuatro grandes pasos de intervención: primero, lograr el efectivo control estatal de las tierras subutilizadas en manos de grandes propietarios (compañías azucareras, estados semi-feudales); segundo, trasladar campesinos y trabajadores agrícolas para la puesta en cultivo de estas tierras; tercero, la formalización de los derechos de propiedad de los productores, así como la cesión de tierras a propietarios cuyos predios sean demasiado pequeños y anti-técnicos, y cuarto, establecer medidas que eviten la libre comercialización de las tierras entregadas. Por su cuenta la delegación colombiana propuso: aumento de salarios rurales, ocho horas de trabajo diario, mejores condiciones de alimentación e igualdad de retribución entre los sexos, la prohibición del trabajo infantil, protección social para la población rural incluyendo el aseguramiento en salud, y el pago por horas extras y enfermedad.

La ausencia de la delegación de los Estados Unidos favoreció un consenso sobre la urgencia de una reforma agraria radical y políticamente reforzada con las organizaciones laborales rurales y urbanas. Esta reforma agraria exigió un mayor activismo económico por parte del Estado, y en particular un intervencionismo a favor de ciertas clases. Sin embargo, lo que se ganó con la ausencia norteamericana, se perdió en recursos, visibilidad y movilización de las agencias interamericanas. El primer encuentro latinoamericano para debatir la reforma agraria nació radical pero fue invisible. Fue sepultado por el silencio.

2.2.2. El contraataque estadounidense y la reforma domesticada

Seis meses después de la conferencia latinoamericana de agricultura, en noviembre de 1951, los Estados Unidos corrigieron su ausencia en los temas agrarios con una activa participación en la XIII sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En este escenario se discutió sobre las instituciones adecuadas para la reforma agraria, las acciones gubernamentales para la promoción de los pequeños y medianos productores, la financiación de las cooperativas agrícolas, la política tributaria para la agricultura, y la operatividad de las granjas familiares¹³³. Este evento hizo tabula rasa de las peligrosas declaraciones del evento de mayo, pero no por ello se condenó al olvido a la reforma agraria. Por lo tanto, era

¹³³ De igual manera, idéntica posición tomó los EE.UU en la VI Conferencia de la FAO en Roma durante el mes de noviembre del año 1951. Documentos sobre la posición de la delegación de los Estados Unidos "Position Paper" ante la XIII Sesión del Consejo Económico y Social y la Asamblea General de las Naciones Unidas, a propósito de la Reforma Agraria. 20 de julio de 1951; Decimal Files, Records of the Bureau of Inter-american Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961. International Stability to Land Reform. Box 35, Lot 60D665, Entry 742; RG 43; NAB

imprescindible desarmar la reforma agraria, domesticarla. Por esta razón, el papel estratégico de la delegación norteamericana fue el de respaldar la reforma agraria como una alternativa de importancia para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como una acción deliberada para alcanzar una mayor estabilidad política y social.

Fue así como la delegación norteamericana no apoyó la reforma agraria como campo de lucha entre ciertas clases sociales. La reforma no debería ser entendida como un mecanismo legal de clase. Por el contrario, la delegación respaldó el llamado por la distribución de las grandes y ociosas propiedades agrícolas, con el objeto de incluir a un mayor número de familias en el proceso productivo, y con ello hacerlas parte del grupo de propietarios. En lugar de ser un instrumento de “liberación”, la reforma debería ser una palanca de ascenso social, de ampliación de la base de propietarios. Esta visión del problema agrario ganó terreno entre las delegaciones asistentes a los encuentros de las Naciones Unidas, aun cuando las reformas agrarias en Asia, Europa y América Latina durante los años cincuenta evidenciaron fuertes intervenciones, expropiaciones, medidas dictatoriales y eliminación de las bases económicas de las clases más conservadoras. En lugar de tomar en serio las experiencias recogidas en Asia, las declaraciones estuvieron signadas por una visión moderada de la reforma agraria, sin hacer mayor alusión a estos eventos históricos.

La declaración final de la reunión hizo énfasis en la preponderancia de avanzar en las correcciones históricas de la concentración de la tierra sin coacción directa del Estado. En lugar de emplear la bota militar para llevar a cabo “violentas expropiaciones”, como calculó los Estados Unidos que pasaría si se malinterpretara la reforma agraria, se sugirió el empleo de tres grupos de políticas para mejorar la calidad de vida de la población rural. En primer lugar, la política más importante en esta dirección, fue la creación de impuestos al uso especulativo de la tierra, tal que se estimulara la producción para evitar las nuevas cargas fiscales o por el contrario, se renunciara a la propiedad por las vías del mercado para un uso más productivo de la tierra. Segundo, luego de los ajustes por la vía tributaria, se recomendó estimular la movilización de los recursos privados, principalmente del sector bancario, para alimentar las renovadas intenciones de invertir en el campo por parte de los nuevos y los viejos propietarios. Finalmente, el tercer bloque de políticas hizo hincapié en los programas de mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, por lo que se sugirió no abusar de las temáticas agrarias en desmedro de la calidad de vida. No sólo fue distribuir la tierra y ponerla a producir, sino que además debió asistirse a la población rural con los servicios básicos que disfruta la población urbana. Salud, educación, luz, agua y electricidad hicieron parte del paquete básico a implementar en una primera etapa, luego infraestructuras para la investigación y la difusión del conocimiento en una etapa posterior¹³⁴.

¹³⁴ Ya existía un antecedente de una reforma agraria comprendida como mucho más que la distribución y fraccionamiento de la tierra en la Conferencia fundacional de la FAO. Sin embargo, estos elementos sólo empezaron a tomar importancia a finales de los cincuenta y se concretó oficialmente en 1969 como “el conjunto de aspectos, cambios e instituciones asociadas a la tenencia, producción y servicios de extensión” Cox, M;

2.2.3. El papel de la FAO en la Reforma Agraria

El triunfo sobre las reformas radicales y marxistas del primer encuentro regional sobre Agricultura Latinoamericana, fue repetido en cada evento de las Naciones Unidas y ratificado en los escenarios de la OEA. Durante la XVII sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1954, se debatió el papel de las agencias responsables de la reforma agraria¹³⁵. Durante este evento se protocolizó a la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) como la principal agencia responsable de la Reforma Agraria a escala global. Sus funciones fueron la organización de seminarios, capacitaciones, centros educativos, promoción de investigaciones, diseminación de información y asistencia técnica sobre la reforma agraria¹³⁶. De hecho, la delimitación final de las responsabilidades de esta organización tomó otra sesión más del Consejo Económico y Social, por lo que en 1957, los EE.UU insistieron en que los problemas de financiación de la reforma agraria, así como los cambios en la política tributaria sobre la tierra, no sólo correspondieron a las agencias especializadas de las Naciones Unidas, sino que debieron ser abordados por los cuerpos políticos de las Naciones Unidas y no por agencias técnicas. Fue así como los temas más neurálgicos sólo fueron tratados por la Secretaría General de las Naciones Unidas¹³⁷, donde los Estados Unidos tenían gran injerencia.

La centralización de la domesticada reforma agraria en los cuerpos técnicos y políticos de las Naciones Unidas fue sustentado como una medida de básica economía. Era irresponsable duplicar esfuerzos y crear nuevas agencias para la reforma agraria en el hemisferio, cuando los especialistas eran tan reducidos y los recursos tan exigüos. La centralización del estudio de la temática, provisión de información, encuentros regionales, capacitación de personal y asistencia técnica fue responsabilidad principal de la FAO y las agencias que le confluyeron. La principal función de la FAO fue servir de tribuna internacional para la lucha internacional contra el hambre, y la reforma agraria en particular, es uno de tantos vehículos para combatir dicho flagelo.

Un acceso mejorado a la tierra permite a las familias aumentar su consumo de alimentos, contribuyendo de esa manera a proporcionar seguridad alimentaria a

Munro-Faure, P; Mathieu, P.; Herrera, A., Palmer, D., y Groppo, P. FAO in Agrarian Reform. Revista Reforma Agraria: Colonización y cooperativas. Editorial FAO. Roma, Italia. 2002. Pp 35

¹³⁵ Reporte de la delegación de los Estados Unidos durante la XVII Sesión del Consejo Económico y Social realizado el 22 de marzo de 1954; Decimal Files, Records of the Bureau of Inter-american Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961. International Stability to Land Reform. Box 35, Lot 60D665, Entry 742; RG 43; NAB.

¹³⁶ Material preparatorio para la delegación de los EE.UU en la XXVII Sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Este material comprende los -Position Papers- o documentos sobre la posición que debe defender la delegación estadounidense. 23 de abril de 1957; Decimal Files, Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files. Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; RG 59; NAB

¹³⁷ Informe de la posición que posteriormente defendería la delegación estadounidense sobre la XXIII Sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, presentado el 8 de abril de 1957; Decimal Files, Records of the Bureau of Inter-american Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961. International Stability to Land Reform. Box 35, Lot 60D665, Entry 742; RG 43; NAB.

los hogares; asimismo permite incrementar sus ingresos mediante la producción de excedentes que pueden vender en el mercado.¹³⁸

La conferencia fundacional de la FAO en 1945, declaró a la reforma agraria como un recurso necesario para “remover las barreras económicas y sociales al progreso, resultado del inadecuado sistema de tenencia de la tierra”¹³⁹. Las conferencias de 1951, 1954 y 1957 concretaron las funciones de la FAO a favor una reforma agraria en los países en desarrollo, tanto por su contribución económica al crecimiento de la producción de bienes agrícolas, como por sus aportes a la libertad humana, dignidad y estabilidad social. La FAO contribuyó: creando espacios y condiciones para el intercambio de experiencias en reformas agrarias innovadoras (mejores prácticas, estrategias, políticas y conceptos), implementando proyectos gubernamentales (tenencia, titulación y consolidación de tierras); asesorando en la realización de catastros, tributos rurales y adjudicación de tierras conflictivas; capacitando y entrenando en la administración de tierras, planeación territorial descentralizada, y programas especiales para el acceso a la tierra por parte de grupos focales (mujeres, indígenas, pobres)¹⁴⁰.

Mientras los temas más neurálgicos como las políticas tributarias y el problema de la financiación estuvieron centralizados en los cuerpos políticos de las Naciones Unidas, la FAO y los incontables académicos, asesores y políticos que le confluyeron, tuvieron un rol fértil en la difusión y promoción de la reforma agraria¹⁴¹. No por ello, puede argumentarse que existió una reforma agraria estándar para el hemisferio. Si bien los EE.UU hizo un importante esfuerzo por mostrar a las granjas familiares en Norteamérica como una opción económica y socialmente superior que las colectivizaciones soviéticas, cada delegación estadounidense desde la XVII sesión del Consejo Económico y Social, procuró señalar las irreductibles especificidades de la reforma agraria en cada país. La FAO se encargó de centralizar la asistencia para cada país, pero fue desarmada de extender un movimiento hemisférico ajeno a las intenciones de cada gobierno. No existió un modelo de reforma agraria, pero siempre hubo completo acuerdo en que sea cual sea el país que busca una reforma, esta debe proteger los derechos de propiedad y compensar con justicia en caso de expropiación. De presentarse una reforma agraria, esta no puede replicar en América Latina la violación a los derechos de

¹³⁸ Cox, Maximiliano. La FAO y la tenencia de la tierra. Revista Reforma Agraria: Colonización y cooperativas. Editorial FAO. Roma, Italia. 2002. P 5

¹³⁹ “The 1945 FAO Conference noted that “recourse to land reform may be necessary to remove impediments to economic and social progress resulting from an inadequate system of land tenure” Cox, M y Otros. FAO in Agrarian Reform. Revista Reforma Agraria: Colonización y cooperativas. Editorial FAO. Roma, Italia. 2002. Pp 20

¹⁴⁰ Cox, M; Munro-Faure, P; Mathieu, P.; Herrera, A., Palmer, D., y Groppo, P. FAO in Agrarian Reform. Revista Reforma Agraria: Colonización y cooperativas. Editorial FAO. Roma, Italia. 2002. Pp 13-42.

¹⁴¹ A pesar de la asignación técnica de las tareas sobre la reforma agraria, la FAO pudo sistematizar y asistir en la creación de importante información para las reformas agrarias en América Latina. El auténtico rol de la FAO en el hemisferio aún está pendiente por estudiar. No todos sus miembros actuaron con unidad de cuerpo. Sólo puede afirmarse con certeza que la FAO estuvo constreñida a los asuntos técnicos de la reforma agraria, y su rol en el hemisferio fue facilitar, con el voluntario apoyo de los gobiernos, condiciones para cambios en los sistemas de tenencia de la tierra.

propiedad acaecidos en Japón, Corea y Taiwán, ni recordar la experiencia mexicana. De presentarse una reforma agraria, esta tendría que ser una reforma domesticada y concebida para la estabilidad social.

2.2.4. Negativa al Instituto Regional de Reforma Agraria

Uno de los temas que con mayor insistencia las delegaciones latinoamericanas llevaron a los encuentros interamericanos fue la creación de un instituto regional de reforma agraria¹⁴². En 1959, los delegados cubanos solicitaron la creación de un Fondo para la Reforma Agraria, con contribuciones financieras o el pago a expertos y académicos de los países miembros¹⁴³. Este fondo tenía el propósito de financiar las compras de tierras subutilizadas, asegurando una “compensación justa” de acuerdo al valor declarado en los censos tributarios de cada país. Esta propuesta liberaría a cada país de algún condicionamiento externo sobre la política agraria y se conservaría el respeto a la soberanía nacional, ya que con el fondo de por medio, no habrían exigencias externas al estricto avance de las reformas agrarias. En parte esta propuesta iba en consonancia con la reforma agraria antioligárquica y antiimperialista que tanto publicitó el gobierno cubano durante los años sesenta. En cada uno de los encuentros interamericanos donde se hizo esta propuesta, pocos países se suscribieron a esta responsabilidad debido a los mayores recursos que les demandaría. Ningún país quiso más compromisos financieros. No hubo necesidad de un desgaste político de los Estados Unidos en esta materia por lo menos durante la década de los cincuenta.

Con la creación de la Alianza para el Progreso y la apuesta por un esfuerzo hemisférico a favor de la reforma agraria, la idea de un Fondo para la Reforma Agraria tomó fuerza. Para 1960, las delegaciones de Chile, Cuba y México solicitaron la creación de un fondo para la Reforma Agraria en el actual Banco Interamericano para el Desarrollo, considerando los potenciales requerimientos para la Reforma¹⁴⁴. A diferencia de las propuestas de la década de los cincuenta, el fondo no estaría respaldado por los aportes de los miembros de la OEA, sino que estaría soportado por recursos privados y públicos para la inversión en el sector agrícola, con criterios de autonomía política. Sin embargo, a tan decidido proyecto de tan demandantes requerimientos de capital, Estados Unidos se opuso con contundencia. Rápidamente le cortaron las alas a esta idea, y dieron muerte a las especulaciones sentenciando que jamás participarían de un fondo que multiplica los gastos de funcionamiento, mientras divide los recursos humanos y de capital. La oposición estadounidense fue inflexible al momento de

¹⁴² Comunicación entre la embajada de Brasil y el Departamento de Estado sobre la Conferencia Regional de la FAO. 27-noviembre-1962; General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Office Files 1951-1967. Box 5, ARC ID 2867032, Entry 163; RG 59; NAB

¹⁴³ Resoluciones del Comité 3 del Consejo Interamericano Económico y Social –CIES- durante el encuentro del 22 de julio de 1959; Decimal Files, Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files. Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; RG 59; NAB.

¹⁴⁴ Meeting of Special Committee on financing agrarian reforms programs, April 1960; Decimal Files, Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files. Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; RG 59; NAB.

considerar su participación en el fondo, por lo que ante la negativa de financiarlo, los demás países desistieron de cualquier posibilidad de crear un fondo o un banco para la Reforma Agraria en América Latina. La posición de EE.UU buscó que no se crearan más instituciones, y que más bien se potenciara el uso de instituciones como el IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas) dentro de la OEA.

La otra gran tendencia que predominó hasta los sesenta fue la renuencia estadounidense de crear un instituto de reforma agraria para Latinoamérica. Simplemente se evitó la creación de instituciones supranacionales que pudieran competir con EE.UU en la entrega de recursos y criterios para la reforma agraria. En 1962, durante una conferencia regional de la FAO, varias delegaciones sugirieron la creación del Instituto Regional de Reforma Agraria (RARI: Regional Agrarian Reform Institute), con posibles recursos ya desembolsados por la Alianza, mientras la FAO estimularía y coordinaría el programa basado en la cooperación, respaldo de las organizaciones internacionales y sin el requerimiento de fondos adicionales¹⁴⁵. A tal idea, EE.UU evidentemente se opuso justificando que no estaba preparada para financiar nuevas entidades. Buscó dejar en claro que no podía apoyar la creación de la RARI, aun cuando seguían comprometidos con los objetivos de reforma agraria. Simplemente no estaban de acuerdo con ceder a la RARI la responsabilidad en la consecución de la reforma agraria, y entregar tal tarea a las Naciones Unidas, cuando este fue un asunto de índole específicamente nacional. La justificación oficial fue que la reforma agraria tiene infinidad de matices regionales y naciones que dificultan la consecución de una organización supranacional¹⁴⁶. Así que las resoluciones finales no incluyeron la creación de la RARI.

El presidente chileno Eduardo Frei en una conferencia regional de la FAO en 1965¹⁴⁷, sostuvo que el IDB debería crear un sistema supra-nacional que garantice y financie el valor de los bonos usados en la expropiación de tierras. De hecho criticó con vehemencia la inexistencia de estudios sobre las posibilidades de financiación extranjera de la compra de tierras. Por esta razón fue importante que la Alianza para el Progreso, las Naciones Unidas, las agencias de la OEA y la Banca para el Desarrollo (IDB) unieran esfuerzos para la superación de las dificultades que afectan la reforma agraria. Sin recursos para la modernización y la distribución de tierras, la oposición política a la reforma agraria será el factor decisivo en la claudicación del desarrollo. Estas fueron las palabras de Frei:

¹⁴⁵ Posición de los Estados Unidos en el encuentro regional agrícola de la FAO. Noviembre, 1962; General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Office Files 1951-1967. Box 6, ARC ID 2867032, Entry 163; RG 59; NAB.

¹⁴⁶ Posición de los Estados Unidos en el Congreso Mundial de Alimentos y la Campaña contra el Hambre. 26 de febrero de 1965; General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Office Files 1951-1967. Box 5, ARC ID 2867032, Entry 163; RG 59; NAB.

¹⁴⁷ Memorando de la embajada de Santiago de Chile, sobre el Discurso del Presidente chileno Eduardo Frei en la Conferencia Regional de la FAO. 24 de marzo de 1965; General Records of the Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Office files 1951-1967. Box 5, ARC ID 2867032, Entry 163; RG 59; NAB

Es cierto que la reforma agraria es costosa y nuestros países tienen enormes dificultades para buscar recursos financieros. Pero el precio que podríamos pagar por no llevar a cabo esta reforma sería mucho mayor que la inversión hecha en su consecución. Esta tarea debe realizarse aun cuando el riesgo es importante y los errores inminentes. Aquí no se trata de hacer o no hacer la reforma agraria, sino que cómo minimizar el riesgo y los errores al mínimo¹⁴⁸

A la propuesta de Frei, la delegación norteamericana simplemente prefirió modificar levemente las prioridades del IICA para agilizar la reforma agraria. Un anunciado cambio, para dejar todo igual¹⁴⁹.

2.2.5. En búsqueda de una reforma agraria domesticada durante los cincuenta

Durante todos los eventos de las Naciones Unidas, los representantes de los EE.UU tenían la orden expresa de adelantarse a la contraparte soviética, y así evitar que el liderazgo sobre la reforma agraria cayera al otro lado de la cortina de hierro. Durante toda la década de los cincuenta, las delegaciones estadounidenses emplearon varios recursos para ganar el pulso por una reforma agraria domesticada, encontrando apoyo en algunos gobiernos latinoamericanos y en otros una oposición silenciosa. El primer recurso fue insistir en no abrir las conclusiones de sesiones anteriores, y en particular defender a ultranza la idea de una reforma agraria como vehículo para el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, y evitar el énfasis en la distribución de propiedades. Para la sesión XXIII del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la delegación estadounidense evitó la apertura de anteriores resoluciones, y blindó las posiciones logradas en el encuentro de 1951¹⁵⁰. El mismo representante alterno de los Estados Unidos James P. Nash ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1954, así lo afirmó

Muchas personas tienden a pensar que la reforma agraria es principalmente un problema de redistribución de tierras asociado a la ruptura de las grandes propiedades en pequeñas áreas. Mientras esta distribución puede hacer parte del programa de reforma en algunos países, en otros es la parte central de su programa. De hecho, el cultivo y las condiciones de la tierra en muchas áreas

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ El control de los Estados Unidos sobre la reforma agraria consistió en evitar modelos confiscatorios de la organización de la estructura de propiedad rural. Todo sobre la reforma agraria en la Alianza dependió del respeto inquebrantable de los derechos de propiedad y la ambigüedad de las caracterizaciones nacionales del problema agrario. Un terreno lo suficientemente flácido para permitir la transacción entre las élites nacionales y las agencias de los Estados Unidos. Sobre este asunto se tratará más adelante cuando se haga mención a la AID y las alianzas que frustraron la Alianza.

¹⁵⁰ Informe de la posición que posteriormente defendería la delegación estadounidense sobre la XXIII Sesión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, presentado el 8 de abril de 1957; Decimal Files, Records of the Bureau of Inter-american Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961. International Stability to Land Reform. Box 35, Lot 60D665, Entry 742; RG 43; NAB.

pueden requerir amplias escalas de producción agrícola como método eficiente, por lo que la política de tierras entendida como mera distribución y fraccionamiento de la propiedad puede ser contraproducente si se desconoce estas condiciones técnicas. La confiscación no puede ser la base de un programa de reforma agraria¹⁵¹

El segundo recurso fue agrupar la reforma agraria, la cuestión campesina, las cooperativas, la educación técnica y la asistencia rural en un solo paquete de políticas, evitando con ello liderazgos parciales¹⁵². Esta propuesta no fue presentada directamente por los EE.UU sino que fue puesta por sus aliados, coordinados previamente por la gestión diplomática. Era fundamental que los EE.UU no aparecieran como autoritarios, intransigentes y molestos. Se evitaron desgastes innecesarios y participaciones extensas, aunque en los momentos decisivos los votos siempre señalaron la dirección a la que apuntó las delegaciones norteamericanas.

Con la creación de un solo paquete de políticas agrarias en torno a la reforma, se evitaron los sesgos políticos a favor de un movimiento campesino nacional como lo insinuaron las delegaciones mexicanas, costarricenses y bolivianas¹⁵³. Por lo que el fortalecimiento de las organizaciones campesinas debía estar limitada a los acontecimientos técnicos de la reforma, como apoyo para la difusión de nuevas tecnologías y acceso a créditos. Como decía Nash, representante de EE.UU:

La reforma agraria debe mejorar las instituciones sociales y económicas de las que dependa el bienestar de quienes trabajan la tierra. Esta debería considerar el tamaño eficiente de producción, garantías a los derechos de propiedad, y mejores condiciones laborales para los trabajadores agrícolas. No hay reforma agraria sin la clarificación de los derechos de propiedad sobre la tierra y el agua, facilidades para el acceso al crédito a términos razonables, y una activa promoción de la investigación y capacitación, entre otros servicios de extensión. Las cooperativas pueden voluntariamente servir como un medio para facilitar la labor de venta, mercadeo y financiación de las operaciones ¹⁵⁴

El tercer recurso fue encarcelar la reforma agraria como un asunto exclusivamente nacional, sin que el éxito o fracaso de otras experiencias tuviera un efecto de vecindad sobre los demás países. El apoyo económico estuvo circunscrito a los intereses de los gobiernos nacionales. De

¹⁵¹ Discurso del representante alerno de los Estados Unidos James P. Nash ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1954; Decimal Files, Records of the Bureau of Inter-american Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961. International Stability to Land Reform. Box 35, Lot 60D665, Entry 742; RG 43; NAB.

¹⁵² Ibid

¹⁵³ Ibid

¹⁵⁴ Discurso del representante alerno de los Estados Unidos James P. Nash ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1954; Decimal Files, Records of the Bureau of Inter-american Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961. International Stability to Land Reform. Box 35, Lot 60D665, Entry 742; RG 43; NAB.

allí que se movilizaran todos los recursos diplomáticos para evitar la creación de fondos o bancos para la reforma agraria e institutos regionales de reforma agraria como el RARI.

Los EE.UU no tienen competencia especial alguna en la solución de los problemas agrícolas de otros países. Nuestro apoyo está mediado por el apoyo directo que las agencias especializadas de las Naciones Unidas puedan ofrecer [...] Los principios fundamentales para la reforma agraria son: ayudar al agricultor a ayudarse a sí mismo; cada reforma agraria es responsabilidad de cada país, si así lo desea; la ayuda externa auxiliará a los países que así lo quieran; no hay una fórmula universal para aplicar la reforma agraria, y la reforma sólo será realmente efectiva si esta es complementada con los demás programas de desarrollo económico¹⁵⁵

Por esta razón, el gobierno de los Estados Unidos se negó a que la Secretaría de la ECOSOC presentara el balance de las reformas agrarias de cada uno de los países o regiones. Era demasiado peligroso exponer los éxitos de las reformas agrarias en oriente y los países de la órbita soviética. Con la excusa de evitar torpedear las soberanías nacionales, se lanzó la idea de una reforma agraria imposible de generalizar. Una reforma agraria respetuosa con los derechos de propiedad que siempre debió ajustarse a las pretensiones de cada gobierno, y las características únicas de cada economía y sociedad. Los aspectos más controversiales como el de la financiación fueron debatidos en los círculos políticos favorables para los EE.UU. como la Secretaría de las Naciones Unidas. De hecho, si la financiación viene de la ayuda norteamericana, el espacio idóneo es el de las relaciones bilaterales. Este rasgo de multilateralizar lo técnico de la reforma, y bilateralizar lo político se extendió igualmente hasta la década de los sesenta como se demuestra en posteriores secciones de este trabajo.

El cuarto recurso para favorecer una reforma agraria domesticada, fue el uso de las tierras más baratas al otro lado de la frontera agrícola. Para 1957, EE.UU promovió abiertamente la colonización como salida a la presión social y económica sobre la tierra. Los nuevos cinco puntos defendidos en los espacios de las Naciones Unidas fueron: 1) ampliación de la propiedad sobre las granjas agrícolas, 2) desarrollar e incorporar nuevas tierras para el cultivo, 3) mejorar la seguridad y otras condiciones de tenencia sobre los operadores agrícolas, 4) ampliar la provisión de créditos agrícolas, y finalmente 5) incrementar los esfuerzos por consolidar propiedades de tamaño económicamente eficientes.

Para 1959, los argumentos a favor de la colonización crecieron, mientras se crearon más dudas y sombras sobre la efectividad de la reforma agraria. Ante la posibilidad que 18 países llevaran reformas agrarias en el mediano plazo, Estados Unidos decidió enviar un representante al II Seminario Internacional sobre Reforma Agraria, el mismo que ocho años antes había sido

¹⁵⁵ Discurso del representante alterno de los Estados Unidos James P. Nash ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1954; Decimal Files, Records of the Bureau of Inter-american Affairs Relating to the Organization of American States 1949-1961. International Stability to Land Reform. Box 35, Lot 60D665, Entry 742; RG 43; NAB.

tomado por izquierdistas, sindicalistas y académicos socialistas. De acuerdo con el reporte del representante estadounidense Harry Steele que participó en dicho encuentro¹⁵⁶, una de las razones para evitar una reforma agraria fueron los requisitos educativos básicos. Antes debió reducirse la brecha educativa entre los trabajadores rurales y los propietarios rurales, tal que una distribución del ingreso no redundara en una pérdida de productividad. Existió un peligro real sobre la productividad agrícola, si se le quitan las tierras a quienes tienen conocimiento, (dueños de grandes propiedades), mientras se entregan tierras a quienes no han estudiado (trabajadores rurales y campesinos). Steele señaló la necesidad de que las Universidades norteamericanas ofrezcan cursos especializados de agricultura latinoamericana, administración de la tierra y campos similares. De igual manera fue clave crear bancos de desarrollo agrícola nacionales que otorgaran créditos baratos a los pequeños agricultores. Bancos que pudieran ser alimentados con la ayuda de las agencias norteamericanas o con créditos baratos de las agencias multilaterales. Esta ayuda sería clave para desvirtuar a la delegación cubana cuando afirmó “que los Estados Unidos hablan mucho y ayudan poco.”¹⁵⁷

El quinto y definitivo recurso que Estados Unidos empleó para detener una reforma agraria “salvaje” y confiscatoria fue la intervención militar directa. La reforma agraria guatemalteca llevada a cabo por Jacobo Arbenz afectó a extranjeros y nacionales a partir del mes de marzo de 1953. Hasta el mismo momento de su renuncia en junio de 1954, se expropió medio millón de hectáreas ociosas, y benefició a 500 mil campesinos. Las expropiaciones a extranjeros iban a ser compensadas, sin embargo esto no fue suficiente para evitar la embestida diplomática y militar norteamericana. En marzo de 1954, en Caracas se aprobó una “Declaración de Solidaridad para la Preservación Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional”, lo que entregó una llave para la intervención militar en Guatemala¹⁵⁸. En palabras de Edmundo Flores, esta intervención buscó defender a los propietarios nacionales y extranjeros (incluyendo la United Fruit Company), restaurando 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 Hispanoamérica¹⁵⁹.

¹⁵⁶ II Latin American Seminar on Land Problems, November 23 to December 9 at Montevideo 1959; Decimal Files, Bureau of Interamerican Affairs, Office of Inter-American Regional Economic Affairs, Country and Subject Files. Box 13, ARC ID 2321376, Entry A1 3178; RG 59; NAB.

¹⁵⁷ Ibid

¹⁵⁸ Kinzer, Stephen; Schlesinger, Stephen. *Bitter Fruit: The Story of the American Coup in Guatemala*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 1999.

¹⁵⁹ Flores, Edmundo. La reforma agraria y la Alianza para el Progreso. *El Trimestre Económico*, Vol. 30, No. 120 (4). 1963. Pp. 592

2.3 La Alianza para el Progreso y la Reforma Agraria

2.3.1 Punta del Este y el brazo especializado de la OEA para la Reforma Agraria

La reforma agraria de Bogotá a Punta del Este (1960-1961)

El primer borrador de la Carta de Punta del Este y el primer intento por ordenar una política social para el hemisferio, con la intervención de los Estados Unidos, fue la Carta de Bogotá. Esta fue el resultado de múltiples reuniones de la Comisión para formular nuevas medidas de cooperación económica¹⁶⁰ en Washington (1958), Buenos Aires (1959), y finalmente Bogotá (1960). La preocupación fue cómo acelerar el cambio, y superar el subdesarrollo. Se hizo hincapié en la urgencia de reformas agrarias, fiscales o tributarias, programas amplios de vivienda, salud y educación; con el claro objetivo de dirigir la atención hacia la transformación del estado de miseria en la que vivía gran parte de los habitantes de la América Latina.

La Carta de Punta del Este sentenció respecto a la reforma agraria cuatro puntos. Primero, crear legislaciones agrarias que faciliten el acceso a la tenencia de la tierra, con miras a asegurar su distribución, atendiendo los objetivos de ocupación, productividad y desarrollo económico. Pero la reforma agraria no es sólo o en primer lugar relacionada con la distribución de la tierra, a éste énfasis nunca renunció ni Estados Unidos, ni la FAO. Fueron también la creación de instituciones de crédito agrícola, e importantes procedimientos y sistemas de tributación, como los mecanismos preferidos para asegurar el mejoramiento del uso de la tierra. Segundo, acelerar la creación y modernización de la estructura institucional. Tercero, apresurar la formulación de proyectos y programas para la rehabilitación y colonización de tierras, aumento de productividad y construcción de carreteras. Finalmente, adoptar servicios gubernamentales destinados particularmente a ayudar al pequeño productor, organización de los mercados, ampliación de la extensión, investigación y estudios básicos¹⁶¹.

