

## Movimientos campesinos y reforma agraria en América Latina. \*

### Algunas generalizaciones preliminares

GERRIT HUIZER

#### INTRODUCCIÓN

Las siguientes generalizaciones sobre la función de las organizaciones campesinas en el proceso de la reforma agraria se deduce de una colección de datos históricos y recientes sobre dichas organizaciones que aparecieron en versión sintetizada como documento CIDA UP G5/071 bajo el título *On Peasant Unrest in Latin America (Sobre la inquietud campesina en la América Latina)*. Tanto las generalizaciones que siguen como el documento mencionado, forman parte del estudio emprendido por la OIT/CIDA sobre la función de las organizaciones campesinas en el proceso de la reforma agraria.

Basándonos sobre los datos recogidos, podemos decir que resulta justificado cierto optimismo sobre la posible función de las organizaciones campesinas en la reforma agraria. El mayor problema no parece consistir en las características inherentes y la falta de dinámica del campesinado, sino más bien en los factores que forman la estructura de poder local y nacional, que a propósito estorban la modernización de la vida campesina. Dichos factores deben estudiarse cuidadosamente a fin de poder indicar remedios posibles. La

\* Trabajo presentado, para observaciones y comentarios, ante el Segundo Congreso Mundial de Sociología Rural, de Ehschede, Países Bajos, celebrado del 5 al 10 de agosto de 1968 (traducción de Ángela Müller Montiel).

Aunque el autor trabaja para la Oficina Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas, las opiniones presentadas en este artículo son estrictamente personales y no representan necesariamente el punto de vista de la OIT. Este artículo forma parte de un estudio emprendido conjuntamente por la Oficina Internacional del Trabajo y el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), sobre la función de las organizaciones campesinas en el proceso de la reforma agraria, estudio encomendado a la responsabilidad del autor. Este expresa su agradecimiento a Thomas F. Carroll (CIDA) a Henry A. Landsberger (Universidad de Cornell), y a Rodolfo Stavenhagen (CIDA) por las útiles sugerencias que le hicieron sobre las ideas expresada en este artículo.

mejor manera de comprender las posibilidades de éxito que pueden tener las organizaciones campesinas, es la comparación de los casos en los que dichas organizaciones han logrado sus objetivos plenamente y los casos en que apenas los han conseguido o no han conseguido nada.

Por esta razón se ha concedido gran atención en la colección de notas mencionada arriba a una descripción cuidadosa de algunos movimientos que han tenido éxito, para que puedan servir de ejemplo. Cuando sea mayor el número de casos bien conocidos, la comparación y la deducción de conclusiones será mucho más valiosa.<sup>1</sup>

### I. LA "ORGANIZABILIDAD" DE LOS CAMPESINOS

1. Comparando las diferentes zonas en que se han iniciado movimientos regionales o nacionales de importancia, se ve claramente que estas zonas se pueden considerar entre las menos pobres y menos marginales agrícolamente, en la América Latina. Este es el caso de la zona azucarera en el Estado de Morelos, donde se inició el movimiento zapatista. Lo mismo sucede en el departamento de Cochabamba que es una de las zonas de mayor riqueza agrícola de Bolivia. El valle de la Convención en el Perú, la zona azucarera del nor-este del Brasil, el Estado de Veracruz en México, los densamente poblados Estados de Aragua y Carabobo en Venezuela; en todas estas zonas en diversas épocas se formaron importantes organizaciones campesinas. Otras características que comparten estas zonas son que se encuentran relativamente menos aisladas y además de que son menos rígidamente tradicionales y feudales, tienen una población relativamente densa. Algunas de estas zonas tienen fácil acceso a las grandes ciudades, pero otras no.

2. Hay pruebas de que la organización surge más fácilmente entre campesinos que trabajan o han trabajado más o menos independientemente y han logrado cierto bienestar, un poco por encima del nivel de subsistencia. En las zonas de plantación, como el Estado de Morelos, en donde surgió una importante organización, los campesinos tenían la experiencia de la independencia, poco antes de que fueran todos "proletarizados" y convertidos en trabajadores asalariados.

