

LUIS DE SEBASTIAN

EL CONGRESO DE REFORMA AGRARIA

La Asamblea Legislativa en un documento fechado el cuatro de diciembre de 1969 convocó a los sectores más representativos del país a un Congreso Nacional de Reforma Agraria.

Los cuatro considerandos que encabezan este documento exponen las intenciones y propósitos de la Asamblea para esta convocatoria.

En el primero se constata que "existen en El Salvador problemas agrarios de grandes proporciones que impiden el desarrollo económico social y mejorar el nivel de vida de la población".

Pero, como se dice en el segundo considerando, ya existen en nuestra Constitución los "principios fundamentales que permiten estructurar un programa de Reforma Agraria".

Una aproximación de lo que se entiende por reforma agraria se encuentra en el tercer considerando: "una modificación del régimen de tenencia y explotación de la tierra y de la distribución de sus beneficios".

Para proceder a estos cambios tan trascendentales se juzga necesario, como primer paso, "escuchar las opiniones de los sectores interesados en los problemas agrarios, a fin de unificar criterios y lograr conclusiones basadas en la realidad nacional". (Cuarto considerando)

A continuación el documento formula el acuerdo de convocar a los sectores gubernamental, trabajador, empresarial y no-gubernamental a este Congreso y fija las bases de la convocatoria. A este documento básico de convocatoria, firmado por la Directiva de la Asamblea Legislativa, se añade el Reglamento que debería regir el Congreso.

Esta división de sectores mereció desde el principio la crítica de que el sector más interesado, el de los trabajadores agro-pecuarios, no estaba formalmente representado en el Congreso. La mesa directiva explicó repetidas veces que, no habiendo organizaciones campesinas verdaderamente representativas de la mayoría del sector agrario, una representación adecuada de los campesinos era imposible. Es verdad que el sector trabajador se constituyó

Crónicas Centroamericanas

a sí mismo en portavoz del sector agro-pecuario; pero ésto ni es sociológicamente correcto, ni elimina el lamentable hecho de la ausencia de los trabajadores del campo.

El sector gubernamental comprendía los representativos de los organismos oficiales y para-estatales tales como los ministerios de Agricultura y Economía, Secretaría de Planificación, Banco Central, Hipotecario, A.B.C., Federación de Cajas de Crédito, etc., etc.

En el sector empresarial se agrupaban las organizaciones de empresarios industriales, agrícolas y comerciales: A S I, A N A, Compañía del Café, Algodonera, etc., etc.

El sector obrero estaba integrado por las agrupaciones laborales: Confederación General de Sindicatos, F.U.S.S., Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños, etc., etc.

Las demás instituciones participantes, Universidades, Partidos Políticos, Curia, Colegios Profesionales, etc., etc., estaban amalgamados en lo que se dió por llamar sector no-gubernamental.

Los cuatro sectores enviaron nutridas representaciones.

Hubo un cambio, muy necesario, de fechas. La inauguración del Congreso se trasladó del 15 de Diciembre al 5 de Enero.

En los discursos inaugurales del 5 de Enero despuntaron ya dos conflictos que iban a afectar la marcha del Congreso.

El primer conflicto y el más sonado se anuncia en el discurso del vicepresidente por el sector empresarial:

“Resulta también inadecuado e inaceptable el sistema propuesto en el mecanismo para el desarrollo del Congreso, tendiente a obtener resoluciones y recomendaciones mediante una votación previa sobre las ponencias de los sectores participantes”.

El sistema propuesto está contenido en la base número 11:

“Serán funciones del Pleno del Congreso:

a) Conocer los dictámenes formulados por las comisiones: rechazarlos, enmendarlos o aprobarlos, según el caso”.

y explicado en los artículos 31-35 del Reglamento sobre las votaciones.

Pero el conflicto entre el sector empresarial y la mesa directiva no es solamente de forma, también se manifiesta un conflicto de contenido.

Aunque el sector empresarial abandonó el Congreso, y el conflicto de fondo no tuvo ocasión de ventilarse plenamente, sin embargo en el mencionado discurso inaugural se atacó, como un prejuicio injustificado, el considerando tercero de la convocatoria que contenía un concepto tentativo de Reforma Agraria y se propone implícitamente otro concepto, que se reduce a un aumento de la productividad del sector agrario.