Los cambios que representó la Alianza para el Progreso respecto a los programas de cooperación de los años cincuenta, fueron expresados por el presidente Alberto Lleras Camargo:

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

¹⁶⁰ Morales, Otto. La Alianza para el Progreso y la Reforma Agraria. Fundación Universidad Central. Bogotá. 1986. La primera edición fue en 1963. Pp. 65.

¹⁶¹ Morales, Otto (1963). Op.cit.

Unidos, por su parte, se comprometen a ofrecer su cooperación financiera y técnica para alcanzar los fines de la Alianza para el Progreso. Se compromete a la eliminación de la injusticia secular en la distribución del ingreso y aún en los sistemas de propiedad, principalmente la de la tierra¹⁶²

Las mejoras de las condiciones de vida y de producción de la población rural no fueron abandonadas al crecimiento económico y el desarrollo, sino que merecieron un tratamiento especial dentro de la Carta de Bogotá y la Carta de Punta del Este. El mecanismo de mercado no fue presentado como absoluto. Se abrió paso a la reforma agraria como solución a la estructura bimodal de latifundios improductivos y minifundios de subsistencia, pero también se abrió paso a la reforma agraria como solución política. Estas son las palabras del político liberal y ministro de agricultura defensor de la reforma agraria en el Congreso en 1961, Otto Morales Benítez:

Mientras subsista una masa poblacional abandonada, 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 domina siempre a las fuerzas militares por el conocimiento que tiene de su territorio, etc.¹⁶³

La Carta de Punta del Este creó los cuerpos organizativos para una nueva era en la historia de la reforma agraria de América Latina. Dio orden a las ideas de la Carta de Bogotá, amplió recursos, articuló todas las instituciones de la reforma agraria a escala latinoamericana sin renunciar a las especificidades de cada país, y enlazó la reforma a los planes de desarrollo nacional. La Conferencia de Punta del Este encargó a la Secretaría General de la OEA, en colaboración con la CEPAL, la FAO y el IICA la creación del CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) para “lograr el aumento rápido y sustancial de la productividad agrícola y asegurar que las ventajas de productividad se pongan a disposición de quienes trabajan la tierra”¹⁶⁴. Con el CIDA como instrumento, todos los programas de diferentes agencias de las Naciones Unidas, entidades nacionales y los cuerpos interamericanos, giraron

¹⁶² *Ibíd.* PP 76-77

¹⁶³ Morales, Otto (1963). *Op.cit.*

¹⁶⁴ Informe presentado a la Junta Directiva del IICA el 16 de febrero de 1966. En Samper, Armando. *Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola*. Tomo III: palabras y pensamiento del director del IICA 1960-1968. San José, Costa Rica. 1969. Pp. 51

en torno a la Alianza. Las organizaciones de las Naciones Unidas (FAO y CEPAL), el BID y la OEA pudieron coordinarse para la Reforma Agraria en América Latina.

No obstante, tras el debate técnico de las agencias y organismos que confluyeron para la reforma agraria, siempre estuvo el ojo vigilante de la diplomacia norteamericana. Con los cambios y ajustes de Punta del Este, en un esfuerzo por ahogar el aliento multilateral de la Alianza, los Estados Unidos también tuvieron injerencia sobre los recursos y ritmos de los programas para la reforma agraria. Con la creación del CIAP en 1963, se racionalizó el CIDA tal que los criterios técnicos estuvieron subordinados a los acuerdos políticos y bilaterales¹⁶⁵. Así fue como se movieron las cinco agencias del CIDA a la CIAP, para que el desarrollo agrario fuera acompañado y articulado a todo el cuerpo de agencias de la Alianza, pero una Alianza que rodó al ritmo de la Secretaría de Estado bajo la doctrina de Thomas Mann¹⁶⁶.

Thomas Mann fue nombrado por Johnson como Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos y coordinador de la Alianza para el Progreso a finales de 1963. Desde 1964 a 1968, imprimió a la política exterior estadounidense un carácter de intervención bilateral, para países cuyos gobiernos mostraron interés por acciones reformistas modernizantes¹⁶⁷. Bajo la doctrina Mann, la política exterior se acercó una vez más a los gobiernos autoritarios de la región como los mejores garantes del objetivo superior de la APP: frenar al comunismo. Con más franqueza, se dedicó a la protección de las empresas privadas activas en la región. Las intervenciones más conocidas fueron el apoyo logístico al golpe de estado del presidente brasileño João Goulart¹⁶⁸, y su oposición a las reformas de Eduardo Frei en Chile y Belaúnte Terry en Perú. El apoyo al golpe en Brasil buscó detener las “Reformas de Base” como la reforma agraria, tributaria, administrativa, bancaria y la nacionalización de empresas extranjeras, así como la aplicación de la Ley de Control de Remesas para acotar el envío de intereses a las matrices de empresas extranjeras. Washington celebró la brusca interrupción del camino que Brasil supuestamente emulaba de la experiencia cubana.

Uno de los miembros del comité de los nueve o comité de sabios de la Alianza, sostuvo que:

Uno de los problemas del lado norteamericano (en la ayuda de los países de América Latina para su desarrollo y reforma) es que el programa de la AID, como instrumento integral de la política norteamericana, está sujeto a las distintas

¹⁶⁵ XI Congreso Interamericano en Buenos Aires, noviembre 5-12, 1971. NARA, RG 59, General Records of the Department of State, Office of Inter-American Regional Political Affairs, Lot file 72D429. Box 1, ARC ID 2990359, Entry 190.

¹⁶⁶ La doctrina Mann se explica en: Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, Op. cit. Pp 60.

¹⁶⁸ El material logístico que autorizó el presidente Johnson incluía municiones, combustible para automóviles y aviones, y otros suministros de utilidad en caso de precipitarse una guerra civil en Brasil. Esta información fue inicialmente anunciada por Peter Kornbluh, director de los proyectos sobre Chile y Brasil del National Security Archive. Kornbluh, Peter. *Brazil Marks 40th Anniversary of Military Coup*. National Security Archive. Retrieved August 20, 2007.

presiones y caprichos derivados de los intereses políticos norteamericanos en el hemisferio. La AID siempre es susceptible de ser usada para promover los intereses norteamericanos en vez del desarrollo de sus países clientes¹⁶⁹

A pesar de las declaraciones que rezó el CIDA a favor de las reformas agrarias en sus principios y objetivos fundantes, cualquier apoyo tuvo que pasar por el veto que la Secretaría de Estado hizo a través de la CIAP, o simplemente a partir de las limitaciones u oportunidades para acceder a recursos humanos y financieros de las agencias de ayuda estadounidenses (AID) y multilaterales (BID). Los criterios técnicos, estuvieron supeditados por los políticos. El multilateralismo por el bilateralismo en algunos casos, y por el unilateralismo en otros. La Alianza asfixió la oportunidad de una reforma agraria radical, aunque buscó la modernización capitalista. Esta condición estratégica gobernó a la CIAP, CIDA y el IICA en la búsqueda de la reforma agraria¹⁷⁰.

Los ajustes del IICA para la Alianza

Las transformaciones del sistema interamericano a finales de los años cincuenta y las planteadas con la Carta de Bogotá en 1960 fueron definitivas en la arquitectura institucional para la reforma agraria. Las nuevas medidas de cooperación propuestas en la “Operación Panamericana” exigieron una reestructuración del IICA. El énfasis se puso en la mayor visibilidad de los programas de incorporación de la población rural al proceso de desarrollo. Para ello se exigió un mayor dinamismo del IICA y mejor articulación a los planes nacionales, descentralización del adiestramiento, y creación de misiones para extender los servicios de investigación y asistencia técnica. El Comité de los 21 demandó que el IICA se articulara con la FAO, el Banco Interamericano de Desarrollo y los otros organismos que prestaban servicios en el campo de la tenencia de tierra, colonización, bienestar rural y desarrollo de comunidades rurales¹⁷¹.

¹⁶⁹ Harvey, S. Perloff. *Alliance for Progress: A social invention in the Making*. The Johns Hopkins Press, Baltimore. 1969. Pp. 164. Citado por Petras, James; La Porte, Robert. *Temas y problemas del desarrollo latinoamericano visto por los funcionarios estadounidenses: la década del setenta*. Desarrollo Económico, Vol 10, No. 38. Pp 247-262.

¹⁷⁰ “La Reforma Agraria hecha y desarrollada dentro de un programa serio y metódico, con el criterio no solo de dar tierra a gentes no la tienen sino, además, de proporcionarles los medios educativos y técnicos, los abonos, el crédito, los insecticidas, maquinarias etc, para que la reforma sea integral y no parcial, producirá un mejor uso de la tierra. Mayor ingreso bruto por unidad de superficie y más alto rendimiento del factor más escaso en nuestro medio, que es el capital. Lo que se requiere es multiplicar las empresas de tipo familiar y proporcionarles incentivos, asistencia educacional, crediticia y técnica” Sanz de Santamaría, Carlos. *Una época difícil: Por qué una transformación revolucionaria?* Ediciones Tercer Mundo. Bogotá. 1965. Pp. 317

¹⁷¹ Extracto de la exposición dirigida al personal del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, mayo 16 de 1961. Samper, Armando. *Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola*. Tomo III: palabras y pensamiento del director del IICA 1960-1968. San José, Costa Rica. 1969. Pp 36-43

Cuando el IICA fue establecido en 1942 sus funciones fueron “estimular y promover el desarrollo de las ciencias agrícolas en las Repúblicas americanas mediante la investigación, la enseñanza y la divulgación de la teoría y la práctica de la agricultura, así como de otras artes y ciencias conexas”¹⁷². En 1957, en la reunión de Representantes de los Presidentes de América, se modificó la integración de la Junta Directiva del instituto, al sustituir los embajadores de la OEA de cada país por representantes directos de los ministerios de agricultura con sede en San José de Costa Rica. La institución adquirió centralidad política para los gobiernos del hemisferio. En teoría, el IICA tuvo como junta directiva a los responsables directos de las reformas agrarias del hemisferio, con especial peso de los representantes de los Estados Unidos a través de los funcionarios de la OEA¹⁷³. En este marco la Secretaría General de la OEA, la CEPAL y la FAO firmaron un acuerdo tripartito para establecer áreas piloto de reforma agraria e intercambio de información técnica y experiencias sobre programas de reforma agraria¹⁷⁴. Las funciones del IICA se ampliaron del renglón de comunicación al de liderazgo en la ejecución de propuestas de reforma agraria. Pero fue a partir de los ajustes en 1964, que el IICA fue el brazo especializado en el campo agrícola dentro de la Alianza para el Progreso, de la misma manera como la Oficina Sanitaria Panamericana lo asumió en el campo de la Salud. El IICA, para efectos de coordinación dentro de la Alianza, estuvo supeditado al CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) conformada por la Secretaría General de la OEA, la FAO, la CEPAL, el BID y el IICA. Mientras el IICA fue el brazo especializado, el CIDA fue el cerebro y máxima autoridad del desarrollo agrícola para la Alianza.

Tabla 2.1. Recursos Totales del IICA

Recursos Totales del IICA		
(Miles de dólares)		
	1959-1960	1964-1965
Cuotas de los Estados miembros	324	1.973
AID	347	408
Comisión de Energía Atómica	119	160
Programas de Cooperación Técnica de la OEA		
a) Proyecto 39 (Enseñanza Técnica)	503	316
b) Programa 201 (Crédito agrícola)		133
c) Proyecto 206 (reforma agraria)		508
Instituto Colombiano de Reforma		25

¹⁷² Exposición hecha ante el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, reunido en Washington el 13 y 14 de enero de 1962. *Ibíd.* PP. 53-72

¹⁷³ IICA. Objetivos, organización y programas del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Política y procedimientos. Versión emitida el 18 de octubre de 1961 y revisada el 15 de abril de 1963. Washington. 1963. Versión disponible en Columbus Memorial Library of de Organization of American States. 19th street and Constitution Avenue. NW. Washington D.C.

¹⁷⁴ La articulación en torno a la agricultura entre las instituciones de las Naciones Unidas y las organizaciones interamericanas de la OEA, se concretó con la realización conjunta de la Quinta Conferencia de la OEA “Conferencia Interamericana de Agricultura” y la Sexta de la FAO “Conferencia Regional de la FAO” en 1960.

Agraria		
Instituto Norteamericano de		
Investigaciones en Cacao	40	84
Fondo Especial de las Naciones Unidas		666
Ingresos Misceláneos	52	41
Contribuciones Especiales	44	41
Total	1.429	4.355

Fuente: IICA, 1965.

La “Nueva Dimensión” del IICA para hacer frente a la Alianza para el Progreso puso en marcha programas como: la instalación en Costa Rica de la dirección general del IICA, con sede en Washington; establecimiento de tres “direcciones regionales” en Perú, Guatemala y Montevideo, y finalmente la ubicación del Centro Interamericano de Reforma Agraria en Bogotá y un Centro Interamericano de Crédito Agrícola en México (Ver Anexo 1). Los proyectos ampliados abarcaron un total de 22 programas técnicos, y la planta de funcionarios pasó de 89 en 1960 a 195 en 1965 para atender las nuevas tareas del IICA¹⁷⁵, con apoyo técnico de la FAO y los institutos agrícolas de cada uno de los países miembros de la OEA. En 1965, el Director General del IICA constituyó un comité técnico “Comité de Impacto” para lograr un acercamiento más incisivo de los programas en cada uno de los países miembros, con los programas en ejecución y con los recursos disponibles. Es decir, un simple ordenamiento administrativo sin demandas de recursos físicos, humanos y financieros. Fue así como en 1967 se aprobó que los 22 programas técnicos del IICA fueran agrupados en tres programas básicos: educación agrícola, investigación agrícola y desarrollo rural y reforma agraria¹⁷⁶.

En cuanto a las fuentes de financiación de la “Nueva Dimensión” del IICA (Ver Tabla), los Estados miembros, la OEA y la FAO aportaron cerca del 80% del total de recursos para el periodo 1964-1966, mientras una gran cantidad de fundaciones norteamericanas (principalmente Rockefeller y Kellogg) hacían donaciones a programas específicos y se establecieron convenios con institutos agrícolas latinoamericanos (Incora, IRPA, CEPLAC)¹⁷⁷. De igual manera el BID puso a disposición los recursos de sus fondos agrícolas para las siguientes operaciones: proyectos de comercialización, proyectos de financiamiento de cooperativas agrícolas, proyectos de colonización, proyectos de caminos de penetración y acceso, y proyectos de crédito agrícola. Es importante subrayar que los recursos del BID no

¹⁷⁵ Informe presentado a la Junta Directiva del IICA el 16 de febrero de 1966. En Samper, Armando. Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola. Tomo III: palabras y pensamiento del director del IICA 1960-1968. San José, Costa Rica. 1969.

¹⁷⁶ Moreno, Rafael. Informe de Evaluación del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. Dirección General del IICA. Pp. 125

¹⁷⁷ IICA. Instrumento para el Desarrollo Agrícola de América Latina. Editorial Organización de Estados Americanos. San José, Costa Rica. 1965. Pp. 37.

fueron para pagar tierras expropiadas¹⁷⁸. En el mejor de los casos, el BID prestó para favorecer los programas de colonización y creación de infraestructura vial para la penetración y acceso a las colonias agrícolas. Para 1964, el Banco había otorgado 197 préstamos de los cuales 59 eran destinados a la agricultura, muy por encima de los 48 préstamos a la industria. Estos 59 préstamos totalizan 244 millones de dólares, cuyo costo total fue de 740 millones de dólares¹⁷⁹. El banco financió el 32% del costo total, los prestatarios financiaron el 65%, y un 3% con otras fuentes. De los 59 préstamos ya señalados, 15 correspondieron a colonización y mejor uso de la tierra, 12 a subpréstamos de capitalización a la agricultura comercial, 12 a subpréstamos a agricultores de bajos ingresos, 10 al financiamiento de obras de riego y drenaje, 4 al fomento ganadero, 3 a estudios de preinversión, 2 a la tecnificación agropecuaria y uno a la introducción de cultivos en escala comercial.

La reforma agraria del IICA

Armando Samper estuvo al frente del IICA durante la mayor parte de la década de la Alianza para el Progreso¹⁸⁰. Desde 1960 hasta 1968 este colombiano estuvo a cargo de la organización interamericana clave de la política agrícola en América Latina, junto con la FAO. De formación ingeniero y economista agrícola, desde 1949 rondó las instituciones interamericanas como funcionario profesional internacional del IICA, aunque sólo hasta 1960 tuvo la principal responsabilidad directiva. En sus varias presentaciones, logró sintetizar la “Nueva Dimensión” del IICA, de cara a los retos de la Alianza en materia agrícola.

Durante el Seminario Interamericano sobre Educación Agrícola, en Nebraska el 21 febrero de 1963, Samper a título del IICA, sostuvo que los factores que obstaculizaron el avance de la agricultura fueron: los precios bajos de los artículos de exportación, los bajos niveles de productividad, la distribución desequilibrada de los ingresos agrícolas, las tasas elevadas de crecimiento de la población, y los bajos niveles de educación. De estos obstáculos, la distribución desequilibrada de los ingresos agrícolas, fue entendida como producto del desequilibrio en la propiedad de la tierra y los recursos de capital. A renglón seguido Samper enumeró las perversas consecuencias de tal concentración de activos en manos de tan pocos ciudadanos: efectos desfavorables en la demanda de artículos industriales y de servicios, lento desarrollo de la agroindustria, y finalmente un altísimo consumo superfluo por parte de las clases pudientes, tal que los ingresos no se convirtieron en ahorro, ni se reinvirtieron en la

¹⁷⁸ Los recursos del Fondo Fiduciario se utilizaron entre otros campos para “Colonización y mejor uso de la tierra, incluyendo caminos de acceso, ayuda para instituciones de crédito agrícola, crédito supervisado y extensión agrícola, y para el desarrollo de facilidades de almacenamiento y mercadeo, siempre que los recursos del Fondo no sean usados para la compra de tierras agrícolas”. El subrayado no es original del texto. Tomado de BID. Tercer Informe Anual del Fondo Fiduciario para el Progreso Social. Banco Interamericano para el Desarrollo. Washington. 1963. Pp. 5.

¹⁷⁹ *Ibid.* PP 42.

¹⁸⁰ Samper, Armando. Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola: Palabras y Pensamiento del Director General del IICA 1960-1968. Tomo I: La situación de Latinoamérica. San José- Costa Rica. 1969.

agricultura¹⁸¹. El fracaso de la agricultura, fue a la postre, el fracaso en la agroindustria y la industria. Un encadenamiento que explicó el subdesarrollo.

Sin embargo, la estrecha relación entre reforma agraria y desarrollo que Armando Samper elaboró, en clave de la teoría de la modernización, no es una invitación a cualquier tipo de reforma agraria. Respecto a la tradición latinoamericana de reformas radicales, el IICA se distancia para abrazar una reforma agraria pacífica, evolutiva e integral.

Las reformas agrarias de América Latina han tenido origen en dos tipos de situaciones distintas. Por una parte, las que han sido el producto de sangrientas revoluciones sociales armadas: México (1910), Bolivia (1953) y Cuba (1959). Por otra parte, las reformas agrarias de tipo integral, que se están llevando a cabo democrática y pacíficamente, de acuerdo con los postulados de la Alianza para el Progreso. Estas últimas han tenido un fuerte impulso, a partir de la Conferencia de Punta del Este que tuvo lugar en agosto de 1961¹⁸²

La mayor diferencia entre estos dos tipos de reformas no fue su talante violento o pacífico, sino el conjunto de relaciones que abordaron cada una. Sus contenidos. El IICA y la FAO promovieron “reformas agrarias integrales, técnicas y evolutivas” que integraron el mejoramiento de la productividad, el incremento de la calidad de vida de la población y la estabilidad de las instituciones democráticas. La reforma agraria “pacífica” de la Alianza buscó asegurar la convivencia pacífica de todos los actores económicos dentro de un régimen democrático.

Una reforma agraria bien hecha, integral y evolutiva, que realmente logre mejorar la eficiencia de la producción agrícola a largo plazo; repartir mejor la riqueza, sentar las bases para el desarrollo industrial; mejorar las condiciones de vida de la gran masa rural; contribuir al bienestar de los trabajadores urbanos; fortalecer la democracia representativa; acelerar el desarrollo y consolidar las instituciones¹⁸³

Sin embargo, el énfasis sobre la democracia siempre estuvo supeditado a la estabilidad política. Este tipo de reforma agraria limitada a la conquista de la democracia, quiso en realidad declarar la enemistad absoluta contra las reformas agrarias confiscatorias. Aquí la democracia sólo era accesoria, desde antes de las transformaciones de la Carta de Punta del Este en 1963 fue así. Estas fueron las palabras del mismo Kennedy sobre la finalidad de la intervención norteamericana:

¹⁸¹ Samper, Armando (1969). Op.cit. P 44.

¹⁸² Ibid, P 47

¹⁸³ Palabras pronunciadas en la inauguración del Primer Curso Internacional de Reforma Agraria, auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, octubre 8, 1962. Ibid, Pp. 397.

Hay tres posibilidades (de gobiernos para Latinoamérica) en orden descendente de preferencia: un régimen democrático honrado, la continuación del régimen de Trujillo, o el régimen de Castro. Debiéramos intentar el primero pero realmente no podemos renunciar al segundo hasta que estemos seguros de que podemos evitar el tercero¹⁸⁴

El proyecto 206: Programa de desarrollo rural y reforma agraria

En 1962 empezó a operar el Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA sobre “Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria”. El objetivo principal del Proyecto 206 fue capacitar técnicos de los institutos de reforma agraria y organizaciones conexas de cada país. Los cursos regulares para graduados duraban 1 año, mientras que los cursos intensivos en reforma agraria fueron de sólo 3 meses. Este adiestramiento buscó suplir la necesidad de técnicos con un conocimiento mínimo sobre el medio agrícola de la región o el país, aunque también tenían el propósito de extender la idea de una reforma agraria integral. Los cursos sobre reforma agraria hicieron énfasis en el mejoramiento de la vida rural y del uso de la tierra por las vías de la política económica. De acuerdo con el tercer curso internacional sobre reforma agraria en 1964, para mejorar la distribución de la tierra y de los ingresos sólo era necesario la creación de instituciones de crédito agrícola, la promoción de reformas a los sistemas de impuestos a la tierra para lograr un mejor uso, y la revisión de las legislaciones que obstaculizan la modernización de la tenencia de la tierra, su traspaso y su registro¹⁸⁵. Estos cursos promocionaron la transformación de las estructuras de tenencia de la tierra, sin tener que acudir a la expropiación de la propiedad ociosa.

Para extender el impacto de la Alianza a la agricultura, el BID propuso una metodología de acción para la realización de estudios teóricos. Fue así como se creó el Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA). Éste se estableció en la Ciudad Universitaria de Bogotá en cooperación con la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria¹⁸⁶. Para finales de 1963, se habían ofrecido diez cursos internacionales y dos nacionales, así como cursos para ejecutivos de la reforma agraria, curas párrocos y directores de cooperativas. Esta nueva entidad concentró la mayor parte de las funciones de capacitación y adiestramiento del personal profesional de las instituciones nacionales de reforma agraria, colonización y parcelaciones. De igual manera, inició un esfuerzo por examinar los casos concretos en cada país, para avanzar no sólo en la instrucción, sino adicionalmente en metodologías con enfoques interdisciplinarios. En la medida que las instituciones de reforma

¹⁸⁴ Arthur Schlesinger. *A thousand days*. Boston: Houghton Mifflin, 1965, p. 769. Traducción del autor

¹⁸⁵ IICA. Tercer curso internacional sobre Reforma Agraria realizado del 31 de marzo al 30 de mayo. Volumen 3. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA- Dirección Regional para la Zona Norte. Panamá. 1964. Pp. 39-41.

¹⁸⁶ Informe presentado a la Junta Directiva en la sesión celebrada en la Unión Panamericana, Washington D.C., el 16 de febrero de 1966. En Samper, Armando. 1969. *Ibid*, Pp. 250-266.

agraria demandaron cada vez más técnicos, profesionales y especialistas se crearon más establecimientos de capacitación en Perú, Ecuador, y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá)¹⁸⁷.

El programa no sólo creó centros de capacitación, sino que además se actualizó con la incorporación del Programa de Crédito Agrícola. A partir del 1 de julio de 1967, se denominó al Proyecto 206, el “Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria”. Al ya pesado fardo de una reforma agraria integral, el proyecto tuvo que ampliar el espectro de aplicación al incluir los programas de crédito rural. El IICA, el CIRA y las agencias regionales fortalecieron programas para una reforma integral, que incluyeron la ampliación del crédito agrícola, comercialización, cooperativismo, asistencia técnica y organización campesina.

Empero, los cambios al programa no terminaron con esta ampliación. La reducción de los recursos provenientes de la OEA, cedieron la total responsabilidad del programa al IICA a partir de 1970¹⁸⁸. La década de los setenta fue para el CIRA un agónico y gradual proceso de extinción como programa, y transición hacia los programas auxiliares a la reforma agraria. En la tabla 2.2 se puede observar cómo los recursos del programa menguaron sus fuentes de financiamiento desde 1968, mientras que el IICA absorbió la totalidad el programa en 5 años. Se convirtió en un programa más de la reforma agrícola del IICA, y perdió protagonismo dentro de la Alianza. Ante la falta de liderazgo político para gestionar recursos, el principal programa de reforma agraria de la Alianza fue descuartizado para ser absorbido por agencias nacionales. La planta administrativa y técnica fue reducida y gradualmente liquidada. Los presupuestos del Proyecto fueron transferidos al IICA, aunque con ello el programa perdió centralidad política. Quedó huérfano de representantes, su autonomía se eclipsó entre tantos programas del IICA. A partir del 1° de julio de 1974, el IICA-CIRA pasó a formar parte de la representación del IICA en Colombia. Su papel hemisférico desapareció y pasó a ocupar funciones limitadas. El centro fue convertido en una “Unidad de Cooperación Institucional para la Reforma Agraria”, manteniéndose la sigla CIRA, para su individualización. Con la liquidación del CIRA, la Alianza para el Progreso le dio fin al reformismo agrario en la esfera interamericana.

¹⁸⁷ IICA. Informe anual Proyecto 206: Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Bogotá. 1973

¹⁸⁸ Noveno mensaje -1968-, presentado en la Séptima Reunión Anual de la Junta Directiva, celebrada con participación de delegados de alto nivel de los ministerios y secretarías de agricultura o de representantes especiales de los gobiernos de los países miembros, en San José, Costa Rica, el 28 de abril de 1968. En Samper, Armando. 1969. Ibid, Pp. 560-636.

Tabla 2.2. Presupuesto autorizado para el Proyecto 206 y Presupuesto del IICA para el Proyecto 206

Año	Presupuesto autorizado para el Proyecto 206	Presupuesto del IICA para el Proyecto 206
1962	120.900	
1963	478.437	
1964	496.461	
1965	459.089	
1966	467.400	57.472
1967	529.479	75.038
1968	534.814	76.212
1969	529.870	95.400
1970	381.600	190.800
1971	292.400	286.200
1972	190.800	381.600
1973	95.400	477.000

Fuente: Contabilidad¹⁸⁹, Dirección General del IICA, Costa Rica

2.3.2 La AID y la Reforma Agraria

La AID y sus alianzas contra la Alianza

Aun cuando los primeros años de la AID estuvieron marcados por los conflictos internos, entre los técnicos de la vieja escuela y los economistas de la teoría de la modernización, hubo importantes consensos sobre los aliados para la superación del subdesarrollo. Los actores claves fueron las élites latinoamericanas representadas por los gobiernos nacionales. Esta elección fue de índole pragmática, no se pudo impulsar ningún programa sin la autorización de los gobiernos. La misma asistencia económica y social se erigió sobre el fundamento de la auto-ayuda, como un apoyo temporal que permitiera la movilización de posteriores recursos internos. Sin embargo, esta pragmática elección tiene el inconveniente de entregar a las élites, una iniciativa que buscó tocar el estado de cosas que les aseguraba importantes ganancias. Es como pedirle al ratón la tarea de cuidar el queso.

¹⁸⁹ Moreno, Rafael. El Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria: Proyecto 206 1962-1974. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. San José, Costa Rica. 1974.

Uno de los casos quizá más obvios es el de Nicaragua, como decía Juan Acuña. En Nicaragua la nueva política exterior estadounidense para América Latina, en lugar de socavar los privilegios de las familias terratenientes más representativas, dio continuidad al dominio político de la familia Somoza (1936-1979)¹⁹⁰. Fueron los miembros de una familia quienes ejercieron el control gubernamental: Anastasio Somoza García (1936-1956), Luis Somoza Debayle (1957-1963) y Anastasio Somoza Debayle (1967-1979). Los gobiernos intermedios sólo fueron parte de una transición controlada por parte de la dinastía Somoza: René Schick (1963-1967) y Fernando Agüero (1972-1974). No había nada en la Carta de Punta del Este que obligara a los Somoza a realizar las reformas políticas, económicas y sociales, así como tampoco existía algún agente interno capaz de desafiarlos. Pero no sólo fueron intocables, sino que además el tipo de asistencia económica los favoreció. El desarrollismo de la Alianza les permitió acceder a nuevos recursos para la dotación de infraestructuras de sus propios negocios, confrontando cualquier crisis del régimen con una limitada y excluyente modernización. En este sentido, la Alianza sostuvo al régimen y lo protegió de llevar a cabo reformas estructurales que cambiaran la manera como se repartían los frutos del progreso.

Pero las alianzas creadas por la AID no sólo fueron de naturaleza técnica y pragmática. Cuando los gobiernos no fueron leales a las causas estadounidenses, aun cuando estos fueron reformistas, los acuerdos con las clases opositoras y más reaccionarias fueron los principales mecanismos para promover el anticomunismo. El interés por las reformas y la modernización fue accesorio, lo realmente importante fue construir alianzas estables con gobiernos fuertes e incondicionalmente adhesionados a la lucha anticomunista. Durante los primeros ocho años de la Alianza ocurrieron dieciséis golpes de estado, que de acuerdo a la reacción o premeditada inacción de los Estados Unidos determinó el futuro de la Alianza¹⁹¹. El primero en caer fue el presidente Frondizi por una revuelta armada en marzo de 1962, mientras que el presidente Prado, del Perú, tuvo similar suerte cuatro meses después. En 1963 los golpes de estados se extendieron a Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras. En 1964, se repitió la fórmula, esta vez en el principal país de la región. Se destituyó al presidente brasileiro João Goulart deteniendo las “reformas de base” tales como la reforma agraria, tributaria, administrativa, bancaria y la nacionalización de empresas extranjeras. Primó la lucha contra el anticomunismo sobre la lucha contra las causas que lo generan y le proporcionaron respaldo.

¹⁹⁰ “El dan Somoza y las compañías norteamericanas controlaban el 80 % de la economía de Nicaragua. A la mitad de la población le correspondía menos del 15 % de la renta nacional. Los monopolios norteamericanos controlaban el 90 % de la exportación maderera, minera y pesquera, el 50 % del comercio interior y exterior del país y el 40 % de la industria transformadora. Les pertenecían grandes latifundios dedicados al cultivo de plátanos, café y cacao. Las propiedades de la familia Somoza incluían enormes lotes de tierras laborables, varias empresas grandes, la compañía de aviación “nacional”, un banco, periódicos, un telecentro, un puerto marítimo, etc.” Acuña, Juan. La Alianza para el Progreso como programa interamericano en el contexto político. Revista de Historia Presente y Pasado. Año 16. N° 32. Julio-Diciembre, 2011. P 8.