No obstante, el hecho de que se produjeran cambios en esta situación, que significaron un retroceso, es más importante que la situación actual de relativo bienestar, en comparación con la de la mayoría de otros campesinos de la América Latina.

3. No parece que el *status quo* tradicional sea el que mueva a los campesinos a empezar a organizarse. Las situaciones de donde han surgido las organizaciones tienen en común algo que podría llamarse una “erosión del *status quo*”. Esta erosión puede producirse de diversas formas. Un empeoramiento de las condiciones de vida de los campesinos puede despertarlos para hacerlos defender lo poco que tienen. Por ejemplo, esto sucedió en la zona en que se iniciaron las Ligas Campesinas en Pernambuco, Brasil. El deseo del terrateniente de introducir la producción de caña en tierras que durante años se habían arrendado para cultivar productos comerciales y de subsistencia, y los esfuerzos para imponer violentamente este deseo, provocaron el que los campesinos se organizaran para defender sus intereses.

4. Generalizando se podría decir que parece haber cierta frustración que hace que los campesinos se arriesguen a formar o a unirse a una organización campesina. Un *status quo* bien conservado, más o menos de un paternalismo benevolente, no resulta favorable para estas actividades, pero cuando la situación comienza a presentar aspectos que crean una frustración aguda, la gente se inquieta y está en situación organizable. Así en México, no fue el equilibrio entre latifundios feudales y comunidades indígenas, sino la usurpación de estas comunidades por los hacendados hambrientos de tierras y el despojo de los campesinos indígenas lo que prendió la mecha para una de las revoluciones más sangrientas de la historia moderna. Las crecientes demandas de los hacendados contra los “arrendires” iniciaron el movimiento en La Convención, Cuzco. El deseo de hacer retroceder el reloj en las condiciones de arrendamiento de la tierra en Ucureña, Bolivia, fue causa de que una pequeña organización campesina se convirtiera en un gran movimiento radical. La negativa para cumplir las peticiones moderadas de los trabajadores algodoneros en la zona de La Laguna, en México, condujo a un movimiento que dio por resultado la expropiación total de las haciendas. Parece ser, pues que son las exigencias o la “resistencia al cambio” de la élite tradicional dueña de la tierra, las que crean finalmente las condiciones ideales para la aparición de movimientos organizados.

5. Hay indicios de que, además de esto, la reacción rígidamente negativa de los terratenientes ante las peticiones moderadas es lo que más ha contribuido al despertar de los campesinos, mostrándoles dónde se encuentran sus intereses básicos. Se aumentan entonces

la dureza y el terror para conservar el antiguo orden, lo cual casi siempre resulta inútil, a menos que fuerzas políticas regionales o nacionales y frecuentemente militares, acudan en auxilio de los terratenientes. Estos hechos estimulan decididamente y hacen salir a la superficie el sentimiento de injusticia que existe ocultamente entre los campesinos que viven tradicionalmente en condiciones más o menos opresivas.

El estudio comparativo de los cargos en que la dureza de los terratenientes ha contribuido a la larga a formar contraacciones fuertemente organizadas entre el campesinado originalmente bastante dócil, proporcionará una visión más completa de la dinámica de este proceso y de las mejores tácticas posibles para responder a esta actitud.

6. Dentro del panorama general de las situaciones de frustración, los esfuerzos de desarrollo parcial de diferentes tipos pueden desempeñar una función importante. Varios de los ejemplos antes mencionados, podrían considerarse como esfuerzos de desarrollo que tuvieron inicialmente un éxito moderado: los "arrendires" en La Convención, el sindicato de Ucuireña que rentó las tierras de la hacienda de Santa Clara, los campesinos con una orientación comercial que trabajaron las tierras del "engenho" Galicia. Todos estos fueron esfuerzos de desarrollo espontáneos emprendidos por los propios campesinos. Se puede suponer que muchos de los actuales programas de ayuda propia y de desarrollo de la comunidad (incluyendo las organizaciones cooperativas, la extensión agrícola, el crédito supervisado), como no son sostenidos consistentemente, contribuyen a crear las condiciones de frustración propicias para la aparición de una dinámica organización campesina. El *status quo* ha sido minado, pero generalmente no lo suficiente para dar a los campesinos el sentimiento de que está surgiendo una vida nueva para ellos. Es muy frecuente que los intereses tradicionales enraizados se las arreglen para conseguir una parte tan grande de los beneficios, que el programa pierda parte de su atractivo y efectividad para los campesinos. Además, con frecuencia se encuentran también las influencias directamente opuestas que frenan cualquier programa que tienda hacia un cambio social drástico en el nivel local. Los expertos sobre desarrollo de la comunidad informan constantemente sobre estos obstáculos.