“El aumento del nivel de vida del trabajador campesino solamente puede lograrse mediante la tecnificación de la producción que naturalmente aumenta la productividad y los ingresos del individuo trabajador”.

Crónicas Centroamericanas

El segundo conflicto, no tan discutido como el anterior, pero con influencia notable en el resultado del Congreso, se da entre la actitud del Ejecutivo y la del Legislativo.

En su discurso inaugural el señor Presidente de la República recuerda las medidas que ya ha tomado el Gobierno para hacer una Reforma Agraria: Ley de Cooperativas, proyecto de Ley de Avenamiento y Riego, proyecto de Ley de Catastro Nacional y añade:

"El catorce de agosto pasado, el Consejo de Ministros, a iniciativa del Presidente de la República, nombró la Comisión de Reforma Agraria que tiene a su cargo la tarea de completar los estudios y proponer los procedimientos a seguir para alcanzar los objetivos que nos hemos impuesto".

La lógica de estas declaraciones lleva a restar importancia a muchas de las resoluciones del Congreso, pues, si el Ejecutivo está ya realmente comprometido en una dirección, carece de la apertura y libertad necesarias para discutir y adoptar las soluciones derivadas del Congreso. De hecho los representantes del sector gubernamental manifestaron —y no resolvieron— el conflicto latente entre la línea oficial y algunos dictámenes del Congreso, absteniéndose sistemáticamente en todas las votaciones.

Pero, por otra parte, el Ejecutivo parece interesado en que la Asamblea logre una ley de Reforma Agraria. En orden a esta ley las resoluciones mantendrían su validez y por ello las abstenciones por parte del sector gubernamental no estaban plenamente justificadas. El sector empresarial, con todo, al proponer otro Congreso sobre Reforma Agraria bajo los auspicios del Ejecutivo, parece fiarse más de lo que ésta vaya a hacer que de lo que la Asamblea pudiera legislar.

El primer día de trabajo, el sector empresarial presentó una enmienda al Reglamento en el sentido de que no se votara en el Congreso para obtener resoluciones y recomendaciones. La mesa puso la enmienda a votación. Cuando la votación parecía decidida en favor de la enmienda, intervinieron ciertos diputados reclamando su derecho a participar con voto en el Congreso.

Para rechazar esta petición se invocó la letra del reglamento, que nada decía de la participación de los diputados. Pero entonces se hizo valer que, si había que atenerse a la letra del Reglamento, la votación precedente era ilegal.

Partiendo de la existencia de un Reglamento, lógicamente no se podía pedir a la vez la legitimidad de la votación y la exclusión de los diputados, así como tampoco la inclusión de los diputados y la invalidez de la votación.

La mesa cortó el nudo gordiano excluyendo a los diputados y declarando la invalidez de la votación sobre la enmienda del reglamento. Esta decisión motivó el retiro del sector empresarial.

Privado, por su propia decisión, de la plataforma del Congreso, el sector empresarial siguió haciendo oír su voz a través de los medios de difusión.

Sus esfuerzos de primera hora se encaminaron a justificar ante la opinión pública su retirada del Congreso; tarea en verdad difícil. No era suficiente probar que el Congreso estaba viciado; pues, aun cuando se pro-

Crónicas Centroamericanas

bara sin sombra de duda que lo estaba, quedaba todavía por demostrar que la retirada era la táctica más conveniente.

La táctica más lógica para impedir que el Congreso fuera manejado hacia unas conclusiones fijadas de antemano, como se decía, no es el abandono del Congreso, sino la conquista del Congreso. Como los hechos habrían de demostrar, ningún dictamen fue aprobado por más de 50 ó 55 votos. Un simple cálculo aritmético de los votos seguros y probables debiera haber convencido a los mentores del sector empresarial de que a pura fuerza de votos podrían haber impedido que se tomaran las resoluciones que se tomaron.

La retirada hubiera sido una táctica lógica sólo si hubiera tenido fuerza suficiente para hacer fracasar el Congreso. Pero aquí hubo otro error de cálculo. El Congreso, aunque manco, siguió adelante trabajando con los miembros que quedaron.

Las resoluciones del Congreso valdrán o no valdrán; eso lo dirá la Historia futura. Lo que es evidente ya ahora es que esas resoluciones vieron la luz porque se retiró el sector empresarial.