¹⁹¹ Smith, P.H. Talons of the eagle: Dynamics of US-Latin American Relations. New York : Oxford University Press, 2000.

Estos golpes de estado y el apoyo a los gobiernos militares por parte de los Estados Unidos no sólo se presentaron luego de la muerte de Kennedy. Ciertamente es que la Carta de Punta del Este anunció el apoyo irrestricto a la democracia, lo que parecía indicar que la política exterior de Estados Unidos, de ahí en adelante, iba a distanciarse de los gobiernos autoritarios y dictatoriales de la región. Sin embargo, como ya se mencionó, buscar la democratización de América latina fue un objetivo muy subordinado al objetivo principal, la búsqueda de aliados fuertes e incondicionalmente dedicados a la lucha contra la infiltración comunista. Entre los aliados predilectos, se encontraron las fuerzas armadas de la región, y ellas por lo general vieron las reformas sociales como un nido para la insurgencia y el comunismo. El presidente Kennedy encaró este dilema ante los golpes de Estado en Argentina, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras. La extensión del reconocimiento diplomático y la ayuda económica a estos nuevos gobiernos puso en duda el auténtico compromiso de Kennedy con la democracia. Al comienzo, había algo de vacilación en la respuesta estadounidense frente a los golpes militares. Entre 1961 y 1964 se llevaron a cabo más golpes de estado que durante toda la década de los cincuenta. En este sentido el periodista e investigador de las relaciones interamericanas, Gregorio Selser, expuso esta contradicción entre los postulados democráticos y la Alianza para el Progreso¹⁹²:

La declaración de cualquier junta militar iberoamericana al consumar un golpe de Estado, fue anunciar su apoyo a la Alianza para el Progreso, con lo cual se garantizó la prestación de la ayuda norteamericana a ese país, a despecho de la supresión de las libertades cívicas. En Argentina, por ejemplo, el derrocamiento del presidente Frondizi no ocasionó la interrupción de la ayuda de Washington. En Perú los Estados Unidos reanudaron la prestación de la ayuda a las cuatro semanas de derrocado el presidente Manuel Prado y de ocupado el poder por una junta militar. La ayuda a Guatemala se interrumpió con motivo del golpe militar de Peralta Azurdia contra Ydígoras Fuentes, apenas a los 17 días del cuartelazo; en Ecuador la ayuda no se suspendió siquiera 17 minutos del cuartelazo; y en Brasil no sólo no se suspendió la ayuda sino que el presidente norteamericano Johnson expresó públicamente sus plácemes por el derrocamiento de Goulart y lo mismo hizo el embajador norteamericano en Brasilia, Lincoln Gordon

Más tarde, con la doctrina Mann, la política exterior volvió a favorecer abiertamente a los gobiernos autoritarios, siempre y cuando estuvieran a su lado en la guerra fría¹⁹³. Pero, al mismo tiempo sería exagerada proponer que la Alianza extravió su camino con el apoyo a las dictaduras de la década de los sesenta. Desde el primer momento, fue una alianza para lograr la estabilidad de los gobiernos leales a las causas estadounidenses, y esto significó en la

¹⁹² Selser, Gregorio. Alianza para el Progreso: La mal nacida. Ediciones Iguazú. Buenos Aires. 1964. Pp. 95

¹⁹³ Wright, Thomas. Latin America in the Era of Cuban Revolution. Praeger Publishers. 2001. Westport, Connecticut. Pg 69

mayoría de las veces, sacrificar las reformas estructurales que se enlistaron en la Carta de Punta del Este en 1961.

De todos modos, la mayor parte de los golpes de estado durante el periodo de la Alianza, fueron gestados durante el periodo de la Doctrina Mann y bajo la articulación entre la Secretaría de Estado y la AID¹⁹⁴. Los criterios que lanzaron las alianzas con las clases más reaccionarias del hemisferio no sólo fueron técnicos, sino que además tenían un sustrato ideológico, un vínculo para contener el comunismo y el nacionalismo confiscatorio. La manera como se articuló la APP con las estructuras reales del poder resultó ser un freno a las reformas estructurales en el hemisferio. La visión de la AID con respecto al desarrollo excluyó la posibilidad de cambios masivos, estructurales, pues tales cambios serían inadmisibles para la mayor parte de las elites políticas y económicas latinoamericanas y por consiguiente no factibles desde el punto de partida de la AID¹⁹⁵. Ante la certeza y el consenso entre las agencias interamericanas de la importancia de las élites económicas y políticas como actor protagonista de las reformas de la Carta de Punta del Este, lo más pragmático fue llevar a cabo solo aquellas reformas que estas élites podían aceptar. Esta concepción de las alianzas dio muerte a las reformas estructurales de la Alianza.

Las alianzas de la AID contra la reforma agraria

Una de las “reformas” que se podían llevar a cabo con el respaldo o hasta el entusiasmo de las elites regionales fue la colonización. Desde finales de los cincuenta hasta 1968, la AID y sus agencias predecesoras prestaron y subvencionaron cerca de 30 millones de dólares para vías de penetración en áreas de colonización, 20 millones para colonización, cerca de 30 millones para crédito agrícola para las áreas de reciente colonización, y otros 20 millones para titulación y registros de propiedades e investigación.

Hasta 1968, el BID a través del fondo de los EE.UU, y Fondo para Progreso Social, prestó cerca de 30 millones de dólares. Durante el mismo periodo la AID canalizó más de 200 millones en programas de crédito agrícola en Latinoamérica¹⁹⁶. Por cada peso que la AID y el BID entregaron en préstamos y donaciones a la reforma agraria, cuatro pesos fueron

¹⁹⁴ Ibid, Smith, 2000. Pp 146. De acuerdo al director de la AID entre 1962 y 1966, David E. Bell, “it seems dear that without economic progress the chances for strengthening democratic processes in the less developed countries would be greatly diminished”. La alianza con las elites buscó acelerar el crecimiento, para luego dar paso a la democracia y a la distribución. El gran supuesto fue creer que los medios y los fines estuvieron separados. Que el crecimiento puede lograrse sin cambiar las estructuras sociales, económicas y políticas de una sociedad.

¹⁹⁵ Petras, James; La Porte, Robert. Temas y problemas del desarrollo latinoamericano vistos por funcionarios estadounidenses: década del setenta. Desarrollo Económico, Vol 19, No. 38. 1970. Pp 253. En este trabajo, los autores realizaron una serie de entrevistas informales con los funcionarios de la AID. Se incluyeron en las submuestras entrevistas a miembros de: la Oficina de Desarrollo de Capital, Oficina de Programas y Coordinación Política; Oficina de Presentaciones en Congresos, y la Oficina de Desarrollo Rural. El número de entrevistas fue superior a 40 y se llevaron a cabo en los meses de julio, agosto y septiembre de 1968.

¹⁹⁶ Adams, Dale W. Aid Agencies and Land Reform in Latin America: A Suggested Change in Policy. Land Economics, Vol. 46, No. 4. Pp 423-434. University of Wisconsin Press. 1970.

destinados para el crédito agrícola. El orden de prioridades que la Carta de Punta del Este anunció en materia agraria, no fue el mismo orden de prioridades efectivas de las bolsas de recursos de la AID y el BID. De todos modos, tales programas no estaban orientadas hacia una redistribución, sino más bien en un “solución productivista” del problema agrario. Como afirmó un funcionario de la AID, entrevistado por James Petras y Robert Laporte en 1968:

“En ningún momento desde el comienzo de la Alianza el enfoque estadounidense del desarrollo agrícola ha sido otro que productivista. Una de las metas de la Alianza fue la reforma agraria. Pero el acento ha sido puesto en el incremento de la producción agrícola. El énfasis principal se ha colocado en el incremento de las dimensiones de la “torta” económica, para luego preocuparse por la redistribución del ingreso”

La atención que despertó la agricultura dentro de las agencias de ayuda durante los años sesenta, estuvo mediada por las alianzas pactadas por los Estados Unidos con las élites Latinoamericanas. Como se afirmó anteriormente, sólo se hicieron las reformas que la élite aceptó. Así que la asistencia en Reformas Agrarias y Colonizaciones compitió con los recursos para mejoramiento de la productividad, actividades de irrigación, asistencia para la comercialización y crédito agrícola¹⁹⁷. Los argumentos a favor de la vía latifundista de la modernización fueron de orden político y económico. Los principales argumentos políticos lo sintetizaron varios funcionarios de la AID, entrevistados por Petras y La Porte¹⁹⁸.

Al respecto afirmaron:

[...] en varias oportunidades, para hacer un trabajo de demostración con fondos limitados, teníamos que trabajar en las haciendas de los miembros de la élite, cercanos a las altas esferas del gobierno. Nuestro propósito principal era incrementar la producción. Como los grandes agricultores tenían mucha influencia, usted podía tener un mayor impacto trabajando a través de ellos. Si usted podía conseguir que aceptaran las innovaciones tecnológicas, ellos las transmitirían a todos los que estuvieran por debajo¹⁹⁹

[...] vinculamos todo lo que sea agricultura a los granjeros grandes y medianos. Damos ayuda a los agricultores que tienen capacidad de producción y experiencia. La traba para el desarrollo no es la agricultura sino la falta de industrialización y de educación²⁰⁰

[...] Pienso que la AID ha tratado conscientemente de no trabajar exclusivamente con los agricultores grandes, pero es lo que ha sucedido. La AID ha concedido grandes préstamos, ha dado más crédito a los grandes terratenientes, muchos de

¹⁹⁷ Ibid, Petras y La Porte.

¹⁹⁸ Ibid, Petras y La Porte.

¹⁹⁹ Entrevista No. 9. Agricultural and Rural Development Service. U.S. AID, 22 de agosto de 1968. Petras y La Porte. Op.cit.

²⁰⁰ Entrevista No. 2, Rural Development, U.S. AID, 19 de agosto de 1968. Petras y La Porte. Op.cit.

quienes permanecen ausentes de sus tierras [...] la AID no va a buscar y a elegir aquellos agricultores con quienes se corra riesgo en los préstamos. En muchos casos, la AID ha sobrecapitalizado a los agricultores²⁰¹

Los argumentos políticos de la modernización por la vía latifundista, hicieron referencia a: la fe en el agricultor benevolente, como trasmisor del nuevo conocimiento a los productores medianos y pequeños; el mayor grado de educación de los grandes productores como prerrequisito para el éxito empresarial, y el grado de influencia que tienen los grandes propietarios en las esferas de gobierno, lo que le exigió a la AID hacerlos beneficiarios de sus programas. A estos argumentos también hay que adicionar que el apoyo de la AID a las élites latifundistas aseguró la protección a los principios de propiedad privada y libre empresa.

Sin embargo, estos argumentos parten de supuestos restrictivos. En primer lugar, bajo un escenario de competencia de mercado, la transmisión del conocimiento no es gratuita. Mejores técnicas de producción para un empresario, permiten ventajas competitivas sobre los demás productores, por lo que no hay razón que sustente la intención de difundir este conocimiento gratuitamente. La benevolencia del productor es un supuesto ingenuo cuando se trata de explicar las economías de mercado. En segundo lugar, si de lo que se trata es de ganar “las mentes y los corazones” de los pueblos al sur del Río Grande con el proceso de modernización latifundista, hay que recordar que las grandes propiedades cultivadas estuvieron destinadas a la producción de bienes exportables. Las mejoras tecnológicas a estos latifundios, no se tradujeron en mejores condiciones de producción de alimentos para el mercado interno, y una consecuente reducción de la desnutrición rural²⁰². Fue una asistencia económica para mejorar los enclaves agrícolas, y los ingresos de las élites económicas²⁰³. En términos prácticos, esta ayuda no tocó objetivamente las condiciones de vida de los pueblos latinoamericanos.

²⁰¹ Entrevista No. 14. Office of Policy and Program Coordination, U.S. AID, 28 de agosto de 1968. Petras y La Porte. Op.cit.

²⁰² Hubo un gran desprecio por la producción de alimentos para los mercados internos. Las metas en materia de productividad buscaron elevar el rendimiento de los cultivos de exportación, mientras los problemas más serios de abastecimiento local fueron ignorados. A finales de los años setenta, la FAO señaló que sólo el 16% de la tierra cultivada en América Latina fue usada para la producción de alimentos, mientras el resto correspondieron a cultivos de exportación. Secretaría Permanente de Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIEGA), Estadísticas sobre Alimentación y la Agricultura en Centroamérica. Citado en Stratton, Sara A., *An Embattled Idealism: Land Reform, The Alliance for Progress, and the Struggle for Social Justice in American Foreign Policy*. Ph.D Dissertation. York University. North York, Ontario. 1998. Pp. 249.

²⁰³ Una de las experiencias valiosas sobre la asistencia técnica norteamericana, fue la acopiada por Paul Dosal en Nicaragua. Su trabajo sostuvo que la incorporación de nuevas técnicas de producción, el uso sistemático de semillas mejoradas, canales de riego e insumos agrícolas se destinaron casi que exclusivamente a los grandes propietarios en lugar de los campesinos. La élite agraria fue la principal beneficiada de la reforma agraria de la Alianza en Nicaragua, tal que se fortaleció las relaciones de un “desarrollo dependiente” entre los EE.UU y el régimen de Somoza. Dosal, Paul. *Accelerating Dependent Development and Revolution: Nicaragua and the Alliance for Progress*. Inter-American Economic Affairs. Vol. 38 (4), Washington. D.C., 1985.

La producción minifundista y de subsistencia quedó aislada de los cambios técnicos promovidos por los esfuerzos hemisféricos de desarrollo rural, mientras el latifundio exportador se consolidó como el sector más moderno de la economía y el más interconectado con el comercio internacional. Esta vía latifundista del desarrollo entregó importantes divisas a una élite industrial hambrienta de importaciones, por lo que el modelo de modernización latifundista no necesariamente se confrontó con la industrialización por sustitución de importaciones. De hecho, la triada del *minifundio improductivo-latifundio exportador e industria con lento desarrollo* se conjugó para dar forma a la mixtura que es el subdesarrollo en gran parte de América Latina. Un minifundio que sirvió de fondo de acumulación para proveer alimentos y mano de obra al latifundio, mientras las exportaciones de este último sirvieron para satisfacer las necesidades de importación de la industrialización. Francisco de Oliveira presenta esta simbiosis entre lo moderno y lo atrasado como la existencia del ornitorrinco, mitad mamífero y mitad ave.

Dado su carácter singular, el subdesarrollo no puede ser concebido como un simple eslabón en la cadena del desarrollo ni tampoco como una evolución truncada. No es sino una producción de dependencia, resultado de la conjunción del lugar en la división internacional del trabajo capitalista y la articulación de los intereses internos. Por esta razón había una apertura –posible- a partir de la lucha interna de clases, articulada, a su vez, con un cambio en la división internacional del trabajo capitalista; una cuestión que cobró fuerza luego de la revolución de 1930 y adquirió consistencia con la llamada industrialización por sustitución de importaciones²⁰⁴

Los argumentos económicos de la vía latifundista de la modernización

Un claro ejemplo del respaldo de las agencias internacionales a la vía latifundista de la modernización fue el declarado respaldo a la urbanización como respuesta a la presión sobre la tierra y la pobreza rural. Entre los autores más reconocidos de esta visión del desarrollo tan interiorizada por los funcionarios de la AID, estaban Benjamin Higgins, Lawrence H. Berlín y Lauchlin Currie. Higgins durante los años cuarenta desarrolló la teoría del dualismo tecnológico para explicar el desempleo en los países subdesarrollados²⁰⁵. De acuerdo a esta concepción, la coexistencia de actividades económicas modernas y tradicionales limitó el movimiento de factores de producción y la difusión del conocimiento. Para Higgins, el sector tradicional de las economías subdesarrolladas se caracterizó por las reducidas escalas de

²⁰⁴ De Oliveira, Francisco. El neotrasto brasileño: los procesos de modernización conservadora, de Getulio Vargas a Lula. Siglo Veintiuno Editores. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. 2009. Pp. 136-137. El caso colombiano de simbiosis entre la agroexportación cafetera y la industria naciente y protegida en Colombia fue bien descrito por Misas, Gabriel. La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002. Pp. 59

²⁰⁵ Sotelo, Adrián. América Latina. De crisis y paradigmas. La teoría de la dependencia en el siglo XXI. Plaza y Valdés. México. 2005.

producción y el uso intensivo de mano de obra, como ocurre en la industria a pequeña escala y la agricultura tradicional, mientras que el sector moderno, se identificó por el aprovechamiento de las economías de escala y la incorporación de tecnologías intensivas en capital por trabajador. Es así como el subdesarrollo se explicó por el exceso de trabajadores en el sector tradicional, lo que incitó a la creación de empleo precario e improductivo, además del uso de tecnologías baratas con poco capital y mucha mano de obra barata. La consecuencia política de esta visión del desarrollo, no es más que la urbanización y la apertura a las inversiones en el sector tradicional.

Probablemente fue Currie el teórico y político más influyente de la “solución urbana al problema agrario” en América Latina, y en particular en Colombia²⁰⁶. La comprensión del subdesarrollo en clave keynesiana lo hizo un partidario de la intervención del Estado contra la desigualdad y la precaria demanda efectiva en América Latina. Sin embargo, su combate contra la desigualdad no lo abrazó al movimiento por la reforma agraria de los años cincuenta y parte de los sesenta. Para este economista canadiense y funcionario de Franklin D. Roosevelt, la superación de los problemas de demanda efectiva requirió la intervención del Estado en un sector clave, que para él fue la vivienda y no la agricultura²⁰⁷. De esta manera, una vez más los vestigios del New Deal incidieron para matizar la reforma agraria. No sólo a través de la modernización de la actividad agrícola, privilegiando la producción a gran escala y los cultivos comerciales sobre la pequeña producción de pancoger sin hacer mención alguna a la concentración de la propiedad²⁰⁸, sino también con el apoyo a la urbanización y la creación de vivienda urbana²⁰⁹. Aunque Currie en Colombia llegó a tener efectiva injerencia en la política económica hasta finales de los años sesenta, cuando ayudó a construir el Plan de Desarrollo Nacional de la administración de Misael Pastrana, sus ideas tuvieron acogida dentro de las agencias del BID y la AID desde principios de los sesenta²¹⁰.

En general, para estos autores, el acento del desarrollo debió ser puesto en la urbanización, la industrialización, la migración rural-urbana, la consolidación de las tierras rurales (detener las colonizaciones) y la mecanización agrícola. Estos teóricos sostuvieron que la sobreestimulación de la pequeña propiedad con los programas de parcelación de los institutos de reforma agraria, conducen a la sobreoferta de bienes agrícolas en los mercados nacionales y

²⁰⁶ Sáenz, Eduardo. Colombia años 50: industriales, política y diplomacia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002. PP 88-90. A finales de los años cuarenta llegó a ser uno de los consejeros más importantes de la Casa Blanca, hasta que fue víctima de la caída del Macartismo en los Estados Unidos, al ser asociado con comunistas latinoamericanos. Desde ese momento fue enviado a misiones marginales del Banco Mundial en Colombia y en este país se quedó.

²⁰⁷ Currie, Lachlin. Operación Colombia. Cámara de Comercio de Barranquilla. Barranquilla. 1965

²⁰⁸ Finegold, Kenneth; Skocpol, Theda. State and Party in America's New Deal. University of Wisconsin Press. Madison. 1995.

²⁰⁹ La influencia de Currie fue decisiva hasta finales de los sesenta en Colombia, cuando encabezó la delegación de miembros ilustres que participaron en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo del presidente conservador Misael Pastrana. Garrido, Rafael. Gran Enciclopedia de Colombia. Círculo de Lectores. Bogotá. 2013.

²¹⁰ Adams, Dale (1970). Op.cit.

la consecuente caída de los precios de estos bienes. El temor a la producción de bienes con demandas inelásticas, fue que cualquier sobreproducción se tradujo en una caída de los ingresos agrícolas, convirtiendo a la parcelación en una cura mucho más peligrosa que la enfermedad. En lugar de agravar el problema de la pobreza rural con costosas reformas agrarias, el mensaje fue la solución urbana al problema rural. Donde la migración rural-urbana, y la industrialización, desplacen una importante población trabajadora de los sectores menos productivos de la agricultura a pequeña escala, a los más productivos de la industria. Fue primordial la mecanización de la agricultura, la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra y aprovechamiento de las economías de escala que facilitan las grandes propiedades. La “solución urbana del problema agrario” permitió a los funcionarios de la AID juntar la lucha contra la desigualdad con el apoyo a la modernización latifundista²¹¹.

Esta reflexión sobre el desarrollo justificó la vía latifundista del desarrollo, que en la práctica ya se venía aplicando. Una vez más la teoría económica llegó tarde a la historia. El mismo Keynes y Kalecki pensaron las soluciones a la gran crisis de 1929, a finales de los años treinta, cuando los gobiernos norteamericano y alemán ya habían empezado con el activismo estatal. En el caso de la vía latifundista del desarrollo, el análisis incluyó un gran número de supuestos cuestionables. Primero, no es mecánico que una sobreproducción tenga efectos inflacionarios, y pérdida de ingreso. Uno de los consultores de la AID, y particularmente uno de sus principales críticos²¹², Dale Adams, sostuvo que en los países subdesarrollados con serios problemas de desnutrición y subconsumo, la sobreoferta de alimentos puede aliviar la tragedia de la población rural. Esta sobreproducción no tiene que llevarse a los mercados nacionales, sino que puede ser desviada para atender la pobreza rural o urbana. Otra salida a los excedentes de sobreoferta agrícola creados en un escenario de reforma agraria, es la sustitución de importaciones de bienes agrícolas. Salida que por obvias razones no es del agrado de los grandes países exportadores agrícolas a Latinoamérica, en particular los Estados Unidos.

La segunda respuesta de Adams a los “urbanistas”²¹³ hizo referencia a la escasez de recursos de los países subdesarrollados para llevar a cabo un proceso de mecanización del campo, mientras se invierten ingentes recursos en la industrialización y la urbanización (construcción de vivienda y extensión de servicios públicos). Este punto destacado por Adams, fue el que vivió América Latina desde la década de los setenta hasta la actualidad. La incapacidad de modernizar el aparato industrial, así como la dificultad para crear empleo urbano, condujo a que gran parte de la migración rural-urbana se empleara en sectores económicos de servicios, principalmente el comercio. Este fenómeno fue conocido en la historia económica como la

²¹¹ De hecho, estos argumentos tuvieron una gran aceptación a finales de los años sesenta, cuando se asomó en la esquina de las teorías del desarrollo agrícola, las tecnologías intensivas en herbicidas, fungicidas, abonos y máquinas, como en el caso de la denominada Revolución Verde.

²¹² Adams, Dale W. *Aid Agencies and Land Reform in Latin America: A Suggested Change in Policy*. Land Economics, Vol. 46, No. 4. Pp 423-434. University of Wisconsin Press. 1970.

²¹³ *Ibid*, Pp 425

hipertrofia del sector terciario²¹⁴. La tercera respuesta de Adams, confrontó la idea de la mala administración por parte de los minifundistas, hasta el punto de bloquear la modernización agrícola. Esta errada generalización omite dos hechos. Primero, el CIDA sugirió que $\frac{3}{4}$ de las mejores tierras son operadas por los mayordomos y en ausencia de sus propietarios²¹⁵. Por lo cual la reforma agraria sólo sustituiría una precaria administración de la propiedad por una cualitativamente superior, donde el mismo propietario estaría al frente de las decisiones económicas de la parcela²¹⁶. Segundo, contra los sonados argumentos acerca de la ineficiencia de las pequeñas unidades de producción que promueve la parcelación, la experiencia del sudeste asiático demostró la rápida adopción de nuevas tecnologías y nuevas variedades de semillas en pequeñas producciones²¹⁷. En síntesis, un mismo consultor de la AID, demostró que la reforma agraria si pudo solucionar los problemas de pobreza rural, y no necesariamente fue un limitante a la modernización de la agricultura.

Para finalizar este inventario de argumentos contra la reforma agraria, o en su defecto, a favor de vía latifundista de la modernización, debe tenerse en cuenta el uso de la colonización como sustituto de la reforma agraria. Uno de los argumentos más evocados fue que en países con abundancia de tierras, la colonización fue una alternativa más barata que la reforma agraria. Durante los años cincuenta y de manera muy breve a principios de los sesenta, los Estados Unidos apoyaron este tipo de actividades con préstamos y asistencia técnica. La AID tuvo misiones de colonización en Bolivia, Brasil, Paraguay, Ecuador, Costa Rica, y Colombia²¹⁸. Estas experiencias dejaron varias lecciones sobre las colonizaciones. La información sugirió que las colonizaciones consumieron importantes recursos respecto a las parcelaciones. Mientras la reforma agraria cuando ocurrió en territorios con una infraestructura mínima de transporte y servicios públicos (salud, educación, agua potable y electricidad), las colonizaciones implicaron gastos muy altos por la necesidad de crear todos estos servicios. Con otras palabras, lo que se ahorró en la compra de tierras con la colonización, se perdió con las abismales inversiones en infraestructura.

Como conclusión del combate de argumentos, puede aducirse que las reservas económicas de los funcionarios de la AID contra la reforma agraria, estuvieron mal fundadas. Si bien la

²¹⁴ Ocampo, Jose A. Historia Económica de Colombia. Siglo Veinteuno Editores. Bogotá. 1987. Capítulo 7. "Consolidación del capitalismo moderno".

²¹⁵ Barradough, S; Domike, L. Agrarian Structure in Seven Latin American Countries. No. 25. Land Economics. University of Wisconsin. Pp 391-424. 1966. Citado por Adams, 1970. Pp. 426

²¹⁶ En este sentido, el adiestramiento y la capacitación podrían jugar un rol clave, como potenciador de la reforma agraria, como complemento y no como sustituto como ocurrió durante la década de los sesenta.

²¹⁷ Al respecto, ver la sección de este capítulo titulada "La reforma agraria en Asia". Para leer este caso, es mucho más relevante un indicador de producto por unidad de tierra, que producto por unidad de trabajador. La eficiencia no debe confundirse con el ahorro en mano de obra, sino como producto respecto al capital o la propiedad agrícola. En el caso de incorporación de unidades de capital costosas, las cooperativas puede ayudar a racionalizar los recursos escasos.

²¹⁸ Una lista importante de los estudios de colonización en América Latina puede hallarse en Special Operations Research Office, The American University, A selected Inventory of Latin American Agricultural Colonies with Annotated Bibliography. Washington, D.C., American University. 1965. Citado por Adams (1970). Op.cit. PP 432. La nota al pie de página número 33 tiene un buen número de documentos relacionados.

reforma agraria no fue la solución a todos los problemas rurales, esta vía no tenía los defectos que le atribuyeron, por lo que fue injustamente desestimada y sustituida en una primera etapa por la colonización y posteriormente por la vía latifundista de la modernización. La convicción de los técnicos contra la reforma agraria, no estuvo sembrada sobre un terreno firme. Como ya se anotó, algunos funcionarios lúcidos de la AID si registraron su discrepancia con la manera como se llevaron a cabo las supuestas reformas en el campo. Sin embargo, al fin y a la postre, la historia no se mueve con la fuerza de los argumentos, sino con los argumentos de la fuerza. Para llevar a cabo una reforma agraria de verdad, había que desalojar no solamente posturas académicas, sino a intereses entrenchedos y bien conectados.

La modernización no fue de la mano con la redistribución

La reforma agraria en el nordeste de Brasil bajo los términos de la Alianza para el Progreso fue guiada por una agencia especial creada desde 1959. Esta agencia promovió el desarrollo económico y social de la región, dominado por amplios cultivos de caña y haciendas ganaderas, con una tercera parte de la población viviendo en pobreza. La agencia contó con el activismo de la iglesia católica y los estudiantes, así como de un campesinado independiente organizado en las ligas campesinas, bajo la dirección del distinguido historiador y economista Celso Furtado. Riordan Roett reportó que rápidamente el gobierno de los Estados Unidos sintió desconfianza de las tendencias izquierdistas de la agencia y sus colaboradores, por lo que los EE.UU optaron por trabajar con los gobiernos locales, limitando las instituciones que prometieron un cambio estructural²¹⁹.

Para 1969, el investigador Dale Adams visitó Recife, en Brasil, para evaluar los tres programas asistidos por la AID: modernización de la producción de azúcar, condiciones laborales, y reforma agraria. Para este experto, la mejor experiencia que concilia la modernización con la reforma agraria fue en Recife. Desde 1968, un grupo especial fue apoyado para la racionalización del cultivo del azúcar en el Nordeste de Brasil –GERAN- cuyos principales programas fueron la modernización, diversificación y reforma de las zonas azucareras deprimidas. La modernización fue promovida para reducir la cantidad de tierra usada en el cultivo de azúcar, mientras que la tierra liberada fue destinada a la parcelación. Sobre el papel, la modernización se concilió con la redistribución, sin embargo para la burocracia de la AID, existieron temores para profundizar los programas que beneficiaron a los pequeños productores²²⁰. La AID sólo drenó recursos para la parcelación y cualquier mecanismo de compra de tierras, y elevó la asistencia económica para educación agrícola, cuya principal meta fue incrementar la incorporación de la población al nivel universitario y técnico en los programas de administración agrícola. Fue claro que la asistencia económica para la reforma

²¹⁹ Roett, Riordan *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*. Vanderbilt University Press. Nashville, Tenn. 1974.

²²⁰ Documentos de Investigación y Discusión de la AID. Oficina de la Coordinación del Programa. Disponible en Rosslyn, Virginia. Citado por Stratton, Sara A (1998). *Op.cit.* PP 258

agraria rivalizó con los programas de modernización, aun esta fue una experiencia exitosa de modernización y parcelación en América Latina.

El caso de Chile no fue muy distante del brasilero. La reforma agraria no tuvo objetivos exclusivamente sociales. La enérgica política agrícola promovida por el AID y las agencias del gobierno a partir de 1962, buscaron remediar las deficiencias en la tenencia de la tierra y el lento crecimiento de la productividad agrícola. Los programas agrícolas más destacados fueron la educación y capacitación agrícola, el fomento a la inversión y la utilización de mano de obra. La propuesta del gobierno al Congreso norteamericano listó entre las necesidades del desarrollo, una política global de desarrollo junto con un robusto sistema de crédito agrícola, el reacondicionamiento del sistema de mercadeo, y la creación de un sistema regulatorio para el control y logro de las cuotas de producción. En este marco la asistencia de la AID promovió la expansión del desarrollo de los cultivos de frutas que luego sería insignia de las exportaciones chilenas. En este caso, la reforma agraria fue sustituida por una modernización exitosa como proyecto de actualización y creación empresarial para la élite latifundista²²¹. Este fue un caso ejemplar de la confusión entre el idealismo y el pragmatismo en la Alianza.