Paradójicamente sucede que exactamente este tipo de oposición es uno de los factores principales que llevan a la aparición de movi-

mientos más radicales que no pueden ser contenidos a menos que se introduzcan reformas realmente drásticas. Se necesita una mayor evaluación de los casos concretos a fin de probar estas relaciones. Un conocimiento más amplio de la dinámica de estos procesos puede conducir a la planeación de una reforma política más efectiva, lo mismo que a la programación del desarrollo de la comunidad.

7. Hay indicios de que el efecto de los “proyectos piloto” y de otras medidas bien intencionadas pero tibias, frecuentemente es mal comprendido o exageradamente estimado. Puede observarse que, aunque los visitantes nacionales e internacionales se muestran impresionados por ciertos proyectos locales espectaculares, los campesinos, especialmente en las regiones circundantes, muestran un alto grado de escepticismo. La publicidad que se hace a estos proyectos de aparador y el flujo constante de visitantes, en varios casos han tenido sobre los campesinos un efecto que se acerca más a la frustración que a la satisfacción. La discrepancia que existe entre las esperanzas y las realizaciones es la razón principal.

Otro tipo de frustración creado a veces por los programas de desarrollo rurales y comunales consiste en que al estimular la “participación popular” activa, en algunos esfuerzos comunales, se puede ayudar y dar a la gente una visión de las formas de vida democráticas, muy diferente a la de la sociedad tradicional a la que está acostumbrada. Ésta es una de las razones por las que en algunas regiones, los grandes terratenientes y los gobiernos influenciados por ellos, retrasan a propósito el desarrollo de la comunidad o la alfabetización, ya que se dan cuenta de su posible influencia “subversiva”. Probablemente esta actitud se agudice a causa de la importancia concedida por los expertos en desarrollo comunal de las Naciones Unidas a la “movilidad social” y al acceso al poder político y social de las mayorías no privilegiadas en la mayor parte de las zonas rurales.

A causa de los importantes esfuerzos apoyados por las Naciones Unidas y sus organismos en este terreno, se debe conceder atención especial a este tema. La función del gobierno local como expresión de la estructura de poder social y local es un factor del que se sabe muy poco generalmente.

8. No solamente es importante la actividad y la mentalidad del campesino en relación con la “organizabilidad” del campesinado. La actitud de los campesinos se ve influenciada, hasta cierto punto, por la actitud y mentalidad de los grandes terratenientes y

patronos con quienes tiene que tratar. La comprensión de los diversos tipos de mentalidad que existen entre los grandes terratenientes, es importante para comprender la reacción de los campesinos. Así, hay una gran diferencia entre trabajar para una plantación cuyo dueño tiene espíritu de empresa y que dirige su granja de acuerdo con las técnicas modernas y los principios sociales y trabajar en condiciones de servidumbre para un terrateniente de orientaciones tradicionales cuyo único mérito consiste en haber heredado la hacienda de su padre.

9. Aunque hay una gran diferenciación entre el campesinado, que va desde el proletariado rural que carece de tierras, hasta los “comuneros” indígenas, parece ser que es posible una organización efectiva dentro de todos estos tipos, cuando existe la condición de frustración. El único grupo que resulta difícil de organizar es el de los campesinos más pobres, que viven por debajo del margen de subsistencia, ya que dependen mucho de su patrón y viven en condiciones de aislamiento o como trabajadores migratorios. Estos campesinos solamente se ponen en movimiento cuando sus condiciones son ya insostenibles y entonces se produce una explosión violenta sin ninguna organización.