Si entramos a analizar la oposición del sector empresarial al procedimiento de votar resoluciones y recomendaciones, encontramos a estratos poco profundos de la conciencia empresarial el miedo a la imposición popular de un plan de Reforma Agraria demagógico. Es interesante a este respecto hacer notar dos cosas.

En primer lugar una reforma verdaderamente popular, inspirada en los conceptos y demandas del pueblo interesado, resultaría menos radical y extremista, que una reforma "científica", inspirada por intelectuales. Hemos visto en el Congreso con qué medida y realismo presentaban sus demandas los representantes, no oficialmente aprobados, de los trabajadores agro-pequeños. Estos saben que la tierra da poco de sí y que lo mejor es muchas veces enemigo de lo bueno; además la urgencia de sus necesidades es tal, que no pueden esperar a las soluciones teóricamente perfectas. Su proverbial realismo les lleva a ser poco extremistas en sus planes.

En segundo lugar, se confunde frecuentemente lo que es radical y lo que es demagógico en la Reforma Agraria. Demagógico, usado como peyorativo, implica desorden, ilegalidad, ausencia de razones técnico-objetivas, parcialidad clasista, etc., etc. El concepto de radical, aplicado a la Reforma Agraria, no implica los tonos peyorativos que se dan a "demagógico".

Seguramente ni el terrateniente más interesado negará que, por lo menos en teoría, pueden darse circunstancias en que un cambio radical de la tenencia de la tierra sea necesario por razones técnicas y objetivas y que este cambio puede hacerse legal y ordenadamente. En cuanto a la parcialidad, quizá una medida parcial en un sentido sea necesaria por contrapesar una situación parcial en el otro sentido y hacer así que las cosas queden imparciales y equilibradas. No; radical no significa demagógico.

Nadie niega que la Reforma Agraria perjudicará los intereses inmediatos de algunos, al atender a los intereses de la mayoría del país. Pero ésto no es demagogia; el hecho de que estos intereses privados sean incompatibles con los de la mayoría es ya una razón que justifica y exige que sean "perjudicados".

Crónicas Centroamericanas

En un estrato más profundo de la conciencia de los empresarios podría darse con la resistencia de un grupo más o menos numeroso a perder la iniciativa en los cambios socio-económicos del país. Pero ésto es inevitable; la masa popular es cada vez más consciente de sus necesidades comunes y de su poder político como grupo. La única forma de influir en la configuración de los cambios es avenirse a la dialéctica de la situación; el zafarse del diálogo es quedarse al margen de un proceso histórico inevitable.

El otro punto en que se concentró la propaganda masiva del sector empresarial fue el concepto de Reforma Agraria, que hacía un énfasis exclusivo en el aumento de la productividad.

A esta concepción se llega lógicamente, si la única necesidad del campesinado fuera que sus ingresos son bajos. Entonces, claro, la manera "técnica" de aumentar sus ingresos es aumentar su productividad. Pero ésta no es la única ni la más fundamental necesidad del campesinado. Tenemos, por ejemplo, el desempleo agrícola. En cuanto se puede juzgar por la Historia Económica del mundo, el aumento de la productividad en un sector con exceso de mano de obra no trae necesariamente el aumento de empleo en ese mismo sector, sino todo lo contrario. El proceso de absorción por el sector industrial y de servicios del desempleo agrario, agravado quizás por una tal Reforma Agraria, sería un proceso lento y lleno de tensiones, que bien pudiera exigir otra serie de medidas complementarias más radicales. Pudiera suceder que, por no tomar medidas radicales en el sector agrario, hubiera que tomarlas en el sector industrial.

Luego está el deseo innato en los agricultores de poseer la tierra que trabajan —o tierra en general—, que no puede verse realizado, cuando la poca tierra disponible está en posesión de pocos; los créditos y ayudas de todo tipo para los pequeños propietarios que no llegan, porque la limitada oferta de estos servicios va preferentemente a satisfacer la demanda de los grandes propietarios; la participación de los trabajadores agro-pecuarios en las utilidades extraordinarias; y tantos otros problemas que no se reducen a que los salarios son bajos y que por lo tanto no se pueden resolver con un mero aumento de la productividad.

El Congreso continuó sin los empresarios y por ende con un cierto desequilibrio de fuerzas y tendencias: los intereses de los terratenientes tímidamente defendidos por algún representante del sector gubernamental. El predominio fue de las tendencias de centro e izquierda —para usar la terminología consagrada.