La supremacía de la agricultura de exportación no fue retada en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Al igual que en Chile, estos países tenían históricos nexos con los Estados Unidos, así que la reforma agraria fue rápidamente reemplazada por una reforma agrícola asistida por el IICA. El caso excepcional en esta parte del continente fue Costa Rica. No fue un país importante para el esquema colonial, ni predominó una agricultura de grandes propietarios. Su economía cafetera fue fundada sobre las granjas familiares, así que los problemas de Costa Rica fueron diferentes a los del resto de América Latina. Allí la oligarquía propietaria fue fácilmente subordinada a una estrategia de ampliación económica²²². Fue una rareza entre las economías centroamericanas. Después de 1948, la administración de José Figueres tuvo éxito en sus esfuerzos por convertir el “laissez faire de una economía de predominio agro-exportador y oligárquica” por una economía “de agresiva intervención estatal” que incluyó proyectos de desarrollo rural y un aparato propio de un pequeño estado de bienestar. La rareza de Costa Rica según Winson, fue el enfoque de la política nacional por aumentar la riqueza productiva mediante el cultivo del café, y su distribución más equitativa entre los costarricenses²²³. Para finales de los años cincuenta, los productores cafeteros estaban organizados en un sistema de producción por cooperativas. Sobre esta base la modernización agrícola de la AID tuvo un efecto masivo sobre la producción familiar. Los avances en productividad, legalización de títulos y colonización complementó la reforma agraria iniciada por el Instituto de Tierras y Colonias (ITCO). La ayuda norteamericana tuvo un impacto en el desarrollo agrícola, la reorientación de las escuelas agrícolas de la Universidad de Costa Rica a la reforma agraria, la asistencia en la penetración de nuevos mercados para los productos agrícolas, el mejoramiento de los programas de extensión agrícola, y la activación de las

²²¹ Stratton, Sara A (1998). Op.cit. PP. 267.

²²² Winson, Anthony. Coffee and Democracy in Modern Costa Rica. Palgrave Macmillan. 1989

²²³ Ibid. Capítulos 7 y 8.

cooperativas rurales para la electricidad. Hasta el programa de crédito tuvo como destino a los pequeños y medianos agricultores, varios de los cuales de reciente asentamiento. En un marco de tenencia de la tierra en manos de una importante proporción de familias agricultoras organizadas por cooperativas, la modernización agrícola de la AID tuvo un efecto potenciador. No obstante, para 1967, se desestimó la ayuda masiva a Costa Rica debido a la ineffectividad de un gobierno descentralizado, incapaz de gestar reformas tributarias y movilizar importantes recursos para cumplir con los requisitos de “auto-ayuda” de la asistencia de la AID²²⁴.

Los préstamos fueron diseñados para modernizar lo que la AID llamó la “retaguardia” de la economía agrícola (granjas pequeñas, familiares y de subsistencia). La ayuda buscó diversificar la producción y evitar la sobreproducción de café. Los mecanismos empleados fueron los créditos, el mercado de desarrollo, el precio de estabilización, cooperativas, y la reforma agraria. Tanto los recursos estadounidenses, como las reformas costarricenses no fueron medidos por las mejoras en la producción y ganancias del campesino. La preocupación sobre la distribución equitativa de la riqueza pasó a un segundo plano. En síntesis, Costa Rica fue un frustrante ejemplo de la continua ausencia de “justicia social” en la política exterior²²⁵.

El Salvador se encontró al otro lado del espectro con una mayor concentración de la tierra debido a los cultivos de café, banano y algodón. Si bien las agencias de ayuda económica en no pocas ocasiones llamaron la atención sobre el problema campesino, la ayuda económica nunca se detuvo durante los sesenta²²⁶. El programa de “desarrollo agrícola y reforma agraria” fue sustituido por uno de diversificación. La desviación de los créditos, capacitación, asistencia técnica y colonización tuvo como eje articulador a la diversificación. Las metas del programa fueron: incrementar la productividad y el ingreso, coordinar investigación, adiestramiento, programas de extensión, diversificación, e incremento de la producción de leche y alimentos a través de las cooperativas. Los vagos elementos de la reforma agraria promovidos se concentraron en los cambios cualitativos de los agricultores marginales²²⁷.

Si bien para la AID, la reforma agraria fue piedra angular de la Alianza para el Progreso, el énfasis sobre la producción y la productividad, y el descuido en la distribución, dejaron como solución del problema agrario y la pobreza rural, la urbanización. Aunque no explícito, la

²²⁴ Stratton, Sara A (1998). Op.cit. P 262.

²²⁵ Ibid. Pp. 278-280.

²²⁶ Guo, Yong-Bing. Land Reform and the Alliance for Progress in Central America. Dissertation to Marter of Arts. The University of Texas at El Paso. 1993. Pp 80. Para este autor, tanto Costa Rica como Honduras fueron los países centroamericanos que tomaron ventaja de la reforma agraria de la Alianza para el Progreso, mientras que El Salvador, Nicaragua y Guatemala rechazaron partes del programa por dos razones. Primero, por no poder movilizar una importante cantidad de recursos, y segundo, por no convenir con los radicales apartados de la reforma agraria. Aquí los países receptores de la ayuda son culpables del fracaso. Tesis con la que disiento a lo largo de todo este trabajo. La Alianza promovió la reforma agraria para sepultarla, aun cuando teóricos y funcionarios de la AID tenían auténticas intenciones de exportar progreso. La reforma fue vacía, más parecida a la modernización que a la redistribución.

²²⁷ Stratton, Sara A (1998). Op.cit. P 288

industrialización y la urbanización hicieron parte del abanico de alternativas que se llevó a cabo a nombre de la Alianza durante los sesenta. ¿Por qué la AID le huyó a la Reforma Agraria? Porque la parcelación engendrada por la reforma, y la consecuente redistribución de las grandes haciendas, no eran política y económicamente viables. No convinieron ni a los aliados políticos de los norteamericanos, ni fue una medida creíble para los funcionarios de la AID.

El minifundio fue atacado por ineficiente. Pero el principal argumento contra la reforma agraria tiene asidero político y no exclusivamente técnico. Porque la reforma agraria violó un derecho sagrado para el capitalismo de mercado: el de la inviolabilidad de la propiedad agrícola²²⁸ Es por esta razón que por más casos exitosos de modernización y reforma agraria se pueden listar, siempre se buscaron las más absurdas explicaciones para desfinanciar los programas. De hecho, mientras se elevaron los programas de asistencia agrícola a gobiernos enemigos de la reforma agraria como en El Salvador y Nicaragua, se redujeron los programas de asistencia económica para minifundistas en Costa Rica, y se evitó el apoyo al proyecto de parcelación y modernización en el Sudeste de Brasil. La AID no sólo desfinanció las reformas agrarias, sino que además atacó esta reforma estructural al sustituirla por la reforma agrícola. Sirvió de cortina de humo para desviar las voluntades políticas en torno a una redistribución de la propiedad rural. El principal compromiso en materia agrícola de la AID, el IICA y el CIDA fue con las élites latifundistas. De allí, que el accionar de la Alianza a favor de la reforma agraria fue paradójicamente contrarreformista. El pragmatismo de los Estados Unidos con la Alianza, fue una de las mayores fuerzas contrarreformistas en América Latina.

²²⁸ Adams, Paul. *The Economics of Land Reform in Latin America*. Pp 28. “The various arguments cited against land reform by personnel in aid agencies can be interpreted as proxies for widely held views that this is a sensitive internal problem which must be treated by the individual countries themselves...While I readily agree that the impetus for land reform must come from within a country, I also feel that aid agencies can, in many cases, make or break this effort. Lack of commitment by aid agencies to this issue may be almost as important in explaining the stall in land reform in Latin America as landowners’ resistance”

Capítulo 3: Estados Unidos y la Reforma Agraria en Colombia de 1961

Durante ningún otro periodo en la historia de América Latina, la reforma agraria había cobrado un lugar tan protagónico dentro de los planes de gobierno como en los años 60. El reformismo agrario se extendió por el continente y fue abrazado por Brasil entre 1963 y 1964, Chile en 1962 y luego en 1967, Colombia en 1961 y República Dominicana en 1962 entre otras naciones más²²⁹. Muchas de estas reformas tienen sus causas más inmediatas en la evidente desigualdad de ingresos y activos en el campo, y las respuestas cada vez más violentas y mejor organizadas por parte de trabajadores, arrendatarios y aparceros. Sin embargo, ni el campesinado ni los pequeños productores lograron crear movimientos sociales a escala nacional con la suficiente eficacia para presionar cambios sociales definitivos y radicales. Fue así como las reformas agrarias en América Latina durante los años sesenta fueron más bien una respuesta de las élites para contener el escalonamiento del conflicto interno entre propietarios y trabajadores del campo²³⁰.

No obstante, las reformas agrarias no sólo fueron confeccionadas desde arriba sino también desde afuera. A partir de la Revolución Cubana en 1959, los Estados Unidos realizaron un importante viraje en la política exterior hacia América Latina. Sí a sólo unas 90 millas de distancia de las costas de la Florida logró tener éxito una revolución pseudo-comunista, América Latina podría configurarse como “*el lugar más peligroso del mundo*” y el conflicto agrario uno de sus detonantes²³¹. Es por esta razón que durante los años sesenta tuvo lugar en la región una versión del plan Marshall denominada Alianza para el Progreso, con la radical y tajante diferencia que en Europa se gestó un proceso de reconstrucción, mientras que al sur del Rio Grande, el propósito aún más trascendental fue nada menos que una transformación integral para lograr un crecimiento económico y social sostenido²³².

La Alianza para el Progreso (APP) fue el principal programa de ayuda económica y social de Estados Unidos para América durante los años sesenta y probablemente fue el programa de

²²⁹ Costa Rica en 1961, Panamá en 1962, Venezuela en 1960, Nicaragua en 1963, Perú en 1964 y 1969, Ecuador en 1964 y Guatemala en 1962.

²³⁰ Feder, E. *Violencia y despojo del campesino: el latifundismo en América Latina*. México: Siglo XXI Editores (Primera versión en español). 1972.

²³¹ Rabe, Stephen G. *The most dangerous area in the world: John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America*. University of North Carolina Press. North Carolina. 1999.

²³² La meta de crecimiento anual propuesta por la Alianza para el Progreso fue de 2.5% anual.

mayor escala (tiempo, espacio y recursos) durante el siglo XX. Los principales objetivos de la APP fueron eliminar la inmensa insatisfacción latinoamericana incorporando todo un subcontinente en la trayectoria adecuada de desarrollo y así drenar todo caldo de cultivo que diera vida al comunismo²³³. Entre las principales metas de la APP se encuentran la reforma agraria, la integración económica, la modernización de la infraestructura de comunicaciones, la reforma al sistema tributario y el acceso masivo a la vivienda, la educación y la salud²³⁴. Sin embargo, no todas las áreas eran estratégicamente importantes. Muchos analistas de la época pensaban como Prosterman (1972) que la masa de población rural sin tierra se convierte en un indicador de inestabilidad política, ya que la mayor parte de los contextos pre-revolucionarios en el siglo XX han sido precedidos por la incapacidad para resolver el problema de la tenencia de la tierra, incluyendo las revoluciones americanas en el siglo XX, como la mexicana (1910-1923), la boliviana (1952) y la cubana (1959).

Lamentablemente esta importancia estratégica que los arquitectos de la APP asignaron a la reforma agraria dentro de la política exterior de los Estados Unidos no se representa dentro del volumen de la historiografía latinoamericana y con mayor deficiencia en la historiografía colombiana. Existe una extensa bibliografía sobre la Alianza para el Progreso y otra igualmente rica sobre la Reforma Agraria, sin embargo estos dos fenómenos sólo fueron considerados como fenómenos distantes y atomizados uno del otro, con importantes referencias pero sin una consideración conjunta y sistemática. Eso llama la atención aún más en el caso colombiano ya que Colombia ocupó un lugar central entre los receptores de recursos durante la década. Entre los cuatro principales receptores de ayuda económica en América Latina en valores absolutos, se encuentran: Brasil, Colombia, Chile y República Dominicana, que juntos representaron más del 60% de toda la ayuda para la región²³⁵.

Este vacío historiográfico justifica el presente trabajo, que busca entablar un vínculo entre una medida tan íntima de la política doméstica como lo es la reforma agraria; y la intervención tan ajena, atípica, prolongada y de naturaleza regional de los Estados Unidos con la Alianza para el progreso. El vínculo debe hacerse a partir de la historia, por lo cual debe establecerse las principales características del terreno en materia de política agraria y agrícola sobre el cual

²³³ Esta interpretación sobre la política de desarrollo como un instrumento legítimo en el escenario de la guerra fría se debe a la predominante influencia de los teóricos de la modernización en las esferas más cerradas del gobierno norteamericano. Entre los académicos más influyentes de la teoría de la modernización, Walter W. Rostow y Max Millikan fueron los más destacados del Centro para Estudios Internacionales (CENIS) en el Instituto de Tecnología de Massachusetts y quienes en varias ocasiones estaban hablando siempre al oído a presidentes como Kennedy, Johnson y Nixon. Latham, Michael. *Modernization as Ideology*. North Carolina: University of North Carolina Press. 2000

²³⁴ Los propósitos de la Alianza para el Progreso fueron establecidos en Punta del Este, Uruguay, en el encuentro del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), con delegados de todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). Una versión completa de "La carta de Punta del Este" se encuentra disponible en el apéndice B del libro de Levinson & Onis: "La Alianza Extraviada: Un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso". México: Fondo de Cultura Económica. 1972.

²³⁵ US Overseas Loans and Grants, disponible en el Greenbook. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/>. Consultado el 20 de Septiembre de 2010.

aterriza la APP. Este programa que signó las relaciones internacionales entre Colombia y los Estados Unidos durante los sesenta, no llega para imponerse sobre el resto de la historia colombiana. En este capítulo se trata de explicar como la APP, muy al contraste de los discursos grandilocuentes, terminó en una simbiosis con las políticas de un bloque dominante reaccionario en materia agraria. Es por ello que la primera parte de este artículo describe los principales hitos agrarios históricos durante el siglo XX, como vía obligada para la descripción del talante y de la capacidad de imposición de la clase terrateniente. Posteriormente, se reconstruye la génesis de la reforma agraria de 1961 y la influencia que en él jugó los Estados Unidos, antes y después del discurso de Kennedy el 13 de marzo de 1961²³⁶, con el cual se hace explícita la voluntad por inaugurar un nuevo periodo en las relaciones internacionales de América Latina. Una tercera sección del capítulo consiste en tratar de establecer las principales razones para el fracaso de la reforma agraria y la contribución de los Estados Unidos en esta materia.

En este capítulo se muestra cómo el carácter limitado de la reforma agraria estuvo signado tanto por la naturaleza reaccionaria de las elites locales, como por los intereses de Estados Unidos de desarrollar una reforma agraria en Colombia sin debilitar el poder de esas elites. La reforma agraria arropada por la Alianza para el Progreso respondió principalmente a la necesidad de lograr la estabilidad política en Colombia y no generar un polvorín que después no fuese posible controlar.

3.1 Hitos históricos de la política agraria en Colombia en el siglo XX

3.1.1. Uso fiscal de las tierras baldías

La independencia de América Latina tuvo costos muy altos para el futuro inmediato de las generaciones de campesinos, jornaleros, arrendatarios y en general trabajadores de la tierra²³⁷. La escasez de recursos y la inmensa presión fiscal que causaron las guerras de independencia, empujaron a los gobiernos del siglo XIX a emplear la tierra como recurso fiscal por excelencia para el pago de deudas. Al final del siglo XIX la mayor parte de las tierras fértiles y de mejor acceso en Colombia estaban tituladas pero no económicamente activas, creando un escenario

²³⁶ Este es el primer pronunciamiento oficial del gobierno de los Estados Unidos sobre la intención de erigir un acuerdo continental de apoyo económico y social. Este es el discurso inaugural de lo que fue posteriormente acordado en la Carta de Punta del Este, como Alianza para el Progreso. El 13 de marzo de 1961 el presidente Kennedy convocó al cuerpo diplomático de toda América Latina y planteó 10 lineamientos para el programa de cooperación. Este discurso está disponible en la página del Centro de Estudios Estadounidenses www.ceecolombia.org. Consultado en Julio de 2011.

²³⁷ Bulmer-Thomas, Victor. La historia económica de América Latina desde la Independencia. México: Fondo de Cultura Económica. 1998

favorable para el conflicto entre el colono, ansioso por explotar terrenos; y el hacendado, interesado en apropiarse al mínimo costo de las mejoras hechas por el colono²³⁸.

La titulación de propiedades y las adjudicaciones de baldíos a favor del terrateniente buscó no solo la concentración de la propiedad, sino además la sujeción del trabajador a la hacienda para garantizar el suministro de mano de obra. En esta situación el gobierno no fue un espectador más. Desde 1926 la Corte Suprema de Justicia determinó que todas las tierras baldías tenían que retornar al Estado, por lo que toda la disputa en torno a la tierra explotada por los colonos tuvo que pasar por las oficinas estatales²³⁹. La posibilidad de una legislación que protegiera a los colonos abrió nuevas oportunidades y una oleada de invasión de tierras que explotó como síntoma de una insatisfacción crónica y reprimida. El Estado en lugar de cerrar los espacios a la injusticia, perpetuó a través de una serie de leyes un arrebato ilegítimo. Al mismo tiempo, la creación de leyes con la promesa de oportunidad para los colonos, fue bloqueada por insuperables trámites burocráticos que la astucia, capacidad y contactos del terrateniente logró sortear para favorecer la acumulación originaria de las clases terratenientes. La eterna “lucha entre el hacha y el papel sellado”, como la denominó Alejandro López²⁴⁰.

La colonización antioqueña que empezó en la etapa final del dominio español, y se prolongó hasta principios del siglo XX, representó la mayor empresa colectiva de colonización y poblamiento de tierras de la historia republicana²⁴¹. Fue emprendida por antioqueños sobre las tierras de vertiente y montaña de los hoy departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, y parte del Valle del Cauca y el Tolima. La producción agrícola en estos territorios se sustentó en reglas democráticas de apropiación que dieron origen a un entramado de pequeñas y medianas propiedades, con acento comunitario, y un intensivo uso de la tierra. A pesar de las presiones latifundistas que acecharon a la colonización antioqueña, estas producciones se consolidaron como fuente de dinamismo cafetero ante la crisis de la gran hacienda cafetera en Santander, Cundinamarca y Tolima. El café de parcelas a principios del siglo XX se constituyó en la columna vertebral comercio exterior y soporte de la industrialización en el país. Esta experiencia antioqueña sobresale por su excepcionalidad, ya que en Colombia predominó un sistema de producción de latifundio, rodeado de pequeñas propiedades que lo abastecen de mano de obra barata. Mientras en las regiones de colonización antioqueña predominó un ambiente de estabilidad social y económica, en el resto del país la presión social se elevó creando cada vez mayores conflictos entre propietarios y campesinos.

Paralela a la política de adjudicaciones, la política de colonización en los años 20 parecía el único instrumento tolerado por la clase terrateniente para aliviar la presión sobre la tierra asignada y sobre los codiciados baldíos nacionales. Tanto terratenientes como los

²³⁸ Legrand, Catherine. *Frontier expansion and peasant protest in Colombia*. New Mexico: Albuquerque: University of New Mexico Press. 1986

²³⁹ Ibid.

²⁴⁰ López, Alejandro. *Problemas colombianos*. Editorial París-América. París. 1927.

²⁴¹ Díaz-Callejas. 2002. Ob. cit. Pp. 108-110

campesinos²⁴², buscaron colonizar territorios cada vez más necesarios para un aumento en la producción agrícola. Sin embargo, conforme se empleaban tierras de menor fertilidad y alejadas de los centros de consumo se impidió la entrada de capitales al campo y los precios de los alimentos se elevaron²⁴³. En Colombia, la política de colonización es producto del esfuerzo de los terratenientes por controlar las mejores tierras, llevando a la frontera agrícola la incorporación de nuevos propietarios. Fue así como la expansión de la frontera agrícola evitó confrontar el problema de la distribución²⁴⁴.

3.1.2. Ley de emergencia de 1927

Los efectos del aplazamiento de una transformación agraria se manifestaron durante los años 20, cuando el crecimiento económico promovido por la danza de los dólares²⁴⁵ elevó la demanda de brazos en las ciudades y con ello la demanda de alimentos. Sin embargo, en su primera exigencia o reto nacional, la estructura productiva agrícola desnudó sus mayores dificultades e inflexibilidades para ampliar la producción agrícola del país, dando origen a un alza de precios durante la década. Las políticas agrarias tanto de adjudicaciones como de colonización durante los años 20, llevaron a que a finales de la década los centros de consumo se vieran rodeados por grandes latifundios, incapaces de proveer de alimentos a las crecientes ciudades²⁴⁶.

Ante tales dificultades se declaró la ley de emergencia en 1927, buscando reducir los derechos de aduana a productos agrícolas y con ello hacer frente a las presiones inflacionarias. Tal medida fue inicialmente criticada por el gremio de propietarios agrícolas, pero posteriormente fue aceptada como una medida temporal, donde terratenientes, capitalistas cafeteros, la burguesía urbana y el gobierno; estuvieron de acuerdo en poner coto al alza de las rentas del suelo en el sector agrícola de productos de consumo interno. Esta medida excepcional, aunque resistida por los terratenientes, no puede ser interpretada como debilidad y pérdida de influencia del gremio de propietarios representado por la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). De hecho, esta salida temporal fue aceptada como el menor de los males

²⁴² Principalmente los campesinos que no se beneficiaron de la colonización cafetera.

²⁴³ Este comportamiento fue descrito por el economista inglés del siglo XIX David Ricardo, al estudiar la dinámica de la renta de la tierra en Inglaterra. Entre más el país se ve obligado a recurrir a tierras de menor calidad para aprovisionar de alimentos al país, más costosos serán, ya que la renta que se cobra por las mejores tierras es mayor. Los rentistas ganan con esta situación, mientras los capitalistas tendrán mayores dificultades para acondicionar las tierras alejadas de los centros de consumo y de menor calidad. La solución para este economista inglés es el libre comercio, ya que se importarán los alimentos y se reducirán los precios. Ricardo, D. Principio de economía política y tributación. Barcelona: Ediciones Orbis. 1985.

²⁴⁴ Machado, A. Políticas agrarias en Colombia. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo. 1986

²⁴⁵ Los ritmos desalentadores de las dos primeras décadas del siglo XX, se modificaron con el alto crecimiento en los años 20, conocida como la “prosperidad al debe”. Los recursos que alimentaron la economía provenían de: primero, del aumento en el precio del café de 15.4 centavos de dólar en 1922 a 26.3 centavos de dólar en 1928, como del crecimiento del volumen exportado; segundo, la indemnización de Panamá por un total de 25 millones de dólares, 10 millones pagados en 1923 y 5 millones anuales entre 1924 y 1926, y tercero, el país recuperó su capacidad de endeudamiento gracias al auge financiero norteamericano y a la mejor imagen como país deudor luego de aprobar las recomendaciones de la misión Kemmerer. Op. Cit. Bejarano J. (1997)

²⁴⁶ Bejarano, J. El despegue cafetero (1900-1928). En: Ocampo, J. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá. Presidencia de la República. 1997. PP 231-279

para los terratenientes, ya que la caída en los precios de los bienes agrícolas con el incremento de las importaciones, descongestiona la presión que sobre ellos cernía mientras se resguarda la estructura de propiedad latifundista²⁴⁷.

La libertad de importación, y en general de comercio, es para el liberalismo económico una salida a todos los problemas de precios inflexibles. Una receta universal. No obstante, el problema genético de la producción agrícola es un problema agrario, de tenencia de la tierra. De concentración de un recurso que no se reproduce y por ende no puede considerarse como una mercancía típica. La concentración de las mejores tierras en Colombia hace parte de una de las distinciones más claras del talante del bloque hegemónico, el de la desigualdad y la marginación de los frutos del progreso de grandes partes de la población.

Debe anotarse que si bien la ley de emergencia de 1927 nació del apoyo del bloque social dominante, en 1930 la SAC emprendió una gran ofensiva para derogarla y regresar a las privilegiadas condiciones de protección. El Congreso fue el teatro para la disputa entre dos bandos, el primero a favor de la protección a la producción nacional, conformado por industriales y agricultores; y el segundo a favor de la reducción de derechos aduaneros y la libertad de comercio, conformado por comerciantes²⁴⁸. En 1931, la presión de los latifundistas, la urgencia de ingresos por parte del Estado y la reducción de precios de los víveres así como el resquebrajamiento de los comerciantes, coadyuvaron a la derogación de la ley de emergencia²⁴⁹.

Pero la concentración de la tierra no solo tuvo efectos en los precios, ofertas y legislaciones. También encendió nuevas luchas por la tierra en la costa Caribe, donde los campesinos ocuparon tierras y fundaron colonias agrícolas; en la zona bananera del Magdalena, y en la región del Sumapaz (Cundinamarca y Tolima). Las luchas se hicieron por el derecho de los aparceros y pequeños productores a sembrar café, y mejores condiciones de remuneración en las haciendas cafeteras. Durante los años 20 y 30 se registró el crecimiento del sindicalismo agrario, y la organización política a favor de reformas agrarias. Figuras como Jorge Eliecer Gaitán, Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela, tienen raíces políticas en los movimientos agrarios de la época²⁵⁰. La insatisfacción social por la concentración de la tierra, tomó forma política a través de organizaciones agrarias liberales, comunistas y socialistas que presionaron las clases hegemónicas a lanzar un nuevo proceso de parcelación y redistribución agraria en los años treinta.

²⁴⁷ Machado, A. Políticas agrarias en Colombia. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo. 1986

²⁴⁸ Debe señalarse adicionalmente que ciertas regiones tenían una posición privilegiada frente al comercio. Así que es posible encontrar en este debate, industriales, comerciantes y políticos del Atlántico a favor de la extensión de la libertad de comercio.

²⁴⁹ Posada, C E. La crisis del capitalismo mundial y la deflación en Colombia entre 1929 y 1933. Medellín. Universidad de Antioquia, Centro de Estudios Económicos. 1976

²⁵⁰ Diaz-Callejas, Apolinar. Colombia y la reforma agraria: sus documentos fundamentales. Universidad de Cartagena. Cartagena. 2002. Pp. 112-114.

3.1.3. Ley 200 de 1936

Luego de atendida la principal demanda de amparo arancelario durante los años 30, los propietarios solicitaron con constancia la protección de la propiedad ante los conflictos que minaban los campos durante el periodo. La organización de ligas campesinas, sindicatos agrícolas, el auge de la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria -UNIR-, precedido por Jorge Eliecer Gaitán, y el apoyo del partido comunista; fueron agentes del descontento en varias zonas del país²⁵¹. Los propietarios se sintieron amenazados y solicitaron a los nuevos gobiernos de la república liberal, mayor atención a las olas de inseguridad en el campo, aunque también lograron crear asociaciones defensivas como el Sindicato Nacional de Propietarios cuya consigna fue “propietarios del país, uníos”²⁵²

La respuesta del régimen liberal fue lanzar una “reforma agraria” que permitió una adecuada compensación para los propietarios. El banco hipotecario, los gobiernos departamentales y el nacional compraban las tierras a sus dueños, parcelándolas y vendiéndolas a los antiguos arrendatarios. Esta solución fue oportuna para los propietarios con escasos recursos líquidos. Ahora contarían con el pago de parte de la tierra a precio comercial, conservando en muchos casos las propiedades más grandes y dotándose de nueva mano de obra proveniente de las propiedades vecinas²⁵³. Empero, tal reforma no llegó a tener mayor impacto estructural. El número de parcelaciones hasta 1940 sólo representó el 2% de las propiedades rurales, dimensión insignificante para ser considerada como una verdadera medida de distribución de tierras²⁵⁴.

Sin embargo, las exiguas dimensiones de estas políticas no pueden considerarse como un fracaso de la ley 200, ya que esta nunca pretendió crear una salida distributiva al desarrollo agrícola en Colombia. Su objetivo principal fue estimular la transformación capitalista del latifundio²⁵⁵ y canalizar el conflicto por la tierra entre trabajadores rurales y propietarios²⁵⁶.

²⁵¹ El epicentro de los conflictos durante este periodo fueron los departamentos del Tolima y Cundinamarca, donde se concentraron 75 de las 153 agremiaciones campesinas que habían obtenido personería jurídica hasta 1939. Ocampo, J. A. Crisis mundial y cambio estructural. En: *Historia económica de Colombia* ed. J. A. Ocampo. Bogotá: Presidencia de la República: 281-330. 1997.

²⁵² Pecaut, James William. Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1952. Bogotá: Editorial Norma (Publicado por primera vez en español en 1987 por Siglo XXI Editores). 2001. P 177

²⁵³ La política de parcelaciones cumplió con la tarea de dividir el movimiento campesino, ya que las asignaciones individuales a pequeños propietarios, frenaba la organización y reivindicación colectiva. Ocampo, J. A. Crisis mundial y cambio estructural. En: *Historia económica de Colombia* ed. J. A. Ocampo. Bogotá: Presidencia de la República: 281-330. 1997

²⁵⁴ Machado, A. Políticas agrarias en Colombia. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo. 1986.

²⁵⁵ Uno de los casos exitosos de transformación capitalista de la producción sin reforma agraria fue Japón durante el periodo Meiji. Los excedentes de la agricultura para financiar la industrialización se obtuvieron a través de las mejoras técnicas que los centros de investigación estimularon. Las estaciones de investigación desarrollaron variedades mejoradas de arroz y otras innovaciones que fueron difundidas a través de una densa cadena de servicios de extensión. La clave del éxito de este tipo de desarrollo agrícola está en las características de la dase propietaria japonesa. Esta no era de naturaleza ausentista, por lo cual se dedicaron a promover sociedades para la difusión de mejoras de sus predios. Además el sistema de impuestos los presionaba a invertir sus excedentes en inversiones no agrícolas, facilitando el paso de propietarios agrícolas a empresarios capitalistas.

Para alcanzar el primer objetivo, la ley buscó poner orden en materia de derechos de propiedad, lo cual significó dar fin a la “prueba diabólica” que exigía a los propietarios presentar los títulos originarios en caso de conflictos en torno a la propiedad. La ley 200 exigió que la tierra fuera explotada como requisito de propiedad y otorgó un plazo de diez años para que el hacendado diera un uso productivo a sus terrenos o de lo contrario los terrenos se revertirían al Estado. Esta ley tuvo un efecto adverso, ya que en muchos casos, los propietarios expulsaron a arrendatarios para que estos no tuvieran opción de disputar la propiedad de la tierra, generando una ola de desalojos.

Por otro lado el segundo objetivo, la canalización del conflicto entre colonos y propietarios, se alcanzó con la desorientación del movimiento campesino, que luego de la promulgación de la ley 200 entró en un proceso de disolución. Los agentes de inconformidad no continuaron para dar coherencia a la resistencia campesina; tanto la UNIR como el partido comunista entregaron sus banderas al Partido Liberal, quien cumplió una labor activa en la contra-reforma agraria. Conformó junto con el Partido Conservador un bloque hegemónico capaz de controlar los nuevos sindicatos y ligas campesinas del periodo que va desde 1935 hasta 1945; deteniendo la inconformidad, promoviendo la expulsión de campesinos y fortaleciendo el latifundio²⁵⁷.

A pesar de las pocas dificultades que les ocasionaba la ley 200 a los propietarios, la SAC emprendió una campaña en el Congreso y al interior de las bancadas de los partidos, especialmente del liberal, por demostrar el corte “sovietizante” de la reforma. La SAC alineó filas en torno a la defensa de los derechos de propiedad contra el carácter “comunista” del gobierno de López²⁵⁸. La ley 100 de 1944 fue una manifestación de la reacción de la SAC por revertir las concesiones de 1936, que habían buscado mejorar las condiciones de los arrendatarios. Con la ley 100 se consagró derechos claves de los propietarios para, entre otras, prohibir cultivos permanentes, restringir las siembras a cultivos de pan coger, y liquidar las mejoras que permitiera al dueño la desocupación inmediata de las parcelas²⁵⁹.

Kay, Cristóbal “Reforma Agraria, Industrialización y Desarrollo ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?”. *Debate Agrario Análisis y Alternativas, Centro peruano de estudios sociales*. Vol. 34 (2002): 45-94.