10. Hay diferentes grados de “organizabilidad” De los diversos ejemplos notables que se tienen resulta que los arrendatarios o medieros que tienen cierta independencia para manejar sus parcelas, son más sensibles a la frustración y están más dispuestos a tomar la iniciativa para organizarse que otros tipos de campesinos sin tierras. El despojo de las tierras que han cultivado durante muchos años sin la debida indemnización por haberlas mejorado, la inseguridad del arrendamiento causada por la arbitrariedad de los terratenientes y las altas rentas, frecuentemente constituyen motivos importantes de frustración. Muchos de estos inquilinos tienen el sentimiento de que la parte relativamente grande de la cosecha o la renta que pagan al terrateniente, constituye un gasto sin sentido. Los más alertas se dan cuenta de la forma en que el producto de su trabajo es despilfarrado ostensiblemente en las ciudades en habitaciones lujosas y otros símbolos de alto *status*. Todas estas ideas contribuyen al sentimiento de frustración que tienen los campesinos de mente más desarrollada e independiente. Aún se sabe muy poco sobre cuál es el tipo de patrón o de terrateniente más odiado por los campesinos que trabajan a sus órdenes o le arriendan las tierras.

## II. EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA

1. Los primeros pasos hacia la organización campesina en muchos casos son dados por los propios campesinos que quieren resolver un problema específico o tratar un *agravio concreto*. No obstante, el verdadero impulso se logra cuando quienes están en condiciones de resolver la situación, no están dispuestos a hacerlo y obligan a los campesinos a darse mejor cuenta de su situación.

Esta rigidez de los poderosos puede ser causada por el temor de que cediendo a las peticiones de los de abajo, el *status quo* se ponga en peligro. Pero esta reacción insistentemente negativa, como ocurrió en Ucureña (Bolivia) a fines de los años treinta, en el Estado de Morelos hacia 1910 y en La Convención a fines de los años cincuenta, es una de las razones principales por las que los movimientos locales buscan medios más drásticos para obtener justicia.

2. Podría llamarse "acontecimiento precipitante" a un caso concreto de falta de justicia, que repentinamente fortaleciera la unidad de los campesinos, que habían estado tratando de organizarse desde tiempos atrás, para lanzarlos a una acción común de protesta. En otros casos, el proceso de la lucha puede ser más gradual. Bajo la superficie, el deseo de poseer tierras es la fuerza motriz básica en muchos movimientos campesinos crecientes. Pero este deseo solamente sale a la superficie después de que los campesinos han ganado alguna fuerza gracias a su acción unida y comienzan a ver que sus aspiraciones son más realizables de lo que creían originalmente, cuando la apatía tradicional aún los tenía bajo su peso.

3. Un factor que se ve en primer término por su gran importancia es la presencia de un *líder más o menos carismático*, que sabe cómo organizar a los campesinos una vez que las condiciones para la organización y la creación de un movimiento son favorables. Probablemente se podría decir que hay muchas regiones en las que existen condiciones favorables para la unión, pero el hecho de que no se formen ahí organizaciones se debe en parte a que no aparecen líderes con suficiente personalidad en el momento crucial.

4. Un error muy extendido parece ser la idea de que todos los movimientos y organizaciones campesinas han sido creados por agitadores que vienen del exterior, particularmente de las zonas urbanas. Por el contrario, la mayoría de los movimientos importantes estudiados han sido iniciados por líderes de la clase campesina, quienes casi siempre han tenido experiencias especiales,

generalmente urbanas, que los capacitan para dirigir un movimiento organizado. Emiliano Zapata tuvo la experiencia de haber estado en el ejército y de haber trabajado una temporada en la ciudad. José Rojas, de Ucureña tuvo experiencia en Argentina. Primo Tapia en Michoacán, fue bracero en los Estados Unidos, durante algún tiempo.

5. Una vez que existe una organización rudimentaria, los líderes políticos urbanos, tales como Hugo Blanco, en La Convención, Francisco Julião en el noreste de Brasil y los líderes de AD en Venezuela, asumen la dirección general y ayudan a que la organización adquiera fuerza regional y hasta nacional. No obstante en muchas ocasiones, como sucedió en Ucureña y en Morelos, los auténticos líderes campesinos (como Rojas y Zapata) reciben ayuda importante de personalidades urbanas, ya sean maestros, abogados, políticos, aunque ellos siguen controlando la organización.