El juego de fuerzas que se desarrolló en el seno de las comisiones no se refleja plenamente en los dictámenes finales de las comisiones, ya que las tendencias centristas no contaron —por propia decisión en muchos casos— con el número de votos necesario para hacer valer sus opiniones y sus matices. Alguna vez, sin embargo, este juego de fuerzas llegó al pleno con toda la resonancia de aliados y seguidores.

El hecho más sobresaliente de los plenos fue la abstención sistemática del sector gubernamental en las votaciones. Los motivos aducidos para justificar la abstención hacían alusión a los trabajos ya iniciados por el gobierno para la Reforma Agraria. Es evidente que los técnicos del Gobierno estaban en una posición un tanto delicada para definirse ante otras directivas distintas de las que inspiran sus actuales trabajos. Esto se comprende; pero siempre queda la impresión de que el no votar fue una manera fácil de no votar contra la

Crónicas Centroamericanas

mayoría popular en la víspera de unas elecciones. Y por cierto, esta misma impresión dieron algunos representantes de otros partidos que no están en el poder, tanto como el que está.

Los dictámenes se aprobaron sin una oposición digna del nombre. La única excepción fue la discusión entablada por los representantes de la Curia Metropolitana y la Universidad José Simeón Cañas con representantes de la Universidad Nacional sobre el concepto de Reforma Agraria.

La discusión se prolongó por tres largas horas y al fin la enmienda propuesta por la Universidad José Simeón Cañas fue derrotada en la votación. La enmienda pedía que en la definición propuesta de Reforma Agraria: "es un proceso que consiste fundamentalmente en la justa distribución de la tierra y el agua, cualquiera que sea el régimen de propiedad por adoptarse", se introdujera: "y la mejor utilización" de la tierra, se entiende.

Los representantes de la Universidad Nacional estaban fundamentalmente de acuerdo en que la Reforma Agraria tiene que tender a una mejor utilización de los recursos agrarios, como lo indicaban en su ponencia, pero temían que, al incluir la palabra "utilización" en el núcleo de la definición de Reforma Agraria, se desvirtuara la fuerza política de la definición propuesta. Según ellos, esta enmienda abriría una puerta a una interpretación torcida de Reforma Agraria, que promete a los campesinos todo menos la tierra. Se les respondió que la definición tal como estaba —y permaneció— también dejaba la puerta abierta a una interpretación utópica de Reforma Agraria, que promete solamente la tierra y el derecho a empobrecer en ella.

La diferencia profunda de las dos opiniones estaba en que unos buscaban un concepto real y verdadero de Reforma Agraria, que respondiera adecuadamente a las necesidades objetivas del campo; en cambio los otros buscaban un concepto efectivo y práctico, que sirviera mejor al proceso político conducente a la Reforma Agraria.

A la luz de este último conflicto, conflicto de enfoques, se pueden dividir los participantes al Congreso en tres categorías, según el tipo de concepto de Reforma Agraria que presentaron y defendieron.

Hubo unos que presentaron un concepto *interesado*, elaborado sobre un análisis parcial de las necesidades objetivas del sector agrario y destinado a defender en sus líneas generales el actual sistema de tenencia de la tierra.

Otros defendieron un concepto *práctico*, elaborado bajo consideraciones de impacto político y que, sin ignorar el conjunto de necesidades del agro, selecciona entre ellas según un criterio a priori o dogmático.

Finalmente hubo quienes buscaron un concepto *real*, elaborado en base al conjunto de necesidades objetivas y tendiente a proponer soluciones totales y equilibradas a esas necesidades, sin consideraciones de intereses privados ni de políticas.

Una de las lecciones del Congreso ha sido precisamente la existencia y fuerza de este "tercer poder" entre las posiciones más extremas y que sin duda está llamado a colaborar en la Reforma Agraria de una manera desinteresada, valiente, seria y justa.

Con el Congreso el diálogo nacional sobre Reforma Agraria ha comenzado; con estridencia y arrebatos de mal humor, pero ahí está. Se han pronunciado las palabras que definen las actitudes y los grupos. El diálogo debe continuar, perfeccionándose en calidad y tono para que la Reforma Agraria se haga con el menor desacuerdo posible.