De hecho en Colombia, muchos abogados, curas, funcionarios del gobierno, comerciantes y banqueros entre otros son los propietarios de tierras cultivadas y administradas por mayordomos. El ausentismo es una característica cuando el ingreso principal no es el agrícola. De hecho muchas de estas tierras sirven para resguardarse ante presiones inflacionarias, o simplemente como mecanismo de inversión, o parafraseando a Antonio García “es la caja fuerte de los empresarios”. Simplemente acumulan tierras para esperar cierta valorización o simplemente para evadir impuestos. García, A. *La reforma agraria y dominación social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Siap. 1973

²⁵⁶ Bejarano, J. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano*. Bogotá: CEREC. 1985

²⁵⁷ Pecaut, James William. *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1952*. Bogotá: Editorial Norma (Publicado por primera vez en español en 1987 por Siglo XXI Editores). 2001. P 177

²⁵⁸ Bejarano, J. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano*. Bogotá: CEREC. 1985

²⁵⁹ Machado, A. *Políticas agrarias en Colombia*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo. 1986.

El movimiento campesino perdió una de sus principales reivindicaciones: el derecho a cultivos de tardío rendimiento; mientras que la SAC mostró su capacidad para disputar el escenario parlamentario y partidista. El embate contrarreformista empujó una vez más a los campesinos a la frontera agrícola y tras él, los grandes propietarios comprando tierras desmontadas. Esta situación del campesino es bien descrita por Diaz-Callejas²⁶⁰:

“El campesino tuvo que emigrar masivamente a las selvas y tierras vírgenes a cumplir el mismo proceso: tumar montañas, sembrar maíz, quemar, volver a sembrar maíz y, finalmente, pastos artificiales, hasta cuando llegara el terrateniente ganadero para venderle a cualquier precio la tierra mejorada”

3.1.4. Política de fomento agrícola

Los liberales²⁶¹ no sólo crearon una legislación para una reforma agraria tímida y limitada, sino que además dieron inicio a la política de fomento, como respuesta a la fuerte restricción a las importaciones de la segunda guerra mundial. La política de fomento agrícola buscó abaratar la producción de materias primas para la industria en crecimiento. El gobierno de Santos continuó con una política de fomento agrícola apoyada en la creación del crédito de corto, mediano y largo plazo. Los bancos de fomento pudieron tomar como garantía hipotecaria alguna prenda agrícola o pecuaria con mayor certeza jurídica luego de sanear y aclarar los títulos con la ley 200.

El papel de la SAC fue fundamental en la creación de todo un cuerpo de instituciones de fomento agrícola. Su nueva plataforma dejó de ser estrictamente defensiva respecto a la disputa con los colonos y arrendatarios por los derechos de propiedad, a una plataforma actualizada ante los nuevos roles de intervención del Estado.

La SAC en una nueva plataforma en 1939 manifestó su satisfacción con las actuales políticas, para concentrarse en el manejo de instrumentos entre los cuales destaca: fortalecimiento y organización del ministerio de agricultura, fortalecimiento del proteccionismo, mayor intervención de la caja agraria en la compra de insumos a bajo precio, fomento de las granjas agrícolas y la colonización, una tasa de cambio baja para promover la compra barata de maquinaria e insumos agrícolas, atención a los propietarios deudores, intervención rápida del Estado para evitar los delitos contra la propiedad. Esta élite agrícola a diferencia del periodo de los años 20, solicitaba la creación de

²⁶⁰ Op. Cit. Diaz-Callejas. 2002. Pp. 123.

²⁶¹ La rápida implementación de la legislación para la política de fomento de la agricultura, ganadería e industria se debió al Ministro de Hacienda y Crédito Público Dr. Carlos Lleras Restrepo y al Dr. Miguel López Pumarejo, Ministro de Economía Nacional. Machado, A (1986). Op.cit.

comisiones científicas para el estudio y tratamiento de los suelos, así como la solicitud en materia mejores fuentes de agua e irrigación, hasta el fomento de cooperativas²⁶²

El mayor activismo estatal a partir de los años 30 en Colombia no significó un fortalecimiento de la autonomía del Estado y de su capacidad para imponerse sobre el bloque hegemónico. Los planes de fomento se apoyaron sobre los gremios para que estos ayudaran en la coordinación de políticas destinadas hacia una intensificación de los procesos productivos en la agricultura²⁶³. La SAC modificó su junta directiva para así abrirle representación al gobierno, otorgándole un carácter oficial y a la vez consultivo. En otras palabras, el débil Estado tuvo que recurrir a los gremios para apoyar no sólo actividades concretas, sino que les brindó un lugar central dentro de la compleja red institucional de la política de fomento en materia de diseño y control de las políticas. La ofensiva gremial de los terratenientes instaló a la SAC a finales de la primera mitad del siglo XX, en sitios privilegiados dentro del andamiaje institucional del Estado. Ya para inicios de los años cincuenta tenía representantes en: la Junta Nacional de Aduanas, la Junta Departamental de Vivienda Popular, el Instituto Nacional de Aguas y Aprovechamiento Eléctrico, la Junta Asesora de la Dirección Nacional de Transportes, el Instituto Nacional de Abastecimientos, el Banco de la República, los Ferrocarriles Nacionales, la Junta Nacional de Control de Precios, la Comisión Organizadora del Instituto Colombiano de Seguros Sociales, el Comité de Emigración y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero²⁶⁴

El lugar privilegiado del gremio de terratenientes a partir de los años cuarenta, fue ahogar las expectativas de consolidar un desarrollo agrícola moderno. La protección y el fomento de las actividades agrícolas no se trasladaron en mejoras sustantivas de la oferta de bienes agrícolas. La escasa producción, el mercadeo desorganizado y la incapacidad del Estado para presionar mejoras productivas y controles sobre los precios de las subsistencias fue el escenario favorable para que comerciantes y terratenientes se disputaran los beneficios. En sus manifestaciones públicas, así como en su plataforma política, los gremios anunciaban su respaldo al proceso de modernización. Sin embargo su gestión dentro de los programas asistenciales del Estado condicionó las mejoras en la producción a la búsqueda de rentas. Este comportamiento rentístico se manifestó en mayores precios, menores salarios reales y una condicionante estructural para la industrialización. Sin un mercado ampliado para los bienes manufacturados y con los precios de los bienes salariales altos, la capacidad de compra interna fue mínima y las pocas industrias tuvieron que operar con bajas economías de escala.

Con la política de fomento agrícola en Colombia se estimuló el desarrollo capitalista de la agricultura sustentado en la explotación de grandes y medianas propiedades, se oficializó el

²⁶² Ibid. Bejarano (1985). Pp 74

²⁶³ Decreto 1455 de 1940.

²⁶⁴ Bejarano, J. Economía y poder: La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano. Bogotá: CEREC. 1985

rechazo a una vía campesina de la explotación de la tierra, basada en la redistribución de la propiedad. Sin embargo, la modernización fue limitada. La canalización de la gestión estatal agrícola durante la posguerra actualizó las técnicas de producción de las medianas y grandes propiedades, castigando a la marginación a la pequeña producción, aun cuando estos predios reportaron mayores niveles de productividad por hectárea.

Esta modernización excluyente fue el resultado de la alianza de clases y conformación del bloque social dominante. Gabriel Misas lo describe de esta manera:

“La confluencia de los intereses de la burguesía cafetera con los de la burguesía industrial, en la fase de depresión mundial, permitió instaurar un patrón de desarrollo en el cual el Estado se subordina a los intereses de la élite económica y no logra erigirse en el portavoz de los intereses generales de la sociedad [...] La industrialización se concibió dentro del periodo de posguerra, como un proyecto complementario a la economía agroexportadora y no como autónomo que permitiera, en el largo plazo, modificar la correlación de fuerzas en el interior del bloque hegemónico en favor de los industriales [...] Por esta razón, los diferentes proyectos de modernización emprendidos por las élites han sido parciales y fragmentarios; han debido ser negociados con las diferentes fracciones en el poder”²⁶⁵

3.2 Los Estados Unidos y la Reforma Agraria en Colombia

3.2.1. Estados Unidos y la reforma agraria en los años 50

Para comprender la importancia que cobró en la reforma agraria colombiana los Estados Unidos durante los años sesenta, es necesario tener un punto de partida y de comparación que permita entender los cambios de la política agraria como política exterior. Los años cincuenta fueron un periodo de gran producción académica en materia de Reforma Agraria en las agencias internacionales de las Naciones Unidas. Fue un periodo de maduración. Durante los años cuarenta las discusiones en los Estados Unidos se dieron en el campo de la sociología rural. Lynn Smith, uno de los más connotados sociólogos e historiadores en este campo sirvió como asesor del Ministerio de Economía Nacional a mediados de los años cuarenta y entre sus discípulos en Colombia, uno de los más destacados fue Orlando Fals Borda, intelectual orgánico que luego tendría un papel protagónico en la consolidación y racionalización del movimiento campesino en la costa Caribe a finales de los sesenta.

Si bien la sociología rural llegó con cuentagotas a América Latina, en parte por un carácter aristocrático de la pirámide social latinoamericana, como lo relata el mismo Lynn Smith al hacer referencia a la resistencia a expandir los logros educativos al resto de la población; debe

²⁶⁵ Misas, Gabriel. La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002. Pp. 66

señalarse que en las agencias internacionales, los debates sobre la reforma agraria se hicieron más frecuentes. Durante los años cincuenta la posición de los Estados Unidos sobre la reforma agraria se develó al interior de las instituciones de las Naciones Unidas. Los EE.UU todavía no tenían intenciones de crear un cuerpo de organizaciones específicas para gestionar temáticas de política social, mucho menos cuando ya contaban con las instituciones del Bretton Woods, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional²⁶⁶. Para las administraciones norteamericanas de los años cincuenta la clave para la paz y el progreso global era el libre comercio y la inversión privada. Problemáticas como la reforma agraria no fueron prioritarias. De hecho durante la década de los cincuenta, adicional a la receta de libre comercio e inversión privada, los Estados Unidos tenían como instrumentos de contención del comunismo las operaciones encubiertas para derrocar gobiernos pro-soviéticos y el apoyo a gobiernos militares. Este fue el caso del gobierno guatemalteco de Juan Jacobo Arbenz (1951-1954) quién fue víctima de un golpe de estado orquestado por la CIA, tras implementar una profunda reforma agraria que expropió terrenos a nacionales y extranjeros, entre ellos propiedades de la United Fruit Company²⁶⁷.

El campo para una discusión sobre la reforma agraria fue muy limitado y sólo se presentó al interior de la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés Food and Agriculture Organization). Es por eso que en la décimo tercera sesión del Consejo Económico y Social (ECOSOC), uno de los principales órganos de Naciones Unidas, los Estados Unidos presentó su visión sobre lo que representa para ellos la Reforma Agraria²⁶⁸. Durante la intervención del representante de los Estados Unidos, Isador Lubin, se señaló la doble función de justicia social y producción agrícola de la reforma agraria²⁶⁹. Lubin fue mucho más lejos e implícitamente incluyó el papel que esta reforma tiene en el conflicto entre el “mundo libre” y el soviético, ya que no toda modificación de la estructura de propiedad de la tierra puede ser abrazada²⁷⁰.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1960 se precisó la reforma agraria como un programa económico y político comprensivo de una situación desventajosa para la población rural.

²⁶⁶ En abril de 1959 se concretó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- fundado con 1000 millones de dólares, de los cuales EE.UU aportó el 45%. Sin embargo, sólo el 25% de todos los recursos se podrían destinar a préstamos de largo plazo, lo cual era un monto demasiado inferior para las necesidades de inversión de América Latina. El BID en este sentido jugó un papel muy similar al que ya venían tomando las demás instituciones del Bretton Woods.

²⁶⁷ Rabe, Stephen G. *The most dangerous area in the world: John F Kennedy confronts revolution in Latin America*. North Carolina: University of North Carolina Press. 1999.

²⁶⁸ Declaración de Isador Lubin, Representante de los Estados Unidos en la decimotercera sesión del Consejo Económico y Social, Genova, Septiembre 3, 1951. International Stability to Land Reform. Box 35. Lot 60D665 Subject File Relating to OAS 1949-1961. RG 43. NAB.

²⁶⁹ *Ibid.* El mismo Secretario de Estado Dean Acheson (1949-1953), quien jugó un papel en el gobierno de Truman (doctrina Truman), señaló como causa de la miseria de miles de personas en Asia, al mal uso y tipo de tenencia de la tierra. Tal declaración de uno de los padres de la estrategia de guerra fría sirve para correlacionar cómo en el mismo terreno de las reformas hay una disputa entre los dos bloques de influencia hegemónica.

²⁷⁰ *Ibid.*

En la opinión del gobierno de los Estados Unidos el término "reforma agraria" significa principalmente la mejora de las instituciones agrícolas con el objetivo de mejorar los niveles de vida en el campo. Estas instituciones se refieren a procedimientos tales como la retención y transmisión de derechos sobre la tierra a través de la propiedad y el arrendamiento, la asignación de la renta de la tierra entre el propietario y los inquilinos, gravando el valor y la renta de la tierra, suministrando crédito para la compra de tierras y la operación de la granja, el desarrollo de procedimientos de comercialización de los productos y más amplia oportunidades para la educación y la formación, la salud y el bienestar, y la difusión de información relativa a la utilización de recursos en la granja y en las zonas²⁷¹

Esta definición concuerda con la historia de los Estados Unidos. Antes de empezar el siglo XX, ya habían transferido gran parte de las tierras públicas a manos de las familias, conformando una gran clase media rural y con fuertes fundamentos democráticos. El modelo del granjero norteamericano muestra la importancia de la iniciativa individual y la de un Estado fuerte capaz de imponerse sobre las familias para hacer cumplir unas reglas de juego básicas. El rol del Estado fue clave como proveedor de bienes públicos que facilitaron la iniciativa privada en la producción, mercadeo y créditos para futuras producciones. Los EE.UU no recomendaron masivas expropiaciones agrarias, en parte porque su experiencia histórica fue ajena a esas iniciativas.

Sin embargo, el objetivo principal de los Estados Unidos no era el de iniciar el despegue de los países latinoamericanos hacia el desarrollo, sino el de combatir y ganar la guerra fría. Si en algún momento su discurso vira hacia la solidaridad interamericana para superar el subdesarrollo, es como mecanismo que adelgace la resistencia de su intervención por combatir el comunismo durante la guerra fría. Los Estados Unidos estaban enfrentando el patrón de reforma agraria soviético que privilegiaba, según los norteamericanos, la productividad sobre la justicia social.

La lógica de la guerra fría se extendió a la disputa por el dominio ideológico de las reformas agrarias durante los años cincuenta mediante instrumentos y posiciones políticas²⁷², estas son las más destacas:

- i. Los elementos técnicos recomendados en consonancia con los acuerdos en las sesiones de los organismos de Naciones Unidas y que los Estados Unidos reconocieron como un logro fueron: el establecimiento de propiedades con acceso al agua; una reforma al sistema

²⁷¹ Ibid. Pg. 8. Traducción del autor.

²⁷² Position paper prepared for the use of US delegation to the 23th session of ECOSOC. April 8, 1957; International Stability to Land Reform, Box 35 Lot 60D665; Subject File Relating to OAS 1949-1961 RG 43; NAB.

- impositivo; medidas para asegurar el crédito rural en términos razonables; el establecimiento de sociedades para la organización colectiva de la compra, el mercadeo y el crédito, y finalmente el establecimiento de industrias rurales. Pero muy en particular, manifestando la incompatibilidad con la expropiación o transgresión de los derechos de propiedad, ni de extranjeros ni de nacionales.
- ii. La delegación norteamericana defendió un lugar para las reformas agrarias dentro de las políticas de desarrollo económico, porque la distribución de tierras y su adecuación productiva fue sólo un requisito para que la iniciativa individual pueda prender la maquinaria del desarrollo. No fue una reforma social porque no se trató de repartir tierras con un criterio equitativo y paternalista, sino distribuir tierras bajo un criterio de mercado, fue tierra para el que asuma el riesgo y costo de ser empresario.
 - iii. La acumulación de propiedades no debe pasar por la usurpación del Estado a otros propietarios. En otras palabras, los derechos de propiedad son sagrados y se deben conservar. Para tal efecto la compra de tierras se debe hacer mediante las facilidades creadas a los inversores privados, los bancos hipotecarios, asociaciones prestamistas y hasta gremios de agricultores y la Administración de Veteranos como sucedió en los Estados Unidos.
 - iv. Los Estados Unidos ejercieron una fuerte presión para lograr que organizaciones como la ECOSOC, la FAO y el IICA tuvieran fundamentalmente funciones de divulgación y asistencia técnica. En particular, la divulgación consistiría en hacer una campaña global a favor de reformas protectoras de los derechos de propiedad para evitar que la reforma agraria sea la consigna de miembros del comunismo o de consejos soviéticos. De igual manera se limitó a estos organismos de una capacidad efectiva de proponer y apoyar reformas agrarias con recursos financieros. La delegación Estadounidense en la asamblea de Naciones Unidas evitó que se estableciera un fondo internacional para financiar, sin autoliquidación, inversiones de largo plazo para proyectos que mejoren el uso de la tierra y proyectos de reforma agraria. Por el contrario la delegación norteamericana instó a recurrir al Banco Internacional para apoyar proyectos de reforma, pero cuidó con celo que no se le impusiera directrices específicas al banco.
 - v. Una función de menor categoría de la FAO y del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícola (IICA) fue promover proyectos pilotos sin ninguna restricción en la selección de granos. En Colombia los proyectos pilotos en materias de tierras fueron indistintamente proyectos de colonización y no distribución de tierras. Este comportamiento fue generalizado hasta 1963, posterior a este año, los Estados Unidos abandonaron los proyectos de colonización para hacer énfasis en los créditos supervisados y el cooperativismo, como principales mecanismos de una reforma agraria integral.

3.2.2. Estados Unidos y la reforma agraria cubana

Con la Revolución Cubana los Estados Unidos recibieron a la puerta del Río Grande un popular colectivismo. Para los relatos de la lucha revolucionaria en Cuba hubo oídos en el continente y simpatía por reformas radicales en la isla, entre ellas la reforma agraria. Ante el temor de una explosión de reformas agrarias pro-comunistas por el continente, la posición de los EE.UU en las agencias no fue la de abandonar cada iniciativa de reforma que nace en el hemisferio, sino justamente la de participar con mayor precaución de toda alternativa, siempre y cuando, como decía un borrador de memorando de agosto de 1959, tenga pretensiones democráticas y ajustadas a las definiciones de las Naciones Unidas²⁷³.

Los EE.UU expresaron su intención de perseguir junto con otros gobiernos del hemisferio las tan aclamadas reformas de tierras. No se podía oponer a una solicitud tan extendida, aunque no por ello peligrosa por la sensibilidad política del tema. La reforma de tierras involucró directamente un ordenamiento de todas las propiedades de un país, con la nociva capacidad de despertar grandes tensiones que pueden desencadenar en explosiones populares costosas para la democracia.

El gobierno estadounidense tuvo que formular una estrategia que lo protegiera de una imagen reaccionaria frente a los reclamos sociales, pero también una estrategia que protegiera el interés de los propietarios norteamericanos. La primera reacción de los EE.UU ante este tipo de reformas agrarias fue apoyarse en el cuerpo de agencias e instituciones interamericanas, en los conceptos básicos aprobados por Naciones Unidas que velan por los derechos de propiedad²⁷⁴ y en la capacidad de ejercer delicada presión desde el multilateralismo para evitar rozar una imposición provocadora. Una segunda reacción de los EE.UU fue la Alianza para el Progreso.

3.2.3. EE.UU y la gestión de Alberto Lleras Camargo

El inicio del Frente Nacional con Alberto Lleras Camargo fue un gran alivio para Eisenhower. A la presidencia de uno de los países grandes de la región llegó un hombre de Estado, creyente de las bondades de la libre empresa, de la solidaridad hemisférica y de la lucha contra el comunismo. Luego de salir del gobierno y ocupar los puestos de ministro de relaciones exteriores y presidente de la república (1945-1946), fue nombrado como Director de la Unión Panamericana (1947). Los estadounidenses lo recordaron, sobre todo como uno de los

²⁷³ Draft. Policy Information Statement: U.S. Policy toward Latin American Agrarian Reforms, August 19, 1959; International Stability to Land Reform, Box 35 Lot 60D665; Subject File Relating to OAS 1949-1961 RG 43; NAB.

²⁷⁴ *Ibid.* Una petición adicional durante este periodo fue la de compensar a los propietarios nacionales y extranjeros expropiados por las reformas de tierras. En la pg. 3 “Under international law, in order that the payment shall constitute just compensation the based used in determining the amount payable must be fair...approximate the real value of the property [...] The method of determination of value is important and we believe a judicial determination, subject to appeal, is a minimum”. Se exigió una justa y efectiva compensación.

fundadores de la Organización para Estados Americanos (OEA) y su primer Secretario General (1948-1954)²⁷⁵.

El presidente de Colombia es bien recordado en Washington por su servicio tanto como embajador en Estados Unidos en 1943 y como director general de la antigua Unión Panamericana y secretario general de su sucesora, la Organización de Estados Americanos (OEA) durante 1947 - 54²⁷⁶

La gestión de Lleras ante Washington hizo evidente el papel de algunos gobiernos latinoamericanos capaces de contestar a la intervención de los Estados Unidos, hasta el punto de debatirla, promoverla y canalizarla. En el discurso de presentación del primer plan nacional de desarrollo de Colombia²⁷⁷ y el primero en el marco de la APP, Lleras mostró con orgullo la distancia que tomó de la antigua política de ayuda de los Estados Unidos²⁷⁸:

Antes de su inauguración (...de la APP). Colombia recibió ofertas de empréstitos cuya cuantía era notable, pero cuyos términos estaban todavía influidos por el criterio predominante en la banca americana y en la internacional, de que no se podía, ni se debía ofrecer ayuda para solucionar problemas de balanza de pagos, sino préstamos concretos para la ejecución, dirigida desde Washington, de proyectos de segura retribución, con plazos e intereses normales para estas operaciones. El gobierno colombiano no pudo aceptar ese ofrecimiento hasta que no se modificaron sustancialmente las condiciones, dentro de la nueva política multilateral americana.

Esta relectura de la acción de los gobiernos criollos los hace mejor comprendidos y su trato con EE.UU se adecuó mejor a una relación de mutuo aprovechamiento. La mayor capacidad de agendamiento en las relaciones internacionales, no fue indicador de una mayor independencia, mucho menos cuando la agenda fue programada e impuesta por los EE.UU. Más bien, hay que destacar que los países como Colombia buscaron obtener de los Estados Unidos los recursos para la reproducción económica y política del bloque social dominante en

²⁷⁵ Randall, S. Aliados y distantes. Bogotá: Tercer Mundo Ediciones & Uniandes. 1991.

²⁷⁶ Información biográfica que se emplea como preparación a la visita de un jefe de Estado al presidente de los Estados Unidos; Files of Visits by Heads of Government, Dignitaries and Delegations 1928-1977, Box 20; Desclassified NND 48207, Entry P294 RG 59; NAB. Traducción del autor.

²⁷⁷ Colombia presentó el primer plan nacional de desarrollo al comité de los 9, como uno de los compromisos adquiridos en 1961 con la conferencia de Punta del Este donde se oficializó el nacimiento de la Alianza para el Progreso. Este plan es fuertemente descriptivo. Es un inventario de grandes propósitos para la economía nacional. Aquí se planteó la meta de un crecimiento anual de 5.6% (2.5% como meta de la APP y 3% de crecimiento poblacional) basado principalmente en el uso racional por parte de la industria y la agricultura de la gran entrada de divisas durante la década. El plan fue elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, con influjo técnico de miembros que llegaron con la misión CEPAL de 1958, durante la administración de Alberto Lleras Camargo. Arévalo, D "Las misiones económicas en Colombia 1930-1960". *Historia Crítica*. Vol. 14 (1997): 7-24.

²⁷⁸ Tomado del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Plan General de Desarrollo Económico y Social. 20 de diciembre de 1961.

cada país; mientras que por su parte los Estados Unidos querían un apoyo en su lucha contra el comunismo durante los años 60. Ni fue el imperialismo que todo lo controla, ni el imperio de la endogeneidad nacional. La relación entre EE.UU y Colombia a partir de 1958 fue de mutuo aprovechamiento²⁷⁹.

En marzo de 1960, el gobierno de Lleras realizó acercamientos con miembros de la embajada norteamericana para discutir las temáticas de un nuevo acuerdo de cooperación. La actitud en los últimos años del gobierno de Eisenhower fue oportuna para un mayor acercamiento con los gobiernos de la región, hasta el punto que este viraje de las relaciones internacionales con América Latina, en parte forzadas por la presión de los gobiernos latinoamericanos, le confiere cierta paternidad al gobierno de Eisenhower en lo que posteriormente fue llamado Alianza Para el Progreso²⁸⁰. El mayor respaldo a los asuntos del desarrollo económico como estrategia efectiva para enfrentar el comunismo en América Latina fue aprovechado por el gobierno de Lleras. Su mayor apuesta era la de seleccionar a Colombia como pionero y país laboratorio de un nuevo conjunto de reformas económicas modernizadoras.

Como preparación a la visita de Lleras a Eisenhower en abril de 1960, en varias cartas oficiales entre la embajada y subsecretaría de estado, se relató la fuerte intención del gobierno colombiano de ofrecer las condiciones para un experimento latinoamericano de reforma agraria²⁸¹. Por un lado, los norteamericanos querían avanzar en un experimento agrario con propósitos anti-insurgentes; y por el otro, el gobierno de Lleras Camargo requirió recursos para robustecer la política social del Frente Nacional. Gabriel Misas describe cómo la mayor importancia relativa de los programas sociales durante este periodo en Colombia, hicieron parte de una estrategia de contención del conflicto social²⁸²:

“La represión no fue un arma suficientemente eficaz para controlar los brotes de descontento, el Estado tuvo que desarrollar un intenso intervencionismo social

²⁷⁹ Al igual que Friedman y Romero, es importante darle más importancia a los actores latinoamericanos. Aun cuando el escenario de las relaciones interamericanas ha sido asimétrico a favor del actor con más poder, dinero y experiencia diplomática, los latinoamericanos no han sido simples marionetas del imperio. Los acuerdos y negociaciones se realizan buscando un escenario de mutuo beneficio. Friedman, Max. *Retiring the puppets, Bringing Latin American Back: Recent scholarship on United States-Latin America relations*. *Diplomatic History*. Volume 27, Issue 5. Pp. 621-636. También Romero, Susana. *El miedo a la revolución: interamericanismo y anticomunismo en Colombia 1958-1965*. Tesis de maestría en historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007

²⁸⁰ Para Taffet (2007) los orígenes de la APP se pueden encontrar principalmente en: la Revolución Cubana, los cambios de la política de Eisenhower, la iniciativa del gobierno Kennedy y finalmente en la capacidad de los teóricos de la modernización para catalizar la política para el desarrollo como el principal mecanismo para enfrentar el comunismo. Taffet, J. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alianza for Progress in Latin America*. New York: Routledge. 2007

²⁸¹ Carta de Mr. Riddleberger a Mr. Rubotton. 25 de marzo de 1960; Records of the U.S. department of state relating to the internal affairs of Colombia 1960-1963, Decimal files -721, 821, and 921(National Archives Microfilm Publications M0591); RG 59; NAB, Wilmington Scholarly Resources 2003. Disponible en la Universidad Nacional de Colombia.

²⁸² Misas, Gabriel. *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2002. Pp. 69.

que le permitiera reconquistar la legitimidad ante las masas urbanas y rurales. Así por ejemplo, mientras la participación del gasto público dentro del PIB se incrementa en un 44% entre la década de los cincuenta y los setenta, la participación de los gastos de educación, dentro del gasto público total, se duplica y la participación de las partidas destinadas a obras públicas se reduce en más de la mitad en ese lapso”

La propuesta definitiva del gobierno colombiano en 1960 a los Estados Unidos consistió en un préstamo de 100.000 dólares para los respectivos estudios y desarrollo de planes. La justificación del gobierno se centró en la complejidad del problema agrario.

La reforma agraria involucra mucho más que proveer tierras al que no la tiene. Casi que invariablemente esto involucra un crédito agrícola, desarrollo adecuado de técnicas de clasificación de la tierra, procedimientos de titulación de tierras, facilidades rurales tales como carreteras escuelas y mercados. Por último, aunque no menos importante, esto requiere un inusual grado de capacidad administrativa por parte del gobierno. Quizá una alta prioridad del proyecto podría ser la preparación de sitios de cultivo y el acondicionamiento de los campesinos en las áreas seleccionadas, incluyendo la construcción de vías y la provisión de créditos que faciliten el cultivo²⁸³

El valor del programa de tierras durante cinco años fue de 100 millones de dólares, valor que Colombia aceptaría en préstamos, pero bajo condiciones flexibles y de largo plazo; mientras que los Estados Unidos en las negociaciones insistió en que la ayuda externa sólo complementaría el esfuerzo interno²⁸⁴.

El programa consistiría de colonización de tierras públicas y parcelación de tierras subdesarrolladas a través de la instalación de irrigación. Los proyectos de posible reclamación mencionados fueron Sinú, Cereté, Montería y tierras muy irrigadas en Saldaña y Coello. Se asegura que la producción no resultaría en exportaciones que compitan con la agricultura norteamericana²⁸⁵

Para el 12 de abril, la embajada expresó su sorpresa cuando *El Espectador* publicó un anuncio sobre un préstamo por 100 millones de dólares para “un modelo americano de reforma

²⁸³ Telegrama de Bogotá a la Secretaría de Estado, 28 de marzo de 1960; Records of the U.S. department of state relating to the internal affairs of Colombia 1960-1963, Decimal files -721, 821, and 921 (National Archives Microfilm Publications M0443); NAB, Wilmington Scholarly Resources 2003. Disponible en la Universidad Nacional de Colombia. Estas fueron palabras del ministro de agricultura Arango.

²⁸⁴ Ibid. “In order not to burden unduly the debt-carrying capacity of the country to the prejudice of other forms or economic development which will require the import of equipment, the bulk of the resources required must be provided from internal sources”

²⁸⁵ Ibid.

agraria hecho en Colombia”²⁸⁶ La información se filtró a los medios de comunicación y se convirtió en un anuncio extra-oficial que inicialmente molestó a la embajada y posteriormente fue ratificado debido al éxito mediático de la visita a los Estados Unidos de Lleras.

A la espera de la respuesta de la Casa Blanca, el gobierno de Lleras apresuró la marcha y decidió viajar a los Estados Unidos para conversar directamente con el presidente Eisenhower. A propósito de este encuentro, la embajada preparó un documento como sugerencia de la posición de los Estados Unidos en torno al problema de la reforma agraria²⁸⁷, donde EE.UU sugerían recurrir a las fuentes de ayuda internacional. A pesar de estas conservadoras posiciones, el presidente Eisenhower luego de tres horas de conversación en el Camp David con Lleras, se comprometió a incrementar los recursos de crédito y ayuda para los planes de desarrollo²⁸⁸.

Los recursos para un programa mucho más generoso de préstamos para el desarrollo de América Latina no sólo dependían del visto bueno del presidente, sino de la aprobación del Congreso, por lo cual Lleras, gracias a la gestión de Eisenhower, pudo hablar frente al Congreso de los EE.UU y ante la opinión pública norteamericana sobre la imperiosa necesidad de un cambio de posición frente a Latinoamérica. En una alocución el 6 de abril ante las cámaras legislativas de los EE.UU, Lleras comunicó las siguientes ideas²⁸⁹:

- i. “Necesitan estos pueblos, y no de cualquier manera, sino con urgencia y amplitud, una ayuda exterior que debería tener específicamente la forma de crédito para la empresa inaplazable y remunerativa de su desarrollo económico”
- ii. “No podemos pedir ni aceptar regalo sin compensación, ni apoyo sin remuneración por parte de los contribuyentes americanos.”, al referirse Lleras a los créditos y no a donaciones.
- iii. “El hemisferio entero puede ser inexpugnable por su prosperidad a cualquier intento de anarquizarlo para promover la dominación de una política extraña”

Lleras logró captar la atención favorable de la opinión pública. En los periódicos norteamericanos se destacó la posibilidad de contar, probablemente por primera vez, con un grupo de gobiernos aliados, progresistas y capaces de dirigir democráticamente los destinos de los atrasados países al sur de los Estados Unidos. Y en el caso específico de la reforma agraria, Lleras abrió nuevos créditos y ayudas para la consolidación de zonas de colonización y

²⁸⁶ *El Espectador*, 12 de abril de 1960.

²⁸⁷ Position Paper; Records of the U.S. Department of state relating to the internal affairs of Colombia 1960-1963, Abril 5-16 de 1960, Decimal Files -721, 821, and 921 (National Archives Microfilm Publications M 0595, Roll 8); Records of the U.S. Department of state, RG 59; NAB, Wilmington Scholarly Resources. Disponible en la Universidad Nacional de Colombia

²⁸⁸ *El Tiempo* del 9 de Abril de 1960

²⁸⁹ Tomadas textualmente del periódico *El Tiempo* del 7 de abril de 1960.

creación de infraestructura necesaria para la conexión entre los centros de consumo y los de producción.

Prontamente la ayuda externa se incorporó a la iniciativa del gobierno frente-nacionalista por crear una nueva legislación agraria. Los EE.UU enviaron un conjunto de expertos para evaluar las áreas de colonización y condiciones de vida de la población de viejas colonias en Meta, Arauca y Caquetá. Al final de estas visitas, los seis oficiales de la embajada norteamericana quedaron satisfechos con los progresos hechos. Unos meses después, el ministro de hacienda Gilberto Arango Londoño recibió una carta del ICA en el que se le anunciaba apoyo para financiar extensivos programas de colonización con 10 millones de dólares, principalmente los que están ubicados cerca a los centros de consumo como en el caso del proyecto de Sumapaz en Cundinamarca y los cercanos al río Ariri en Meta. Los EE.UU daban el visto bueno a un nuevo proceso de colonización en Colombia, esta vez una colonización dirigida.

3.2.4. Discusiones en torno a una legislación agraria

El arribo de nuevos recursos para la acuciante reforma de tierras en Colombia le dió un nuevo aire al Frente Nacional. Prontamente las discusiones surgieron sobre cómo emplear los recursos y el aparato normativo que permitiera una correcta racionalización de estos recursos. En 1960 llegaron a estar en curso en el Congreso nueve proyectos distintos y a la opinión pública se le presentó por lo menos cinco propuestas más provenientes de los gremios agrarios y ganaderos²⁹⁰.

La ley 135 de 1961 no sólo tuvo la bendición del gobierno estadounidense con el incremento de los créditos de largo plazo, sino que además fue producto de varias etapas de transacción con el bloque dominante del país. En una primera etapa, el presidente eligió a Carlos Lleras Restrepo como director encargado del Comité Nacional Agrario, creado el 31 de agosto de 1960²⁹¹. El propósito fundamental de este Comité fue el de examinar todo el conjunto del problema agrario, lo que se estaba haciendo, lo que se debe hacer en el futuro, las reformas legislativas que sean indispensables y las administrativas que aconseje la experiencia. Del Comité hizo parte el Arzobispo Primado de Colombia, los Ministros de Agricultura y Obras Públicas, representantes de los partidos políticos, de las Cámaras legislativas, de las fuerzas

²⁹⁰ Silva Lujan, Gabriel (1989) destacó que la versión final del Congreso fue producto de la negociación de casi todos los actores políticos presentes en las cámaras, haciendo de los instrumentos reformistas totalmente inocuos. Silva Luján, G. Lleras Camargo y Valencia: Entre el reformismo y la represión. En: *Nueva historia de Colombia*, ed. A Tirado Mejía. Bogotá: Planeta: 211-237. 1989.

²⁹¹ El Tiempo, 1 de septiembre de 1960. Página uno. La bendición de los Estados Unidos coincide con el inicio del Comité Nacional Agrario. El 31 de agosto se aprobó el primer desembolso de los empréstitos para la reforma agraria por parte del Banco de Exportaciones e Importaciones y el Fondo de Préstamos de Desarrollo. “El empréstito financiará un extenso plan de construcción de caminos, colonización rural, desarrollo agrícola, obras sanitarias municipales y financiación de viviendas urbanas, que llevará a cabo el gobierno de Colombia”

Armadas, de las confederaciones de trabajadores, miembros de los diversos sectores de la opinión que han intervenido en estas materias y voceros de las entidades gremiales²⁹². Al final fueron 20 voceros los que participaron en la redacción del proyecto de ley, durante 28 reuniones en la casa de la moneda.

Una segunda etapa de transacción se presentó en el Congreso. El Frente Nacional se consolidó como una salida a la inestabilidad política de los años cincuenta, mediante la conformación de la coalición partidista más larga de la historia colombiana en el que los partidos se alternaron la presidencia durante 16 años²⁹³. Adicional a las leyes que establecen un régimen de distribución paritaria entre liberales y conservadores para los cargos de elección popular y cargos administrativos que no fueran de carrera; se estableció una regla que obligó al Congreso a tomar decisiones con 2/3 de los votos, consolidando como único mecanismo para la aprobación de cualquier propuesta la búsqueda de grandes mayorías²⁹⁴. El poder que adquieren las minorías y facciones abrió las puertas a la parálisis y el bloqueo de importantes decisiones, por lo que el proyecto de reforma agraria tuvo que domesticarse para ser aceptado por los grupos representados en el Congreso, entre ellos las facciones del bloque dominante vinculados a la propiedad de la tierra. Los pocos dientes que le quedaban al Incora (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) para expropiar las tierras de propiedad privada fueron reducidos y limados²⁹⁵.

El Incora se estableció con la ley 135 de 1961, como un establecimiento público y autónomo que pudo a nombre del Estado: adjudicar baldíos, extinguir dominios, facilitar el saneamiento de la titulación privada, prestar servicios sociales para mejorar la calidad de vida de la población rural y administrar el Fondo Nacional Agrario (FNA), institución receptora de los recursos para la reforma agraria. Del cuerpo de instituciones con los que contó la reforma agraria se crearon: los Procuradores Agrarios, mediadores en conflictos entre colonos y propietarios, y veedores de la legislación; Corporaciones Regionales de Desarrollo, creadas por iniciativa del Incora para adelantar colonizaciones en zonas de reserva, labores de parcelación y concentración parcelaria y finalmente el Consejo Social Agrario, órgano consultivo del gobierno y del Incora que orientó sobre las zonas a las que debe dirigirse los programas de parcelación y colonización.

La reforma agraria fue bloqueada mediante un laberinto burocrático imposible para el avance del proceso de parcelaciones en Colombia. A diferencia de los países centroamericanos de plantación, donde los grandes propietarios se enfrentan directamente a las propuestas de

²⁹² El Tiempo, 1 de septiembre de 1960. Página quince.

²⁹³ A diferencia de las cortas coaliciones del siglo XIX y las inestables del siglo XX, el Frente Nacional selló constitucionalmente su acuerdo con fecha de inicio y fecha para el fin de la coalición. Absolutamente todo el poder político fue compartido por los dos partidos, decretando la paridad de los cargos públicos y la alternación en el gobierno entre los dos partidos. Kline, H. The National front: Historical Perspective and Overview. En: *Politics of compromise*, ed. A Berry, R Hellman & M Solaún. Ney Jersey: Transaction Books: 59-83. 1980.

²⁹⁴ Artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 1957.

²⁹⁵ El Espectador, 11 de abril de 2008. La Lucha por la Reforma Agraria, escrito por Apolinar Díaz Callejas.

redistribución de tierras, en Colombia la táctica de los sectores más conservadores durante las reformas agrarias de 1936 y 1961 fue solapada. Mientras en público los gremios de propietarios declaran su apoyo a la reforma agraria, en privado movilizan su apoyo a la creación de legislaciones ambiguas y con salidas jurídicas para los terratenientes objeto de expropiación. Estas medidas condicionaron las políticas redistributivas hasta tal punto, que paradójicamente provocaron una mayor concentración de tierras, como en el caso específico de la ley 100 de 1944.

Los laberintos jurídicos de la reforma agraria de 1961 son amplios. En primer lugar, la constitución de una institución responsable de la reforma agraria con una junta directiva amplia, exige incontables negociaciones entre gremios y sectores sociales, hasta que el conservadurismo de las élites terratenientes impide la parcelación. La dirección del Incora parecía más un congreso de gremios que a una junta operativa. El criterio político frentenacionalista tranzó con las élites agrarias y los sectores más conservadores de la sociedad. Además del Ministro de Agricultura y el Ministro de obras públicas, estas fueron las organizaciones que tuvieron una silla en la junta directiva del Incora: la Caja de crédito agrario, industrial y minero; el Instituto Nacional de abastecimientos, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las Cooperativas agrícolas, la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Federación Colombiana de Ganaderos, la Acción Social Católica, los Trabajadores rurales (Presidente de la república), un miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas y dos senadores y dos representantes distribuidos de acuerdo a la regla de paridad política del Frente Nacional. En otras palabras, la junta directiva era un **pequeño Congreso de la república**, una muestra del bloque social dominante.

Una segunda disposición que limitó la reforma agraria fue el orden de prelación para la nueva dotación de tierras de propiedad privada. En caso de empleo del recurso rústico las tierras a emplearse en su respectivo orden fueron: las tierras incultas, luego las tierras inadecuadamente explotadas, tierras arrendadas y abandonadas por los dueños y finalmente las tierras adecuadamente explotadas cuyos propietarios quieran enajenarlas. Este orden hizo casi imposible lograr una reforma agraria en un país con una abundancia relativa de tierras. La colonización era el horizonte inevitable de la ley 135 de 1961. De hecho fue una alternativa promovida por quienes querían que las obras de infraestructura que acompañaron la colonización, valorizara los predios ubicados entre los centros de consumo y las zonas de colonización. Por esta razón, la colonización constituyó un premio a los poderosos propietarios.

3.2.5. Colonización en lugar de reforma agraria

La apuesta por la colonización era razonable y consecuente con la búsqueda de estabilidad política en la región por parte de los Estados Unidos y la protección a los derechos de propiedad que desde los años cincuenta viene promulgando como principio de cualquier reforma agraria. Desde la visita del presidente Lleras a Washington en abril de 1960, se

crearon zonas especiales de colonización “apadrinadas” por los Estados Unidos, o proyectos pilotos de colonización. Si bien no estaban a cargo directamente de las agencias norteamericanas, tenían mayores inversiones en infraestructura que las demás zonas de colonización. Las zonas elegidas para dicho experimento fueron: El Sarare (Arauca), Ariari (Orinoquía), Caquetá, Lebrija (Santander) y Sumapaz (Cundinamarca), con cierta prioridad en las zonas más cercanas a los centros de consumo. Estas zonas de acuerdo a reportes oficiales contaban con 100 mil familias campesinas que se beneficiaron de los créditos y la asistencia técnica durante cinco años. En varios comunicados el ministro de agricultura le confirmó a la secretaría de Estado a través de la embajada, que la producción agrícola de dicha reforma agraria estaba dirigida a la producción de bienes agrícolas que no competían con la producción norteamericana²⁹⁶. Así que la colonización tuvo la bendición norteamericana, con especial énfasis durante los primeros 3 años de la reforma agraria, porque posteriormente la asistencia se concentró en el desarrollo rural (crédito supervisado y adecuación de tierras).

Los recursos asignados por el Fondo de Operaciones Especiales del BID fueron rápidamente gastados en la adecuación de vías, puesta en funcionamiento de instituciones para la prestación de educación, salud, servicios de acueducto y alcantarillado básico, así como gastos relacionados con el desarrollo de las parcelas, explotación forestal, inspección, vigilancia y administración del proyecto. Los recursos que se ahorraron en la compra y compensación de tierras, se gastaron en creación de vías y adecuación de los servicios públicos para las colonias agrícolas. Como decía Absalón Machado:

Los proyectos Arauca, Meta y Caquetá que contaron con financiación externa, se desarrollaron en mejores condiciones, pero aun así los beneficios obtenidos no fueron tan notorios en esas áreas. El Estado fue incapaz de evitar que los colonos continúen destruyendo los recursos naturales, reproduciendo las relaciones de producción y la estructura de la propiedad de las áreas del interior del país; que conduce casi siempre a conflictos y violencia²⁹⁷

Este proceso de colonización dirigida por el Incora en la práctica fue una colonización no tanto dirigida, sino más bien “permitida”, donde el Estado hizo presencia a través de la titulación de tierras, facilidades para el crédito y asistencia técnica, mientras el resto de la infraestructura y servicios públicos no fueron planificados, ni llegaron con las familias de colonos. Por esta razón, la colonización dirigida del Incora se pareció mucho más a la colonización espontánea, con prevalencia de la iniciativa individual sobre la planeación económica y social del Estado.

²⁹⁶ Telegrama de la Embajada Norteamericana en Bogotá a la Secretaría de Estado en Washington del 28 de marzo de 1960; Records of the U.S. Department of state relating to the internal affairs of Colombia 1960-1963, Abril 5-16 de 1960, Decimal Files -721, 821, and 921 (National Archives Microfilm Publications M0595 Roll 8); Position Paper; Records of the U.S. Department of State, RG 59; NAB, Wilmington Scholarly Resources 2003. Disponible en la Universidad Nacional de Colombia.

²⁹⁷ Machado, Absalón. El reformismo Agrario en Colombia 1960-1974. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 1991. Pp. 54

La colonización no fue un sustituto de la reforma agraria, tanto por los altísimos costos de infraestructura como por la reproducción de la relación entre minifundio y latifundio en las zonas de colonización. De acuerdo a una evaluación de la división de Colonizaciones del Incora en 1973, no se alcanzó un mejor nivel de vida para los productores agrícolas, en parte por la concentración de los beneficios económicos en intermediarios y terratenientes; reproduciendo en muchos casos la lógica de desigualdad al interior de la frontera agrícola. Nunca se presentó un plan de colonización que facilitara la coordinación, toma de decisiones y el rápido desembolso de presupuestos asignados²⁹⁸.

Al comparar el censo agropecuario de 1960 con el de 1971, se observan muy pocos cambios en la distribución de la propiedad agraria (Ver Anexo 3). En primer lugar, el número de predios explotados se redujo en 33.861 propiedades, en particular las extensiones menores a 10 hectáreas fueron las más afectadas, al caer su número en 65.866. Segundo, todas las demás extensiones de tierra aumentaron, aunque el 85% de este crecimiento se concentró en las medianas propiedades (entre 20 y 50 hectáreas) y las grandes propiedades (entre 50 y 500 hectáreas). Tercero, aun con la reducción de los latifundios, casi 2/3 partes de los predios eran minifundios, aunque la superficie que ocupan fue del 7% en 1970. Cuarto, las grandes propiedades (mayores a 50 hectáreas) correspondieron al 8% de todas las explotaciones, representaron el 78% de toda la tierra cultivada. En síntesis, la estructura de tenencia de la tierra se conservó intacta. Hasta puede sugerirse una tendencia a la reducción del minifundio y un aumento de los latifundios en diez años de reforma agraria.

3.2.6. Créditos y el triunfo de la tecnocracia

Los créditos y la ayuda para la reforma agraria no fueron proporcionados con una robusta asistencia técnica de organismos especializados. De hecho, en Washington no se creó una oficina especializada para la reforma agraria²⁹⁹. Oficinas como el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) de la OEA (Organización de Estados Americanos) tenían labores mucho más técnicas vinculadas a innovación, comercialización y mercadeo de alimentos entre otros. Los créditos fueron condicionados a los avances en la producción, que en el caso de las colonias fueron realmente exigüos y limitados. El sesgo por la asistencia económica con créditos fue una innovación respecto a la ayuda norteamericana en Europa, como lo expresó Selser³⁰⁰:

En el curso de los dos primeros de la Alianza para el Progreso, los EE.UU pusieron a disposición de los iberoamericanos 2000 millones de dólares. El 85%

²⁹⁸ Incora. La colonización en Colombia: una evaluación del proceso. Bogotá: Subgerencia de Ingeniería, División de colonizaciones. 1973. Citado inicialmente por Machado, 1991, Pp. 53

²⁹⁹ Selser, Gregorio. Alianza para el Progreso: La mal nacida. Buenos Aires. Editorial Iguazú. 1964.

³⁰⁰ Ibid. Pp. 56

de ese monto correspondió a empréstitos y el 15% a subsidios. Era todo lo contrario de lo que se hizo durante la vigencia del Plan Marshall en Europa Occidental durante el quinquenio 1949-1953. Entonces, el 85% de los montos otorgados correspondió a los subsidios, y el 15% a los empréstitos [...] El nuevo método adoptado por los Estados Unidos en la concesión de empréstitos y subsidios a los países iberoamericanos se denominó “enfoque práctico”

Había una proliferación de agencias públicas específicas a trabajar con eficiencia en lugar de equidad. Al nivel de los individuos, las calificaciones técnicas llegaron a ser el tiquete de admisión sobre las instituciones que confeccionaron la política. Este escenario fue el triunfo de la tecnocracia. De buscar lo eficiente sobre un terreno que sentenció una desigualdad genética. Tanto el Banco Mundial como la Organización Internacional del Trabajo participaron de esta tendencia tecnocrática de la política colombiana. En lugar de exigir demandas sobre el gobierno colombiano, las agencias buscaron influir sobre un importante grupo de técnicos a través de misiones, representantes y grupos de consulta entre otras. Estas intervenciones se hicieron sobre sectores de prioridad para el desarrollo, aspectos de la política macroeconómica y los sistemas de capacitación de las técnicas de planeación³⁰¹.

La misma agencia de ayuda internacional de los EE.UU reconoció las dificultades para cambiar la estructura de tenencia de la tierra en América Latina y en particular en Colombia. Sin embargo, no por ello se cambió la estrategia de ayuda en esta materia.

El programa del Incora no ha sido un programa exclusivo para la distribución de tierras, sino más bien un programa para hacer disponible el crédito agrícola supervisado y otros beneficios a los pequeños propietarios agrícolas existentes en Colombia que no tienen conocimiento o capital suficiente para incrementar la productividad de sus tierras. En este sentido, la misión ha determinado que la ley que creó el Incora no le permite, sino en ciertas excepciones limitadas, expropiar [...] una finca grande que se está explotando de manera adecuada...³⁰²

3.2.7. Crédito supervisado: un falso complemento de la reforma agraria

Para 18 países de América Latina, los montos del crédito agrícola pasaron de 2.439 millones de dólares a 4.730 millones de dólares, un crecimiento del 12% anual entre 1960 y 1968. La agricultura como rubro de asistencia igualmente creció, y los créditos agrícolas pasaron de ser el 22% del total de préstamos, a ser el 31% (Anexo 2). Como se puede observar, se trata de un

³⁰¹ Cepeda Ulloa, D & Mitchell, C. “The trend toward technocracy: The World Bank and the International Labor Organization in Colombia Politics”. En: *Politics of compromise*, ed. A. Berry, R. Hellman & M. Solaún, 237-255. New Jersey: Transaction Books

³⁰² Informe al Congreso de los Estados Unidos preparado por el Comité de Relaciones Exteriores. US Government Printing Office. Washington. 1969. Pp. 121

crecimiento empujado por una estrategia de desarrollo sustentada en el mayor acceso a capitales y préstamos. En los casos de Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú; el volumen de créditos agrícolas respecto al total de los créditos totales fue superior al valor que ocupó la agricultura dentro de la producción total³⁰³. En otras palabras, en estos países la agricultura recibió una proporción de créditos superior a la importancia relativa del sector. En Colombia en particular, el sector agrícola es financiado con una mayor proporción de créditos que el resto de los sectores de la economía. La estrategia de desarrollo dio prioridad a los créditos en el sector, y por supuesto, la reforma agraria también ha sido abordada con un novedoso programa de créditos supervisados.

La expansión de la asistencia en préstamos de la AID ante los mayores requerimientos financieros de las reformas de la APP, lanzó masivamente los programas de crédito sectorial como apoyo a las reformas de base³⁰⁴. En particular, el crédito agrícola fue el que más creció respecto al resto de programas, hasta el punto de ocupar la tercera parte de todos los créditos para América Latina. Gran parte de estos recursos para la agricultura estuvieron etiquetados como parte de la extensión agrícola y complemento de la reforma agraria.

En el caso particular de Colombia, el programa de crédito agrícola más directamente asociado a las transformaciones de base de la Carta de Punta del Este, fue el programa de crédito supervisado. A diferencia de los créditos ordinarios para el sector agrícola, este programa combinó el valor del crédito, la supervisión, el planeamiento, la educación y el entrenamiento. Fue un instrumento que se apoyó en la concepción de reforma agraria integral que la AID, la OEA y la FAO promovieron durante el periodo. El programa de crédito supervisado fue organizado en 1964 con el fin de otorgar créditos a pequeños agricultores dentro del marco del programa de reforma agraria. Este programa fue ejecutado por un convenio entre la AID y el Incora, donde este último sirvió de agente localizador y supervisor de los fondos facilitados por la Caja Agraria y el Banco Agropecuario de Colombia.

Durante los años sesenta, el Incora no fue la única institución que llevó a cabo programas de crédito supervisado en Colombia. El programa de crédito dirigido de la Caja Agraria, el programa de crédito orientado del BID para el Fondo en Caldas, y las actividades de otras instituciones, fueron ejemplos del auge de este instrumento durante el periodo. De hecho, el país con mayor experiencia en el crédito supervisado en América Latina fue Colombia, y siempre fue tomado como punto de referencia para extender este tipo de ayuda. La gran diferencia de los programas de crédito asistido antes de la Alianza, fue el fuerte acento que el

³⁰³ Adams, Dale. *Agricultural Credit in Latin America: A Critical Review of External Funding Policy*. American Journal of Agricultural Economics, Vol. 53, No. 2 (May). 1971. Pp. 170

³⁰⁴ Ver la sección final del primer capítulo sobre la Alianza para el Progreso.

programa de crédito supervisado hizo al articular la reforma agraria y la capacitación supervisada³⁰⁵.

Entre las diferentes experiencias de crédito dirigido con recursos externos e internos, se contó con el programa integrado de nutrición aplicada (PINA), que junto a la FAO, dieron asistencia al Banco Cafetero y al Comité Departamental de la Federación. El programa empezó en 1962, y tuvo como objetivos la diversificación de la producción y el aumento de los ingresos de los caficultores³⁰⁶. En 1962, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se interesaron en las distintas actividades del Banco Cafetero y la Federación de Cafeteros. Luego de algunos estudios, en 1963 el CIDA prestó asistencia técnica al Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras, con el objeto de preparar el desembolso de un préstamo de 7 millones de dólares del BID y 9.38 millones de dólares de fondos colombianos para soportar un programa de diversificación agrícola en las zonas cafeteras³⁰⁷. El Comité Departamental de Caldas se responsabilizó de la supervisión y planeamiento de los préstamos, mientras que el Banco Cafetero se encargó del manejo del dinero. Se crearon tres tipos de préstamos: crédito básico, con énfasis en la ampliación de las propiedades; el crédito orientado, cuyo objetivo fue la introducción de nuevos cultivos, y finalmente el crédito supervisado, cuya intención fue crear “fincas modelo”. La mayor parte de los créditos fueron supervisados y orientados, con tasas de interés del 8%, y altísima concentración en el cultivo de variedades más apropiadas de café, y cultivos complementarios de plátano, banano u otros frutales³⁰⁸.

Hasta 1963, los créditos con apoyo de agencias externas dirigieron la mayor parte de los recursos a los cultivos de café. Los créditos supervisados del Incora que empezaron en 1963, cambiaron esa tendencia. Con el préstamo inicial del AID por 10 millones de dólares se benefició a 7000 agricultores colombianos en un plan piloto en el departamento del Tolima. Estos créditos fueron destinados a explotaciones agrícolas de tamaño familiar (3 a 20 hectáreas), aunque posteriormente se asignó créditos para las zonas de colonización y ganadería extensiva (50 y 100 hectáreas) en 1964. Hasta diciembre de 1965, el Incora cubrió 82 zonas para servicios de Crédito Supervisado, benefició a 7.621 familias y entregó 105 millones de pesos en préstamos. Los plazos promedio fueron de 4 años, y el 51% de los montos se prestó para gastos de operación, 34% para maquinaria y ganado, y el resto para mejoras permanentes y cultivos de tardío rendimiento. En cuanto a los beneficiarios de los préstamos, el programa claramente estuvo dirigido a un grupo selectivo de agricultores en condiciones favorables. Ni muy pobres que no pudieran pagar los préstamos, ni muy ricos

³⁰⁵ Adams, Dale; Peña, Rodrigo y Giles, Antonio. El crédito supervisado en la Reforma Agraria Colombiana: un estudio evaluativo. IICA-CIRA. Bogotá. 1966.

³⁰⁶ Ibid. Pp. 17.

³⁰⁷ Ibid. Pp. 18.

³⁰⁸ Ibid. Pp. 19. Estos cultivos fueron dependientes de mayores cantidades de fertilizantes, pesticidas y abonos.

que pudieran conseguir otras fuentes de financiación sin las cargas bancarias y tributarias³⁰⁹. Fueron prestatarios más jóvenes, mejor educados y en mejores condiciones para ser productores de tiempo completo que los vecinos no beneficiarios de los préstamos³¹⁰.

Hacia comienzos de los años 70, la AID hizo preparar un sondeo para evaluar el impacto de programa de créditos. De una muestra total de 4000 fincas beneficiarias de los créditos supervisados para el año 1969, se obtuvieron varias conclusiones³¹¹. Los resultados de esta importante muestra de los beneficiarios sirvieron tanto para realizar una radiografía al funcionamiento del sistema de latifundio-minifundio, como para detectar los principales problemas del Crédito Supervisado como complemento de la reforma agraria. En primer lugar, se confirmó la existencia de un sistema en el que coexistieron los latifundios y los minifundios. Mientras estos últimos sirvieron de reserva de mano de obra barata, apoyada en el uso intensivo de la tierra para el cultivo del pancoger³¹², los latifundios concentraron los productos comercializables y los mayores ingresos agrícolas³¹³. Este sistema planetario de varios minifundios orbitando los latifundios, comprobó la mutua dependencia de estas unidades productivas como parte de un sistema que superficialmente fue comprendido por los programas de crédito. En segundo lugar, los créditos supervisados realmente no fueron apoyo de la reforma agraria. Estos fueron los principales resultados al respecto:

- i. Los beneficiarios no fueron los nuevos agricultores de la colonización planificada del Incora, ni los campesinos de las parcelas, la selectividad de los beneficiarios no tuvo como criterio la parcelación y colonización del Incora.

³⁰⁹ Dalrympe, Dana; Allen, Edith. Some economic characteristics of Colombian farms receiving Incora loans. Working document No. 17B. Prepared by Sector Analysis and Strategy Staff, Bureau for Latin America Agency for International Development. 1972. P 5

³¹⁰ Adams, Dale y Otros (1966). Op.cit. P 28

³¹¹ Bostwick, Don. Analisis de los datos de la muestra de crédito supervisado de Incora. Working document No. 11. Prepared by Sector Analysis and Strategy Staff, Bureau for Latin America Agency for International Development. 1972.

³¹² Ibid. P 8b Las propiedades más eficientes son aquellas que se encontraron entre 5 y 15 hectáreas, mientras que las más grandes son las más ineficientes. Los beneficiarios con predios inferiores a 15 hectáreas, tenían áreas destinadas principalmente al cultivo, mientras que las propiedades superiores a 15 hectáreas hicieron uso de la tierra principalmente con pastos. En otras palabras, la superficie cultivada decrecía conforme la extensión de la finca superaba las 15 hectáreas.

³¹³ Ibid. PP 20-22. Aproximadamente el 33% de la producción y alimentos se consumió en la finca, aunque este porcentaje creció con la reducción de la extensión de la propiedad. Los productos consumidos fueron el plátano, cerdos, yuca, leche y maíz. Las pequeñas propiedades sirvieron como fondo alimentario de las familias que obtuvieron sus principales ingresos de sus actividades como asalariados del latifundio. Otra conclusión fue que los ingresos de los predios fue superior conforme la extensión agrícola creció. La mayor parte de los ingresos agrícolas provinieron de las actividades de la Finca, sin embargo los pequeños propietarios tenían importantes ingresos de actividades ajenas a la propiedad, como asalariados en otras fincas. El 30% de los ingresos de los pequeños productores proviene de sus actividades fuera de las fincas. Se comprueba que el latifundio sobrevivió gracias a la presencia de minifundios con una oferta de mano de obra barata.

- ii. El sistema de créditos con tasas de interés reales negativas atrajo un grupo de agricultores privilegiados que aprovecharon el crédito subsidiado del Incora³¹⁴, en lugar de beneficiar a los campesinos que por sus propios medios no pudieron acceder a los créditos comerciales
- iii. El programa no priorizó a las asociaciones de pequeños campesinos, de hecho el crédito fue dirigido a agricultores individuales, por lo que premió a los medianos y grandes propietarios³¹⁵ que no requirieron de las asociaciones como respaldo, y finalmente se prohibió destinar los recursos prestados para la aceleración de la parcelación.

En síntesis, el programa de crédito supervisado desarrollado bajo el Incora, en convenio con el AID, no potenció los ya exiguos resultados de la reforma agraria. En lugar de converger con todas las agencias de la extensión agrícola a favor de los campesinos beneficiarios de la parcelación, desvió importantes recursos para la modernización de un grupo privilegiado pero aislado de agricultores. El sesgo contra las asociaciones de campesinos limitó la difusión del conocimiento técnico, así como limitó el potencial político de la organización campesina³¹⁶. El mensaje fue que la agricultura individual tiene prioridad sobre la propiedad pequeña y colectiva. De igual manera, la creación de créditos baratos tuvo un efecto perverso. Las bajas tasas de interés simplemente desplazaron los clientes del sistema bancario a los programas de crédito del Incora, en lugar de atraer a los campesinos de la reforma agraria, o a todos aquellos que normalmente no cumplen las condiciones para ser beneficiarios de los créditos ordinarios³¹⁷. Los beneficiarios regulares de los créditos bancarios, con el programa de créditos supervisados, encontraron financiación barata para la modernización. En conclusión, el instituto de reforma agraria en Colombia benefició a los beneficiados, sus programas de crédito no lanzaron la economía de parcelas. Más bien, financió una costosa modernización sin campesinos, ni asociaciones, ni reforma agraria. De hecho, las tasas reales de interés negativas drenaron importantes recursos del Incora³¹⁸, haciendo que el programa de crédito barato compitiera con la reforma agraria de fondo³¹⁹.

³¹⁴ Las tasas de interés de los créditos supervisados fueron del 8%, en un periodo donde la inflación jamás bajó del 10%. Así que las tasas reales de interés fueron negativas y funcionaron como un subsidio a la mediana y gran producción, drenando importantes y escasos recursos para la reforma agraria.

³¹⁵ Bostwick, Don (1972). *Op.cit.* P 16 Los principales beneficiarios de los créditos supervisados fueron los medianos y grandes propietarios que en total representaron el 86%, mientras que los pequeños agricultores con propiedades inferiores e iguales a 5 hectáreas, sólo fueron el 14% de los beneficiarios.

³¹⁶ Una de las causas del fracaso de la reforma agraria boliviana fue la pérdida de importancia de las cooperativas como vehículo obligado de la asistencia rural del Estado, y la incapacidad de revertir las dientelas de beneficiarios de los créditos supervisados. Las cooperativas fueron marginadas ante la incapacidad de transformar el Estado para afrontar las responsabilidades nacionales. García, Antonio. *Las cooperativas en la reforma agraria de América Latina: Análisis y proyección de una tipología latinoamericana*. El trimestre Económico, Vol. 37, No. 145 (1). 1970. Pp. 72

³¹⁷ Adams, Dale. *External Credit Policy for Latin America: Reply*. American Journal of Agricultural Economics, vol. 54, No. 2. 1972.

³¹⁸ Cada vez el Incora dedicó mayores recursos a los créditos supervisados, respecto a otros programas de reforma agraria. Entre 1962 y 1966 el Incora tuvo un presupuesto de 802 millones de pesos, siendo el año de

3.2.8. Cooperativas funcionales a una modernización agrícola conservadora

Las cooperativas también hicieron parte del desarrollo agrario promovido por los Estados Unidos a través de sus agencias de ayuda. El cooperativismo en Colombia se inició con una política nacional de superación de la crisis de los años treinta, un cooperativismo funcional y trasplantado del modelo norteamericano de cooperativistas de crédito, comercialización y consumo³²⁰. Sin embargo, sólo fue treinta años después que las cooperativas agrícolas cobraron importancia en el marco del reformismo agrícola y agrario de los años sesenta³²¹. Para 1962, sólo existían dos cooperativas agrícolas funcionando con las instituciones oficiales³²², por lo que para mejorar este indicador, STACA (Servicio Técnico Agrícola Colombiano Americano)³²³ en 1961, se propuso invertir el 6% para el programa “Crédito agrícola y cooperativas”. Su principal función fue prestar asistencia técnica a la Caja de Crédito Agrario y a otras entidades crediticias y corporaciones regionales. En particular buscó crear programas piloto demostrativos de crédito rural supervisado para el pequeño productor. El proyecto de fomento y constitución de cooperativas agropecuarias tuvo como objetivos para estas nuevas instituciones: contribuir en el mejoramiento de la producción y mercadeo, además de la integración cultural y social. En general fue un vehículo para los servicios de extensión agropecuaria (mercadeo, producción, crédito, producción y calidad de vida). El ministro de agricultura José Mejía Salazar en 1965 así lo afirmó:

Con el fin de lograr una mayor interacción de los agricultores y más eficiencia en la labor de extensión agropecuaria, se motiva la organización de cooperativas agropecuarias, de juntas y de otros comités de planeación y ejecución de

1966 el de mayor presupuesto con 360 millones de pesos. El 49% de los recursos de este año fueron destinados a los créditos supervisados, siendo el año de mayor crecimiento del programa durante la corta historia del Incora. Ministerio de Agricultura. Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1966. Imprenta Nacional. Bogotá. 1968.

³¹⁹ Adams, Dale; Graham, Douglas; Pischke, J.D. Undermining rural development with cheap credit. Economic Development Institute. Westing Press. Washington, D.C., 1984. 318 páginas.

³²⁰ García, Antonio. El sector cooperativo en el desarrollo de América Latina. El Trimestre Económico, Vol. 43, No. 170 (2). 1976.

³²¹ “Cooperativas de productores y de consumidores constituyen a menudo, en las discusiones públicas, el aspecto más positivo de lo que se aconseja al Gobierno que fomente y cree. Pero hace más de treinta años empezó la provisión legal en esa materia, y existen despachos oficiales que tienen a su cargo el estímulo del sistema cooperativista, sin que haya podido pasar de una raquítica infancia [...] y por estos aspectos las cooperativas necesitan técnica, dirigentes, administradores expertos y, sobre todo, fondos, financiación, crédito” Ministerio de Agricultura. Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1962. Imprenta Nacional. Bogotá. 1963. Pp. 30-31

³²² Ministerio de Agricultura. Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1960. Imprenta Nacional. Bogotá. 1961. Pp. 179.

³²³ El STACA fue un programa cooperativo en agricultura iniciado en 1953 por el Ministerio de Agricultura de Colombia y la Agencia para Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (y las antecesoras de la AID).

programas de bienestar rural, especialmente en lo relacionado con la agricultura y la ganadería³²⁴

La influencia de la intervención norteamericana se hizo evidente en esta materia, mediante el envío de especialistas de la AID y la FAO. Desde 1961 hasta 1965, el experto norteamericano en cooperativas agrícolas Fritz Loenholdt sirvió como asesor en la promoción y formación de cooperativas agrícolas en varios departamentos de Colombia³²⁵. Las actividades de este funcionario de la FAO en los últimos años de su estadía impulsaron el cooperativismo agrícola con el apoyo de los voluntarios de Cuerpos de Paz de los Estados Unidos³²⁶. Su participación hizo hincapié en la creación de mayores programas de crédito para los pequeños agricultores asociados en cooperativas. Fue de hecho, un crítico temprano de la tendencia de los créditos supervisados a concentrarse en agricultores que por lo general pueden acceder a los créditos de la banca tradicional. Crítica que se desestimó, como de la misma manera se dio un papel marginal a las cooperativas campesinas vinculadas con la parcelación y expropiación de la reforma agraria.

El otro aire externo a favor del cooperativismo vino de la cuarta reunión de la CIAP, donde se cuestionó el papel marginal de estas asociaciones y el poco conocimiento que se tenía de ellas. Fue así como en esta reunión, se propuso la formación del Instituto de Desarrollo Cooperativo de América, cuyas principales funciones fueron planificar, coordinar y fortalecer las actividades tendientes a crear un sector cooperativo sólido, y capaz de contribuir a la aceleración del proceso de desarrollo³²⁷. Fue así como la CIAP difundió entre todos los países miembros de la Alianza para el Progreso, un plan para crecer el cooperativismo mediante la cesión de actividades de producción, almacenamiento, mercadeo y venta de la producción agrícola. El imperativo fue compartir las tareas oficiales de varias agencias del desarrollo rural, con el propósito de crear facilidades para la exportación de mayores cantidades de bienes tropicales al resto del mundo. La CIAP dedicó una importante parte de su reunión anual en 1964, para debatir los mecanismos disponibles para solucionar los crecientes déficits comerciales en América Latina.

De esta manera se promovieron políticas de crecimiento y diversificación exportadora y reducción del déficit fiscal, tareas casi que perfectas para el cooperativismo, dado que estas organizaciones podían sustituir progresivamente a las agencias de desarrollo rural, mientras vinculaban la producción de medianos y pequeños propietarios a la tarea exportadora. Sin embargo, nada tenía que ver este cooperativismo de la CIAP con la parcelación y las reformas agrarias en América Latina. De hecho, la nueva institución interamericana para el

³²⁴ Ministerio de Agricultura. Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1965. Imprenta Nacional. Bogotá. 1966. Pp. 60

³²⁵ *Ibíd.* P 86

³²⁶ *Ibíd.* P 87

³²⁷ CIAP. Cooperativas de comercialización. Cuarta Reunión del CIAP, del 2 al 10 de abril de 1965.- Consejo Interamericano Económico y Social -CIES-. Washington, D.C. 1965.

cooperativismo fue soportada por la OEA y la Organización Internacional del Trabajo, lejos de la FAO o cualquier agencia similar. Las cooperativas fueron simples recursos jurídicos para elevar la producción. En Colombia, gran parte de las actividades de estas asociaciones se redujeron a las tareas de intermediación, facilitando el tránsito de la producción entre el agricultor y los consumidores finales. Este rol de sustitución de los intermediarios convencionales sólo podía lograr reducciones en los costos en el largo plazo, tras una laboriosa organización, financiación cuantiosa, personal idóneo, educación y disposición. Por lo menos así lo reconoció el ministerio de agricultura.

Como las principales funciones de las cooperativas en Colombia fueron de índole económico, sin mayor participación política, la principal relación de las cooperativas se entabló con el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA). Se financió a las cooperativas de productores para que éstos pudieran recolectar, clasificar, empacar y transportar a los centros de consumo su producción agrícola. Se aspiró a fortalecer el sistema cooperativo de distribución y consumo para reemplazar las funciones del INA como vendedor al público. Las otras cooperativas de producción, distribución y de consumo, tenían el propósito de organizar a los campesinos para finalmente reducir los costos de los alimentos al consumidor final³²⁸. El clímax de estas cooperativas como parte de la estructura de abastecimiento, se logró cuando el principal responsable del instituto de agricultura de la OEA, Armando Samper, se posicionó como ministro de agricultura de la administración de Carlos Lleras Restrepo. Las cooperativas no sólo fueron canalizadoras de la asistencia estatal, sino que se extendieron las funciones de producción, abastecimiento y mercadeo. Responsabilidades fundamentales en materia de desarrollo rural, lo que no fue en materia de reforma agraria. Para 1966 y 1967 la gestión del hábil ministro de agricultura Samper, permitió el acceso a préstamos por 21 millones para 76 cooperativas, y de paso se logró el primer préstamo para desarrollo rural por parte del Banco Mundial en América Latina. Para Samper, fue toda una hazaña para la modernización agrícola en Colombia³²⁹.

Empero, el desarrollo del movimiento cooperativo creado en torno a la reforma agraria, no se mide sólo en términos cuantitativos por el volumen de asociados o de la cantidad de recursos de sus operaciones, sino en términos cualitativos de autonomía y capacidad de acción estratégica. Por ejemplo, las cooperativas agrícolas en Argentina durante la posguerra asociaron a una importante parte de la población rural y tuvieron significativos avances en el mejoramiento del consumo y la modernización agrícola³³⁰. Sin embargo, ni la magnitud, ni la incorporación tecnológica crearon las condiciones para una parcelación a escala nacional, siendo Argentina el único país de América Latina que durante el siglo XX, no tuvo ningún

³²⁸ “El servicio de extensión actuó buscando su reorganización e integración para desarrollar la cooperación social económica de las comunidades rurales para una mejor utilización de sus recursos, mercadeo e industrialización mediante clubes de jóvenes, amas de casa, comités y asociaciones” Ministerio de Agricultura. Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1966. Imprenta Nacional. Bogotá. 1967. Pp. 34

³²⁹ *Ibíd.* P 27

³³⁰ Entre Brasil y Argentina, se concentra el 60% de las cooperativas agrícolas en América Latina. CIAP (1965). *Op.cit.*

proceso de reforma agraria. En realidad, las claves del cooperativismo como lanzadera de la reforma agraria son de naturaleza cualitativa, del orden estratégico. Antonio García destacó las cooperativas agrícolas como parte satisfactoria de una reforma agraria si estas pueden constituirse como “una nueva forma de organización social y de empresa, como método de integración nacional de las masas campesinas y como estructura de canalización de servicios asistenciales del Estado”³³¹.

De todos modos, el cooperativismo oficial en Colombia no buscó sembrar cambios estructurales de la producción y la distribución social del ingreso nacional. Simplemente se amplió las líneas de crédito, consumo y comercialización de la población asociada en cooperativas. Como decía Antonio García:

No puede decirse que estas cooperativas en Colombia hayan ganado ninguna capacidad de decisión económica dentro del sistema capitalista de mercado, que haya evitado o frenado el proceso extrema polarización social y de progresiva concentración del poder económico y político, que haya logrado atenuar las inexorables leyes de distribución social del ingreso o que haya podido neutralizar el efecto erosionante de la inflación sobre los ingresos reales de las clases medias, obreras y campesinas³³²

En el orden político, la existencia de estas asociaciones en Colombia no ejerció influencia alguna sobre los órganos de conducción social y económica del Estado. El presupuesto público no tuvo que ajustarse por cuenta de la dinámica organizada de campesinos y trabajadores a través de las cooperativas. No hubo un instrumento de influencia organizada sobre las instituciones oficiales, un mecanismo para mover a los de arriba al ritmo de los de abajo. La democracia que tanto se pregonó al incluir estas organizaciones, toleró participaciones formales y consultivas impotentes a la hora de torcer los privilegios y clientelas oficiales. Las tendencias y sesgos contra el minifundio y la economía campesina en general, no se revirtieron con las cooperativas. De hecho se ampliaron las exenciones tributarias, los privilegios fiscales, el favoritismo de los gobiernos, cuando se canalizó la asistencia comercial y financiera del Estado. Este cooperativismo fue funcional a la modernización agrícola conservadora de los gobiernos del Frente Nacional. El caso más representativo de cooperativismo cooptado fue el de las cooperativas multiactivas de caficultores, que con el 40% de la cosecha del café, no lograron mayor participación en la Federación Nacional de Cafeteros³³³.

³³¹ García, Antonio. Las cooperativas en la reforma agraria de América Latina: Análisis y proyección de una tipología latinoamericana. El trimestre Económico, Vol. 37, No. 145 (1). 1970. Pp. 61.

³³² García, Antonio. El sector cooperativo en el desarrollo de América Latina. El Trimestre Económico, Vol. 43, No. 170 (2). 1976. Pp. 331

³³³ Ibid.

Las cooperativas en el marco de una reforma agraria deben poder constituir verdaderas agencias de propiedad, empresa y cambio social. Un papel limitado de las cooperativas y de la reforma agraria, las convierte en simples mecanismos complementarios de la pequeña y mediana explotación campesina, limitándola a una tareas de canalización de servicios estatales de asistencia y financiamiento, obtención de insumos, máquinas, etcétera. Sólo en la medida que se le asigne a las cooperativas un papel de importancia en la transformación de la estructura rural, puede avanzarse en una reforma agraria que una transformación más amplia de los mercados y del consumo. En otras palabras, una cooperativa activa, democrática, crítica e influyente a escala nacional; puede alcanzar metas de productividad, mientras crea condiciones para una mejor distribución de los frutos del progreso técnico. De lo contrario, las cooperativas, ahorcadas por la falta de autonomía, sólo sirven como puente de recursos oficiales para en el mejor de los casos, promover una modernización agrícola conservadora. Modernización porque las cooperativas se articularon con la empresa agrícola y las agencias oficiales para lograr mayores indicadores de productividad; y conservadora porque la esfera de actividades económicas de estas cooperativas, no alteró la estructura económica y social de la producción rural³³⁴.

3.2.9. Reforma agraria integral: modernización sin reforma agraria

La reforma agraria promovida por los Estados Unidos y los gobiernos latinoamericanos mediante los aparatos de la FAO, la OEA y la AID, fue marginal. Incapaz de transformar la estructura agraria de los pueblos al sur del Rio Grande. De hecho, fue una concepción enemiga de una transformación estructural. Antonio García, una de las mentes más lúcidas sobre el problema agrario en Colombia y en América Latina, afirmó durante los años sesenta y setenta que el elemento central, nuclear de la estructura agraria era la tenencia de la tierra³³⁵. Cada sociedad tiene una estructura agraria en función de un sistema de tenencia de la tierra, entendido como las relaciones jurídico-políticas de dominio sobre la tierra, y de los recursos para su uso político y económico. En este marco teórico, las llamadas “reformas agrarias integrales” de la FAO, la OEA y la AID buscaron, casi que exclusivamente, mejorar la calidad de vida de la población agrícola con tasas razonables y plazos amplios para el crédito agrícola, asistencia técnica adecuada, extensión de los servicios de capacitación e investigación. Fueron reformas ensanchadas para acompañar el proceso de producción agrícola, mediante la creación de facilidades para la producción. Sin embargo, descuidaron el problema de la

³³⁴ Los principales problemas de las organizaciones cooperativas en Colombia fueron: su incapacidad de participar en la toma de decisiones nacionales sobre la orientación del desarrollo; su impotencia para enfrentar con éxito a las concentraciones de poder que controlaron el sistema de mercado, y su desorganización para participar adecuadamente en la distribución de los recursos nacionales de ciencia, tecnología, crédito y financiamiento. El cooperativismo en Colombia fue funcional e incondicional a la modernización agrícola conservadora, y sin mayor incidencia en la reforma agraria que empezó en 1961. Por lo menos esta fue la tendencia hasta 1967, cuando se renovó el papel de varias asocaciones y la administración liberal del presidente Lleras Restrepo dio un nuevo aire al reformismo agrario con el apoyo a los campesinos organizados en la ANUC. Esta historia debe remitir a un trabajo adicional que desborda el propósito de la presente tesis.

³³⁵ Machado, Absalón. De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 2002.

tenencia de la tierra. Los créditos agrícolas beneficiaron más bien a los grandes y medianos propietarios, la asistencia técnica fue aprovechada por los productores más cercanos a los centros de consumo y por aquellos con capital suficiente para comprar insumos agrícolas de primera generación, y las cooperativas no cumplieron la tarea transformadora de organizar al campesinado para constituir una fuerza económica y política que impulse permanentemente la reforma agraria. Los servicios de capacitación e investigación se concentraron y no tuvieron los efectos de derrame sobre el campo. Las reformas ampliadas, mal llamadas integrales, fueron parciales en lo referente a la modificación de la estructura de propiedad. Quienes tenían la tierra, tenían el control monopólico sobre los recursos y mecanismos de intercambio, de transferencia de recursos y de representatividad política. La concentración de la tierra fue tan determinante que todos los servicios que la Alianza creó para atender la agricultura, terminaron beneficiando a los beneficiados históricos. No produjo mayor ruptura. De hecho desperdió valiosos recursos en la modernización del latifundio.

La más importante contribución del CIDA, del IICA y del CIRA fue desviar la preocupación pública sobre el problema agrario, sobre la reforma agraria y sobre la agricultura asociativa. La estrategia operacional del CIDA y del IICA fue clarificándose a lo largo de la década, en la medida que las actividades crecían y en que se articulaban las grandes líneas de capacitación, de investigación, promoción, asistencia y divulgación en los circuitos latinoamericanos. El mayor efecto del IICA fue el de extender la idea del desarrollo rural integrado a través de cursos, seminarios, laboratorios, conferencias, reuniones, y diversas formas de la cooperación técnica recíproca. La reforma agrícola del IICA no estuvo a la altura de la dimensión histórica de la reforma agraria, entendida en términos de Antonio García, como la superación del estricto marco de la coyuntura económica³³⁶. Sólo puede ser evaluada considerando las necesidades globales de las sociedades latinoamericanas, la aspiración a un cambio profundo en el esquema de propiedad, la exigencia de un nuevo patrón de distribución del ingreso nacional entre las clases sociales, y las demandas de participación que hacen los pueblos. Esta dimensión histórica no se calibra simplemente con aumentos del producto por habitante, de expansión de la frontera agrícola, y el empleo de la más sofisticada tecnología. Este crecimiento del producto agrícola se alcanzó con una simple política de modernización tecnológica de la agricultura, no requirió una reforma agraria, un revolucionario cambio de estructura agraria. Aun sin haberlo pretendido explícitamente, la política de modernización tecnológica operado como un sustituto de la reforma agraria, en la misma medida en que los esquemas vigentes de crecimiento económico han operado como sustituto de las estrategias de desarrollo³³⁷.³³⁸ Lo expuesto en las páginas anteriores respaldan la sentencia a la que había llegado el profesor Antonio García hace más que treinta años:

³³⁶ García, Antonio. Reforma Agraria y Modernización Agrícola en América Central: Informe de evaluación de PRACA 1968-1977. Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano. IICA. San José, Costa Rica. 1978.

³³⁷ García, Antonio. La estructura del atraso en América Latina. Editorial Ateneo. Buenos Aires. 1973

³³⁸ García, Antonio. La estructura del atraso en América Latina. Editorial Ateneo. Buenos Aires. 1973

Para la mala fortuna de los países latinoamericanos, la Alianza para el Progreso difundió un modelo de desarrollo que era simple crecimiento económico (esto es, posibilidad de un incremento sostenido del producto por habitante) y un modelo de reforma agraria que era simple modernización de la estructura latifundista y limitada operación de reforma agrícola³³⁹

La Alianza para el Progreso surtió de combustible a una reforma agraria conservadora y marginal. No hay mejores palabras para describir este resultado que las que el mismo autor empleó:

El modelo de Reforma Agraria marginal es el que diseñan las propias clases dominantes en aplicación de las normas institucionales de la sociedad tradicional y que se orienta hacia la preservación fundamental de la estructura latifundista minifundista por medio de un esquema liberal de desarrollo, fundamentado en políticas de modernización agrícola, de colonización de tierras de propiedad fiscal y de parcelación marginal de latifundios. Cuatro elementos caracterizan este tipo de Reforma Agraria, uno de los más difundidos en América Latina en la década de los sesenta [...]; la preservación esencial de la estructura latifundista de poder y la proyección de la “reforma” como una operación paternalista del estado liberal; la no participación del campesinado o de las fuerzas sociales con capacidad e interés en conducir los procesos de cambio; y las políticas destinadas a promover la transferencia de recursos de financiamiento y tecnología para estimular la formación de “un mercado capitalista de tierras”, consagrando jurídicamente la tendencia a la sobrevaluación comercial y asignando a la “Reforma Agraria” un sentido de operación estatal de compra-venta de tierras marginales localizadas en áreas de conflicto social³⁴⁰

³³⁹ García, Antonio (1978). Op.cit. P 115

³⁴⁰ García, Antonio. La reforma agraria y nueva estructura de tenencia y de producción. Modelos de reforma agraria en América Latina. Desarrollo Rural de las Américas, vol IV No. 3, 1972.

Conclusiones

Ni los gobiernos latinoamericanos llevaron hasta las últimas consecuencias las reformas de carácter distributivo de la Alianza para el Progreso (reforma tributaria y agraria), ni los Estados Unidos fueron tan pacientes para sobreponer las metas desarrollistas (meta de largo plazo) a la lucha inmediata contra el comunismo y el nacionalismo confiscatorio. La prioridad sobre la estabilidad política condicionó la Alianza para el Progreso a los cambios que las élites económicas y políticas latinoamericanas necesitaron para conservar sus privilegios. Desde los orígenes de la Alianza, el ideal de redistribución de los frutos del progreso fue irreal porque las mismas clases beneficiarias de la alta concentración de los recursos, los ingresos y el poder, fueron llamadas a llevar a cabo las reformas distributivas. Abusando de nuevo de esta metáfora, fue como “pedir al ratón que cuide al queso”.

Entre todas las metas de orden económico, político y social, la reforma agraria se destacó como la más popular. En un continente con la mayor parte de la población en el campo, la reforma agraria significó una oportunidad de cambio radical de la estructura de tenencia de la propiedad. Fue un auténtico sinónimo de redistribución, y fortalecimiento político y económico de los pequeños agricultores. Por esta razón resultó insólito que Washington y las delegaciones latinoamericanas incluyeran un proyecto que pudo golpear a las clases hegemónicas, para sacudirlas de su control sobre la propiedad agrícola. Una reforma para desestabilizar. Sin embargo, en este trabajo se argumentó que la reforma agraria fue significativa como golpe mediático para la Alianza, sin que representara un mayor riesgo porque ya la reforma agraria había sido sacudida, lavada y secada de cualquier tinte revolucionario y confiscatorio durante la década de los cincuenta.

Ante el crecimiento en importancia de las medidas redistributivas, el principal reto estratégico de los Estados Unidos para mundializar una visión menos peligrosa de la reforma agraria, fue quitarle el protagonismo a varios referentes agrarios durante los cincuenta. En los escenarios internacionales se hizo mención de las reformas agrarias de la revolución mexicana (1917,1938), la colectivización soviética (1928-1933), las reformas agrarias de posguerra en Asia oriental (Japón, Corea y Taiwán), la reforma agraria fallida de Guatemala (1952) y la reforma agraria en Bolivia (1952). Todas con historiales de peligrosa expropiación y transformación de los derechos de propiedad. Por tal razón, la gestión diplomática, económica, política y militar en materia agraria de los Estados Unidos, consistió en extender

una idea de “reforma agraria domesticada” creando un “hombre de paja” de todas las peligrosas versiones de reforma agraria.

En general, denostar de la expropiación, enfatizar en los programas de extensión agrícola y desarrollo rural, y lanzar una campaña diplomática en la OEA, ONU y la FAO contra lo que los norteamericanos llamaron la vía pro-soviética de la reforma agraria, dieron forma a la “reforma agraria domesticada” de finales de los cincuenta, y que el AID y el IICA bautizaron como “reforma agraria pacífica, evolutiva e integral”. Este no fue sólo un logro semántico, sino que significó un triunfo ideológico que cambió la naturaleza de las reformas agrarias en América bajo la Alianza para el Progreso. Se oscureció el objetivo distributivo, para ser inicialmente complementado y luego sustituido por objetivos tales como el mejoramiento de la productividad, el incremento de la calidad de vida de la población y la estabilidad de las instituciones democráticas. Esta “reforma agraria integral” fue el puente para pactar entre las élites latinoamericanas y Washington acuerdos de modernización agrícola sin reforma agraria.

La reforma agraria de la Alianza para el Progreso en Colombia no fue muy diferente a la tendencia en América Latina. A diferencia de países importantes de la región como Chile y Brasil, en Colombia la amenaza comunista y nacionalista estuvo controlada por decreto gracias al pacto político entre los partidos hegemónicos que representó el Frente Nacional. En este sentido, la Alianza en Colombia no tuvo que invertir enormes recursos y esfuerzos para combatir el comunismo y nacionalismo. Por el contrario, líderes como Alberto Lleras Camargo y Carlos Lleras Restrepo, personajes de talante técnico y político como Hernando Agudelo Villa en el Comité de los nueve, Carlos Sanz de Santamaría en la CIAP y Armando Samper en la dirección del IICA, demostraron el compromiso de la dirigencia liberal colombiana con los presupuestos anticomunistas pero reformistas de la Alianza para el Progreso. Estas condiciones políticas fueron apropiadas para posicionar a Colombia como un “showcase” de la Alianza para el Progreso, una oportunidad para demostrar que el desarrollo puede alcanzarse con los gobiernos adecuados. Sin embargo, Colombia no se encarriló en una senda de desarrollo como los funcionarios de la CIAP y los líderes políticos colombianos anticiparon, y en lugar de demostrar el éxito de la teoría de la modernización, desnudó las falencias de Alianza para el Progreso para lograr las metas de largo plazo, en particular las asociadas a la transformación agrícola y agraria del país.

Entre 1958 y 1962, el gobierno colombiano llamó la atención de las agencias de ayuda norteamericana para financiar las zonas de colonización en Arauca, Orinoquía, Santander y Cundinamarca. Los funcionarios estadounidenses hicieron hincapié en las colonizaciones más cercanas a los centros de consumo como medida remedial a los conflictos por la tierra, y una oportunidad de experimentar alternativas a la expropiación. Sin embargo, las tierras puestas a disposición de la colonización planificada del Incora fueron parte de las reservas públicas de tierras que estaban más allá de la frontera agrícola. La colonización por definición fue una alternativa a la reforma agraria, cuyo propósito fue evitar que la presión social y económica por la tierra se tradujera en una parcelación de las propiedades mejor ubicadas y ocupadas por

los terratenientes. Con la intención de incorporar las colonias a los mercados nacionales se invirtieron mayores recursos, sin que los colonos fueran efectivamente insertados al mercado nacional de alimentos. Por esta razón, los emisarios norteamericanos en Colombia optaron por acabar gradualmente el apoyo a estas colonizaciones.

Tres años después de la ley de reforma agraria de 1961, la asistencia económica se concentró en los programas de desarrollo rural. El mensaje del Fondo de Operaciones Especiales del BID fue no invertir los recursos de la Alianza en la compra de propiedades, sino en la adecuación de tierras, innovación, comercialización y mercadeo de los productos agrícolas. El paso de la colonización a los programas de desarrollo rural dieron prioridad al crecimiento sobre la distribución. El mismo criterio pragmático que llevó a que los funcionarios de la AID se asociaran con las élites latinoamericanas y no con los campesinos, una vez más explica la sustitución de una política de compra y adecuación de tierras para pequeños productores, por una política de modernización de la mediana y gran propiedad.

La creación del programa de crédito supervisado en 1964 fue la principal apuesta del AID, BID e Incora para apoyar los pequeños campesinos en el marco de la reforma agraria. La experiencia colombiana del crédito asistido le sirvió al AID, BID y el IICA para ensayar un encuentro entre capacitación, asistencia productiva y supervisada, y reforma agraria, que posteriormente extendió a otros países latinoamericanos. Este mecanismo fue inicialmente expuesto como ideal para la reforma agraria integral, y ajustado al principio de autoayuda de la Alianza. Sin embargo, este programa no complementó la reforma agraria sino que sirvió como un sustituto para la élite agraria. La convergencia de las agencias de extensión concentró los recursos en los medianos y grandes propietarios, mientras que el sesgo a favor de la parcelación, los pequeños productores y las asociaciones de campesinos, derivó en una apuesta de modernización agrícola sin reforma agraria.

Adicionalmente, en este trabajo no sólo se desvirtuó el aporte del crédito supervisado a la reforma agraria, sino que además se sustentó la naturaleza contrarreformista del mismo. Los usuarios de los créditos supervisados fueron elegidos con la intención de recuperar los desembolsos, con un criterio convencional de selección de clientes que discriminó a favor de grupos de propietarios que usualmente accedían a los créditos de la banca tradicional. No sólo se excluyó a los campesinos y pequeños productores del acceso a créditos y los programas de desarrollo rural, sino que además las tasas de interés real negativas fueron pagadas con la desfinanciación del resto de programas del Incora. En síntesis, los fondos de ayuda y asistencia externa en Colombia no fueron empleados para programas de reforma estructural a la tenencia de la tierra, y en su lugar se destinaron a la financiación de una modernización rural excluyente.

En palabras del Edmundo Flores, un reconocido estudioso de la reforma agraria:

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 terratenientes 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.

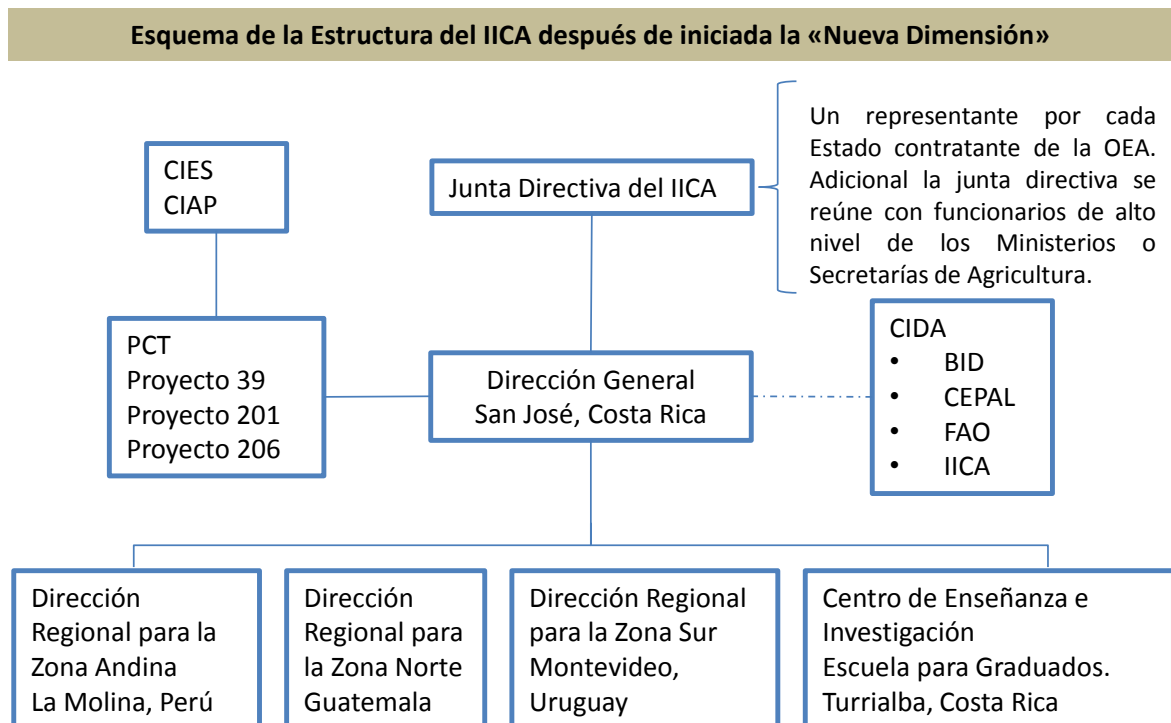
La reforma agraria no debe confundirse con el mejoramiento de la eficiencia agrícola mediante la introducción de semillas híbridas, servicios de extensión agrícola, etc. Estas medidas, si bien necesarias, no alteran la distribución del ingreso ni la estructura política y social. Los esfuerzos para aumentar la productividad agrícola deben aplicarse después que la reforma agraria se ha llevado a cabo, no en vez de ella. Aumentar la producción 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 nutrición³⁴¹.

El programa de reforma agraria integral de la Alianza para el Progreso benefició inicialmente la colonización, luego el desarrollo rural y se concentró en un programa de crédito supervisado. Pero ninguno de estos mecanismos fue realmente una reforma agraria. De hecho, los recursos humanos y financieros de la asistencia técnica y ayuda económica norteamericana sirvieron para evitar una transformación estructural de la tenencia agrícola. Entre 1961 y 1967, la intervención norteamericana a través de la Alianza para el Progreso, entregó recursos para blindar a los terratenientes de una redistribución agraria. La ayuda económica desvió la atención de políticas de hondo impacto distributivo a favor de políticas de actualización técnica, inserción productiva y competencia empresarial por los créditos que configuraron una modernización excluyente. La cooperación y solidaridad entre pequeños productores fue reducida a asociaciones acotadas, a tareas específicas, sin nexo con la reforma agraria y sin oportunidad para la organización política de los campesinos colombianos durante las dos primeras administraciones del Frente Nacional. Sin embargo, la intervención estadounidense no puede ser simplificada como absoluta determinante del fracaso agrario en la década de los sesenta, como tampoco puede endilgarse al bloque dominante la completa responsabilidad del fracaso reformista. En este trabajo se reconoce que estas dos visiones parten de una falsa disyuntiva del desarrollo en Colombia. Ni el imperialismo lo controló todo, ni la élite criolla actuó en un vacío internacional. En realidad, los programas de reforma agraria de Alianza para el Progreso hicieron parte del pacto implícito pero objetivo entre la élite colombiana y las administraciones norteamericanas, para hacer de la reforma agraria una “reforma agraria marginal”.

³⁴¹ Flores, Edmundo. La reforma agraria y la Alianza para el Progreso. *El Trimestre Económico*, Vol. 30, No. 120 (4). 1963. Pp. 588-600

Anexos

Anexo 1: Estructura del IICA



Fuente: IICA. Instrumento para el Desarrollo Agrícola de América Latina. Editorial Organización de Estados Americanos. San José, Costa Rica. 1965.

Anexo 2: Crédito Agrícola Institucional

Crédito agrícola institucional				
País y año	Crédito Agrícola	Crecimiento Anual del Crédito	Crédito Agrícola/ Crédito Total	Sector Agrícola / PIB
18 países				
1960	2439		0,22	0,23
1968	4730	12	0,31	0,36
Argentina				
1960	393		0,17	0,19
1968	555	2	0,2	0,28
Bolivia				
1960	2		0,25	0,02
1968	15	81	0,47	0,13
Brazil				
1960	606		0,31	0,18
1968	1417	17	0,35	0,34
Chile				
1960	127		0,31	0,57*
1968	213	7	0,35	0,77*
Colombia				
1960	231		0,36	0,19
1968	386**	8	0,35	0,26
Costa Rica				
1960	68		0,6	0,62
1968	104	7	0,73	0,67

Rep. Dominicana					
	1960	21		0,2	0,1
	1968	57	21	0,33	0,23
Ecuador					
	1960	20***		0,13	0,07
	1968	48***	18	0,21	0,13
El Salvador					
	1960	40		0,29	0,22
	1968	44**	1	0,23	0,19
Guatemala					
	1960	39**		0,41	0,12
	1968	52	4	0,24	0,13
Honduras					
	1960	7		0,2	0,04
	1968	31	44	0,41	0,16
Mexico					
	1960	472		0,41	0,39
	1968	1065	16	0,57	0,68
Nicaragua					
	1960	32		0,62	0,28
	1968	85	21	0,6	0,53
Panamá					
	1960	6		0,06	0,06
	1968	23	40	0,1	0,15
Paraguay					
	1960	10		0,36	0,08

	1968	33	29	0,4	0,22
<hr/>					
Perú					
	1960	116		0,34	0,22
	1968	160	5	0,36	0,25
<hr/>					
Uruguay					
	1960	59		0,14	0,27
	1968	18	-10	0,06	0,07
<hr/>					
Venezuela					
	1960	190		0,16	0,38
	1968	448	17	0,21	0,5

Fuente: Adams, Dale. 1971

* Aquí se empleó el producto neto en lugar del bruto

** Incluye algunos datos estimados del autor

*** No son datos consolidados.

Anexo 3: Censo Agropecuario 1969-1971

Hectáreas	Superficie			
	1960		1970	
	No	%	No	%
Totales	27.228	100,0%	30.993	100,0%
Menores de 10	2.404	8,8%	2.234	7,2%
Entre 10 y 20	1.572	5,8%	1.599	5,2%
Entre 20 y 50	2.639	9,7%	3.055	9,9%
Entre 50 y 500	9.671	35,5%	11.451	36,9%
Entre 500 y 2500	5.239	19,2%	6.634	21,4%
De 2500 y más	5.514	20,2%	6.031	19,5%

Fuente: DANE. Centro Agropecuario 1960 y 1971. Machado, 1991.

Anexo 4: Fuentes de financiamiento del IICA (1964-1966)

Fuentes de financiamiento del IICA para el periodo 1964-1966	
Aporte de los Estados Miembros	47.87%
OEA: Programa de Cooperación Técnica	17.26%
Fondo Especial de las Naciones Unidas (FAO)	15.12%
Agencia para el Desarrollo Internacional y la Comisión de Energía Atómica del gobierno de los EE.UU	13.12%
Donaciones del Instituto Norteamericano de Investigaciones sobre Cacao (ACRI), aportes especiales del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), Instituto de Reforma y Promoción Agraria del Perú (IRPA), el gobierno de Chile, la comisión ejecutiva del Plan de Recuperación Económico-Rural del Cultivo del Cacao (CEPLAC) del Brasil, los bancos y el gobierno de México para el proyecto 201, y las donaciones de la Fundación Kellogg y la Fundación Rockefeller.	5.62%
Convenios con la Asociación Internacional Americana de los hermanos Rockefeller para programas de información popular, juventud rural y desarrollo rural.	1%
Total: US\$ 4.821.000	100%

Fuente: IICA-Informe presentado a la Junta Directiva 1966³⁴².

³⁴² Ibid.

Anexo 5: Recursos del Incora

Recursos del Incora		
(Dólares)		
Año	Presupuesto	Gastos
1966	20.437,82	20.437,82
1967	39.740,00	37.932,28
1968	56.425,12	41.317,40
1969	42.557,72	41.400,00
1970	37.500,00	37.500,00
1971	50.000,00	50.000,00
1972	60.500,00	59.444,58
1973	60.500,00	53.098,93

Fuente: Proyecto 206 - IICA.

Anexo 6: Proyectos del STACA 1961

Proyectos del STACA 1961	
Gastos en pesos	
Economía Agrícola	150.000
Administración	1.050.000
Fomento Forestal	150.000
Crédito Agrícola y Cooperativas	250.000
Cultivos tropicales	800.000
Ingeniería Agrícola	500.000
Extensión Agrícola	475.000
Mejoramiento de la Ganadería	700.000
Gastos Totales	4.075.000
Ingresos en pesos (8.50 pesos por dólar)	
Ministerio de Agricultura	2.800.000
AID	1.275.000
Ingresos Totales	4.075.000

Fuente: Memoria del ministerio de Agricultura de 1962

Anexo 7: Explotaciones según tamaño

Hectáreas	Explotaciones según tamaño			
	1960		1970	
	No	%	No	%
Totales	1.209.672	100,0%	1.175.811	100,0%
Menores de 10	925.750	76,5%	859.884	73,1%
Entre 10 y 20	114.231	9,4%	117.863	10,0%
Entre 20 y 50	86.789	7,2%	100.010	8,5%
Entre 50 y 500	76.000	6,3%	90.660	7,7%
Entre 500 y 2500	6.116	0,5%	7.290	0,6%
De 2500 y más	786	0,1%	1.104	0,1%

Anexo 8: Ingreso de tierras al Incora

Ingreso de tierras al Incora (Hectáreas)					
Años	Compra	Expropiación	Cesión	Total	Extinción
1962	1.414	-	-	1.414	32.864
1963	9.012	1.299	101.366	111.677	184.320
1964	17.773	-	26.138	43.911	291.179
1965	28.595	7	10.134	38.736	64.755
1966	10.575	468	2.966	14.009	55.200
1967	19.974	3.995	6.361	30.330	338.300
1968	30.805	3.018	26.671	60.494	710.861
1969	27.610	543	28.081	56.234	229.260
1970	66.654	8.850	8.922	84.426	270.618
1971	66.931	7.748	18.782	93.461	32.152
1972	47.833	2.787	4.196	54.816	25.724
1973	24.634	1.488	3.559	29.681	558.816
Total	351.810	30.203	237.176	619.189	2.794.049

Fuente: Incora. Díaz-Callejas, 2002, Pp. 23

Bibliografía

1. Fuentes primarias

1.1. Archivos

1.1.1. Archivo General de la Nación

- Consejo Nacional de Política Económica y Planeación
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Presidencia de la República

1.1.2. Archivos de Carlos Lleras Restrepo en la biblioteca Luis Ángel Arango

1.1.3. National Archives Research Administration

- RG 59, Decimal Files
- RG 43, International Organizations
- RG 16, Secretary of Agriculture
- RG 306, Office of Research and analysis

1.2. Fuentes Publicadas

1.2.1. Fuentes Microfilmadas

- Records of the U.S. department of state relating to the internal affairs of Colombia 1960-1963: Microfilm Biblioteca Facultad de Ciencias Humanas de la UNAL

1.2.2. Fuentes Impresas

Acta de Bogotá. **1960.** 109 (1) (Enero-Marzo de 1961): 168-173, Bogotá : El Trimestre Económico, 1960, Vol. 28.

Incora. **1973.** *La colonización en Colombia, una evaluación del proceso.* Bogotá : Subgerencia de Ingeniería, División de Colonizaciones, 1973.

Prebish, Raúl. **1962.** Aspectos económicos de la Alianza. [aut. libro] John Dreier. *La Alianza para el Progreso: Problemas y perspectivas.* México : Novaro-México, 1962.

1.2.3. Fuentes publicadas en Internet

Centro de Estudios Estadounidenses Colombia. Centro de Estudios Estadounidenses Colombia. [En línea] Centro de Estudios Estadounidenses Colombia. <http://www.ceecolombia.org/>

United States Department of State. University of Wisconsin Digital Collections. *Foreign relations of the United States, 1958-1960. American Republics. Volume V, U.S. Government Printing Office, 1958-1960. Vice President Richard M. Nixon's trip to South America, April 27-May 15, 1958.* [En línea] [Citado el: 3 de Marzo de 2013.] <http://digioll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?id=FRUS.FRUS195860v05>.

USAID. USAID From the american people. *US Overseas Loans and Grants.* [En línea] USAID. [Citado el: 20 de Septiembre de 2010.] <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/>.

1.2.4. Revistas y periódicos

- El Tiempo
- El Espectador

2. Fuentes Secundarias

Libros

Adams, Dale, Graham, Douglas y Pischke, JD. 1984. *Undermining rural development with cheap credit.* Washington D.C. : Economic Development Institute, Westing Press, 1984.

Adams, Dale, Peña, Rodrigo y Giles, Antonio. 1966. *El crédito supervisado en la Reforma Agraria colombiana: Un estudio evaluativo.* Bogotá : IICA-CIRA, 1966.

Agudelo Villa, Hernando. 1966. *La revolución del desarrollo: origen y evolución de la Alianza para el Progreso.* México : Editorial Roble, 1966.

AID. 1964. *The AID program.* Washington D.C. : United States Information Agency, 1964.

Anderson, Jon Lee. 1997. *Che Guevara: A revolutionary life.* New York : Grove Press, 1997.

Barber, James. 1985. *The presidential character: predicting performance in the White House.* New Jersey : Englewoods Cliffs, 1985.

Bejarano. 1979. *El fin de la economía exportadora y los orígenes del problema agrario.* s.l. : Cuadernos colombianos (6,7 y 8), 1979.

—. **1979.** *El régimen agrario: de la economía exportadora a la economía industrial.* Bogotá : Editorial La Carreta, 1979.

—. **1985.** *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano.* Bogotá : CEREC, 1985

Bulmer-Thomas, Victor. 1998. *La historia económica de América Latina desde la Independencia.* México : Fondo de Cultura Económica, 1998.

Bushnell, D. 2008. *Colombia: una nación a pesar de sí misma.* Bogotá : Planeta (9º edición, 1º edición en 1994), 2008

- Carr, E.H. 1981.** *La revolución Rusa de Lenin a Stalin*. Madrid : Alianza Editorial, 1981
- Chang, H.J. 2004.** *Retirar la escalera*. Madrid : Catarata, 2004.
- . **2005.** *Entendiendo la relación entre instituciones y desarrollo económico -Algunos aspectos teóricos claves*. s.l. : Facultad de Ciencias Económicas y Políticas de la Universidad de Cambridge, 2005.
- Coutois, Stéphane & Otros. 2010.** *EL libro negro del comunismo: crímenes, terror y represión*. Barcelona : Ediciones B (La edición en inglés es de 1999), 2010.
- Currie, Lachlin. 1965.** *Operación Colombia*. Barranquilla : Cámara de Comercio de Barranquilla, 1965.
- De Oliveira, Francisco. 2009.** *El neoatraso brasileño: los procesos de modernización conservadora, de Getulio Vargas a Lula*. Buenos Aires : Siglo Veintiuno Editores, 2009.
- Díaz-Callejas, Apolinar. 2002.** *Colombia y la reforma agraria: sus documentos fundamentales*. Universidad de Cartagena. Cartagena. 2002
- Feder, E. 1972 .** *Violencia y despojo del campesino: el latifundismo en América Latina*. México : Siglo XXI Editores (Primera versión en español), 1972 .
- Finegold, Kenneth and Skocpol, Theda. 1995.** *State and Party in America 's New Deal*. Madison : University of Wisconsin Press, 1995.
- Florián, Jhon y Martínez, Andrés. 2011.** *Desarrollo y subdesarrollo: aproximación al estructuralismo latinoamericano*. Bogotá : Universidad la Gran Colombia, 2011.
- Franqui, Carlos. 1981.** *Retrato de la Familia con Fidel*. s.l. : Seix barral, 1981.
- García, A. 1973.** *La reforma agraria y dominación social en América Latina*. Buenos Aires : Ediciones Siap, 1973.
- Gordon, Lincoln. 1963.** *A new deal for Latin America: the Alliance for Progress*. Cambridge : Harvard University Press, 1963.
- Latham, Michael. 2000.** *Modernization as Ideology*. North Carolina : University of North Carolina Press, 2000.
- Legrand, Catherine. 1986.** *Frontier expansion and peasant protest in Colombia*. New Mexico : Albuquerque: University of New Mexico Press, 1986.
- Lehning, Arthur. 2004.** *Marxismo y Anarquismo en la revolución rusa*. s.l. : Editorial Altamira (1º versión escrita en francés en 1929), 2004.
- Levinson, Jerome y Onís, Juan. 1972.** *La Alianza extraviada: un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso*. México : Fondo de Cultura Económica, 1972.

Machado, A. 1986. *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960*. Bogotá : Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 1986.

—. **1991.** *El reformismo agrario en Colombia*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 1991.

—. **2002.** *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Mandel, Ernest. 1977. *Introducción al marxismo*. s.l. : Revolta Global (Edición española), 1977.

Misas, Gabriel. 2002. *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Montgomery, R. 1957. *Forced to be free*. Chicago : University of Chicago Press, 1957.

Morales, Otto. 1963. *La Alianza para el Progreso y la Reforma Agraria*. Bogotá : Fundación Universidad Central. La primera edición fue en 1963, 1963.

Moreno, Rafael. 1974. *El Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria: Proyecto 206 1962-1974*. San José : Instituto Interamericano de Ciencias Sociales, 1974.

Ocampo, Jose A. 1987. Consolidación del capitalismo moderno. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá : Siglo Veintiuno Editores, 1987.

Park, James William. 1995. *Latin America Underdevelopment: A history of perspectives in the United States 1870-1965*. Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1995.

Pecaut, D. 2001. *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá : Editorial Norma. Publicado por primera vez en español en 1987 por Siglo XXI Editores, 2001.

Posada, C E. 1976. *La crisis del capitalismo mundial y la deflación en Colombia 1929-1933*. Medellín : Universidad de Antioquia. Centro de estudios económicos, 1976

Rabe, Stephen G. 1985. Eisenhower and Latin America: Arms and dictators. *Peace & Change Journal*. 1: 49-61, 1985, Vol. 11.

—. **1999.** *The most dangerous area in the world: John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America* . North Carolina : University of North Carolina Press., 1999.

Randall, S. 1991. *Aliados y distantes*. Bogotá : Tercer Mundo Editores & Uniandes, 1991.

Ricardo, D. 1985. *Principios de economía política y tributación*. Barcelona : Ediciones Orbis, 1985.

Roett, Riordan. 1974. *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*. Nashville : Vanderbilt University Press, 1974.

Rogers, W D. 1967. *The twilight struggle: the Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America.* New York : Random House, 1967.

Rostow, W. 1961. *Las Etapas del Crecimiento Económico: Un manifiesto anticomunista.* México : Fondo de Cultura Económica, 1961.

Rostow, W y Millikan, Max. 1957. *A proposal: Key to an Effective Foreign Policy.* New York : Harper and Bros, 1957.

Ruttan, Vernon. 1996. *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid.* Baltimore and London : John Hopkins University Press, 1996.

Sáenz, Eduardo. 2002. *Colombia años 50: industriales, política y diplomacia.* Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Sanz de Santamaría, Carlos. 1965. *Una época difícil: ¿Por qué una transformación revolucionaria?* Bogotá : Ediciones Tercer Mundo, 1965.

Selser, Gregorio. 1964. *Alianza para el Progreso: La mal nacida.* Buenos Aires : Editorial Iguazú, 1964.

Schlesinger, Arthur. 1965. *A thousand days.* Boston : Houghton Mifflin, 1965.

Smith, P.H. 2000. *Talons of the eagle: Dynamics of US-Latin American Relations.* New York : Oxford University Press, 2000.

Shoultz, Lars. 2009. *The United States and the Cuban Revolution: That infernal Little Cuban Republic.* Chapel Hill : The University of North Carolina Press, 2009.

Sotelo, Adrián. 2005. *América Latina: de crisis y paradigmas.* México : Plaza y Valdez & Universidad Obrera de México, 2005.

Taffet, J. 2007. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America.* New York : Routledge, 2007.

Von Mises, Ludwig. 2010. *Profit and Loss.* s.l. : Reprint by Kessinger Publishing, 2010.

Wheatcroft, Stephen and Davies, R W. 2004. *The years of hunger: Soviet Agriculture, 1931-1933.* s.l. : Palgrave MacMillan, 2004.

Winson, Antony. 1989. *Coffee and Democracy in Modern .* Costa Rica : Palgrave Macmillan, 1989.

Wright, Thomas. 2001. *Latin America in the Era of Cuban Revolution.* Connecticut : Praeger Publishers, 2001.

Capítulos de Libro

Bejarano, J. 1997. El despegue cafetero (1900-1928). [aut. libro] J Ocampo. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá : Presidencia de la República: 231-279, 1997.

Cepeda Ulloa, F y Mitchell, C. 1980. The trend toward technocracy: The World Bank and the International Labor Organization in Colombia Politics. [aut. libro] A Berry, R Hellman y M Solaún. *Politics of compromise*. New Jersey : Transaction Books: 237-255, 1980.

Eisenhower, Milton. 1962. La Alianza para el Progreso: sus raíces históricas. [aut. libro] John Dreier. *La Alianza para el Progreso: problemas y perspectivas*. México : Novaro, 1962.

Escobar, A. 1996. Planificación . [aut. libro] Sachs W. *Diccionario del desarrollo: Una guía del conocimiento como Poder*. Perú : PRATEC, 1996.

Fajardo, Darío. 1989. La colonización de la Macarena en la historia de la frontera agraria. [aut. libro] A Molano. *La colonización de la reserva La Macarena: yo le digo una de las cosas*. Bogotá : Corporación Araracuara: Cáp. II, 1989.

Kline, H. 1980. The National Front: Historical Perspective and Overview. [aut. libro] A Berry, R Hellman y M Solaún. *Politics of compromise*. New Jersey : Transaction Books: 59-83, 1980.

Marini, R M. 1994. Las raíces del pensamiento latinoamericano. [aut. libro] Millan. *La teoría social latinoamericana*. México : Ediciones El Caballito, 1994.

Ocampo, J A. 1997. Crisis mundial y cambio estructural. [aut. libro] J A Ocampo. *Historia económica de Colombia*. Bogotá : Presidencia de la República: 281-330, 1997.

Previsch, Raúl. 1962. Aspectos Económicos de la Alianza. [aut. libro] John Dreier. *La Alianza para el Progreso: Problemas y Perspectivas*. s.l. : Editorial Novaro-Mexico, 1962.

Samper, Armando. 1969. Tomo I: La situación de Latinoamérica. *Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola: palabras y Pensamiento del Director General del IICA 1960-1968. Tomo 1: La situación de Latinoamérica*. San José : Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, 1969.

—. 1969. Tomo III: El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. *Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola: Palabras y pensamiento del director del IICA 1960-1968*. San José : Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1969.

Sanz de Santamaría, Carlos. 1988. Making the Alliance Work. [aut. libro] Ronald Scheman. *The Alliance for Progress: A Retrospective*. New York : Praeger Publishers, 1988.

Silva Luján, Gabriel. 1989. Lleras Camargo y Valencia: Entre el reformismo y la represión. [aut. libro] A Tirado Mejía. *Nueva historia de Colombia*. Bogotá : Planeta: 211-237, 1989.

Smith, T. 1991. The Alliance for Progress: The 1960s. [aut. libro] A Lowenthal. *Exporting democracy: The United States and Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press : s.n., 1991.

Revistas

Accelerating Dependent Development and Revolution: Nicaragua and the Alliance for Progress. **Dosal, Paul. 1985.** 4, Washington D.C. : Inter-American Economics Affairs, 1985, Vol. 38.

Agrarian Structure in Seven Latin American Countries. **Barraclough, S and Domike, L. 1966.** Madison : University of Wisconsin Press, 1966, Vols. 25 P 391-424.

Agricultural Credit in Latin America: A Critical Review of External Funding Policy. **Adams, Dale. 1971.** 2 (May), s.l. : American Journal of Agricultural Economics, 1971, Vol. 53.

Aid Agencies and Land Reform in Latin America: A Suggested Change in Policy. **Adams, Dale W. 1970.** 4, Madison : University of Wisconsin Press, 1970, Vols. 46 P 423-434.

Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress. **Darton, Christopher. 2012.** 4: 55-92, Cambridge : Journal of Cold War Studies, 2012, Vol. 14.

Conceptualization and climate for New Deal farm laws of the 1930s. **Breimyer, Harold F. 1983.** 5, s.l. : American Journal of Agricultural Economics, 1983, Vol. 675.

Del anticomunismo al antinacionalismo: La presidencia de Eisenhower y el giro autoritario en la América Latina de los años 50. **Pettina, Vanni. 2007.** 240: 573-606, s.l. : Revista de Indias, 2007, Vol. LXVII.

Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? **Alesina, Alberto y Weder, Beatrice. 2002.** 4, s.l. : American Economic Review, 2002, Vol. 92.

Early Modernization Theory: The Eisenhower Administration and the Foreign Policy of Development in Brazil. **Sewell, Bevan. 2010.** 517, Oxford : English Historical Review. Oxford University Press, 2010, Vol. CXXV.

Eisenhower and Latin America: Arms and dictators. **Rabe, Stephen G. 1985.** Peace & Change Journal. 1: 49-61, 1985, Vol. 11.

El "liderazgo encubierto" de Eisenhower. **Rehren, Alfredo J. 1992.** 98: 258-274, Santiago de Chile : Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile, 1992, Vol. 25.

El desarrollo agrario en Cuba: reformas económicas y colectivización. **Kay, Cristóbal y Wolfson, Leandro. 1988.** 108 (Jan-Mar): 559-587, s.l. : Desarrollo Económico, 1988, Vol. 27.

El desarrollo de la sociología rural en Latinoamérica. **Smith, L. 1957.** 1: 9-14, México : Revista mexicana de sociología, 1957, Vol. 19.

El Gran Salto Económico de Japón de Posguerra. **Asien, Emesché. 2007.** s.l. : Contribuciones a la economía, 2007, Vol. 04.

External Credit Policy for Latin America: Reply. **Adams, Dale. 1972.** 2, s.l. : American Journal of Agricultural Economics, 1972, Vol. 54.

FAO in Agrarian Reform. **Cox, M, et al. 2002.** Roma : Revista Reforma Agraria: Colonización y cooperativas. Editorial FAO, 2002.

La Alianza para el Progreso como programa interamericano en el contexto político. **Acuña, Juan. 2011.** Julio-Diciembre 32, s.l. : Revista de Historia Presente y Pasado, 2011, Vol. 16.

La descomposición de la URSS. **Madel, Ernest. 1996.** s.l. : Razón y Revolución, 1996, Vol. 2.

La FAO y la tenencia de la tierra. **Cox, Maximiliano. 2002.** Roma : Revista Reforma Agraria: Colonización y cooperativas. Editorial FAO, 2002.

La reforma agraria y la Alianza para el Progreso. **Flores, Edmundo. 1963.** 120, s.l. : El Trimestre Económico, 1963, Vol. 30.

La reforma agraria y nueva estructura de tenencia y de producción. Modelos de reforma agraria en América latina. **García, Antonio. 1972.** 3, s.l. : Desarrollo Rural de las Américas, 1972, Vol. IV.

Las cooperativas en la reforma agraria de América Latina: Análisis y proyección de una tipología latinoamericana. **García, Antonio. 1970.** 145 (1), s.l. : El Trimestre Económico, 1970, Vol. 37.

Las misiones económicas en Colombia 1930-1960. **Arevalo, D. 1997.** Bogotá : Historia Crítica: 7-24, 1997, Vol. 14.

Logros y perspectivas de la Reforma Agraria en Colombia. **Arango, Mariano. 1986.** 21, Medellín : Universidad de Antioquia, 1986.

Reforma Agraria, Industrialización y Desarrollo ¿Por qué Asia oriental superó a América Latina? **Kay, Cristóbal. 2002.** Lima : Debate Agrario Análisis y Alternativas, Centro peruano de estudios sociales: 45-94, 2002, Vol. 34.

Retiring the puppets, Bringing Latin American Back in: Recent scholarship on United States-Latin American Relations. **Friedman, Max Paul. 2003.** 2003, Diplomatic History, Vol 27, No 5 (November), págs. 621-636.

Ships in the night: The CIA, the White House and the Bay of Pigs. **Gleijeses, Piero. 1995.** 1 (Feb), s.l. : Journal of Latin American Studies, 1995, Vol. 27.

Temas y problemas del desarrollo latinoamericano vistos por funcionarios estadounidenses: década del setenta. **Petras, James and La Porte, Robert. 1970.** 38, s.l. : Desarrollo Económico, 1970, Vol. 19.

The limits of Economic Power: US Foreign AID and Land Reform. Prepared for Princeton Conference on Foreign Aid. **Kapstein, Ethan. 2013, April 26.** Princeton : s.n., 2013, April 26.

The New Deal Farm Programs: What they were and Why They Survived. **Wayne, Rasmussen. 1983.** 5, s.l. : American Agricultural Economisc Association, 1983, Vol. 65.

Why East Asia overtook Latin America: Agrarian reform, industrialization and development. **Kay, Cristobal.** 2002. 6 P 1073-1102, s.l. : Third World Quarterly, 2002, Vol. 23.

Actas, memorias e informes

Acta de Bogotá, 12 de Septiembre de 1960. **1961.** 109 (1) (Enero-Marzo) P 168-173, s.l. : El Trimestre Económico, 1961, Vol. 28.

BID. 1963. *Tercer Informe Anual del Fondo Fiduciario para el Progreso Social.* Washington D.C. : Banco Interamericano para el Desarrollo, 1963.

Bostwick, Don. 1972. *Analisis de los datos de la muestra de crédito supervisado de Incora, Working document No 11.* s.l. : Prepared by Sector Analysis and Strategy Staff, Bureau for Latin America Agency for International Development, 1972.

CIAP. 1965. *Cooperativas de comercialización. Cuarta Reunión del CIAP, del 2 al 10 de abril de 1965.* Washington D.C. : Consejo Interamericano Económico y Social -CIES-, 1965.

Dalrympe, Dana y Allen, Edith. 1972. *Some economic characteristics of Colombian farms receiving Incora loans, Working document No 17B.* s.l. : Prepared by Sector Analysis and Strategy Staff, Bureau for Latin America Agency for International Development, 1972.

García, Antonio . 1978. *Reforma Agraria y Modernización Agrícola en América Central: Informe de evaluación de PRACA 1968-1977. Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria Desarrollo Rural del Itsmo Centroamericano.* San José : IICA, 1978.

IICA. 1973. *Informe anual Proyecto 206: Programa Interamericano de Desarrollo Rural y reforma Agraria.* Bogotá : Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1973.

—. **1964.** *Tercer curso internacional sobre Reforma Agraria realizado del 31 de marzo al 30 de mayo. Volumen 3.* Panamá : Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA- Dirección Regional para la Zona Norte, 1964.

Ministerio de Agricultura. 1961. *Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1960.* Bogotá : Imprenta Nacional, 1961.

—. **1963.** *Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1962.* Bogotá. : Imprenta Nacional, 1963.

—. **1966.** *Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1965.* Bogotá : Imprenta Nacional, 1966.

—. **1968.** *Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional de 1966.* Bogotá : Imprenta Nacional, 1968.

Tesis

Davidson, John. 1976. *The implementation of the Political Development Goal of the Alliance for Progress. Dissertation of Political Science.* s.l. : University of Wisconsin, 1976.

Guo, Yong-Bing. 1993. *Land Reform and the Alliance for Progress in Central America, Dissertation to Master of Arts.* s.l. : University of Texas at El Paso, 1993.

Leeds, R. 1976. *The origin of the Alliance for Progress: Continuity and Change in US Policy toward Latin America.* Washington D.C. : Dissertation. Johns Hopkins University, 1976.

Stratton, Sara A. 1998. *An Embattled Idealism: Land Reform, The Alliance for Progress, and the Struggle for Social Justice in American Foreign Policy.* Ontario. Ph.D Dissertation. York University, 1998.

Romero, Susana. 2007. *El miedo a la revolución: interamericanismo y anticomunismo en Colombia 1958-1965.* Bogotá: Tesis de maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2007.

Villamizar, Juan Carlos. 2012. *La influencia de la CEPAL en Colombia 1948-1970.* Bogotá : Tesis de Doctorado en Historia. Universidad Nacional de Colombia, 2012.