6. La fertilización mutua entre dirigentes campesinos y urbanopolíticos, es cosa común. Tanto el entrenamiento de los "líderes naturales" como el envío a las zonas rurales de organizadores capaces, con experiencia sindical o política, son temas que requieren una investigación comparativa de los diversos casos concretos de diferentes tipos de líderes y organizadores y su interacción posible. Puede resultar útil para los futuros programas de entrenamiento, el conocimiento del tipo de experiencias urbanas que tuvieron los líderes campesinos, que les permitieron aumentar su capacidad para organizarse.

7. Varias veces ha sucedido que, a medida que una organización campesina gana importancia, el gobierno o un *partido político*, trata de controlarla con el fin de aprovechar su poder de votación. Así también algunos grupos pueden aprovechar este control para fortalecer la organización campesina en contra de las fuerzas opuestas, como las de los grandes terratenientes. Esto sucedió en México bajo el gobierno de Cárdenas y también a fines de los años cuarenta en Venezuela. Otros pueden tratar de aplacar a los campesinos y satisfacer sus demandas solamente hasta donde es necesario para no perder el control de sus votos. En este último caso, la organización campesina se convierte en un organismo más o menos burocrático para la canalización de los favores y beneficios, tales como el crédito y otras facilidades, en tanto que el proceso de la reforma agraria se mantiene retrasado. Esto sucede especialmente en el caso en que sectores medios de la sociedad o una nueva élite adquiere gran interés por la estabilidad y teme que las demandas campesinas



que se refieren a medidas drásticas puedan trastornar a la sociedad en general. México, después de Cárdenas y Venezuela a partir del principio de la década sesenta son ejemplos de este caso. El campesinado, que se siente traicionado, fácilmente participa en nuevos movimientos más radicales e independientes, que solamente pueden controlarse a través de una acción gubernamental más o menos violenta. En algunas regiones, como en Cananea, Sonora, esto ha creado considerables tensiones sociales. La comparación de casos diferentes de este proceso puede darnos indicios de cómo encontrar el equilibrio entre la reforma drástica, la participación popular y la estabilidad política.

8. La influencia de los políticos que han logrado controlar la organización campesina, puede resultar perjudicial para el logro de los objetivos campesinos, si dicho control se pervierte hasta el punto de fortalecer solamente el poder político de algún caudillo. Entonces el programa agrario puede convertirse en un simple instrumento para lograr apoyo, y se le puede abandonar, tan pronto como ya no se necesita dicho apoyo. La tendencia a seguir a un líder para bien o para mal, llamada caudillismo o personalismo, parece ser un residuo de una estructura social feudal que continúa teniendo influencia en muchos países latinoamericanos. Esto presenta un serio obstáculo para la organización campesina efectiva en la América Latina, pero se puede vencer en parte a través del fortalecimiento de la democracia interna dentro de las organizaciones.

9. Entre las diversas formas que existen para aumentar el poder de negociación y regateo de las organizaciones campesinas crecientes, la *acción directa* con respecto a las demandas concretas, es de gran importancia. Las organizaciones campesinas y sus líderes ganan fuerza y experiencia si organizan, por ejemplo, una huelga, una ocupación simbólica de tierras o una manifestación de masas. Estos actos son riesgosos por cuanto pueden fracasar y causar desilusión. Los muchos casos en que se han cometido errores sin causar un gran daño y en cambio se ganó experiencia para un movimiento efectivo, parecen justificar el riesgo que se corre.

10. Hay evidencia de que una actitud tolerante y benevolente por parte de las autoridades, con respecto a los esfuerzos de los campesinos para ganar fuerza, resulta muy útil. Durante el periodo de Cárdenas en México, en las etapas iniciales de la Acción Democrática en Venezuela (1945-1948), en el movimiento MNR desarrollado en toda Bolivia (1952-1964) hubo este estímulo.

En los casos en que las autoridades utilizaron las fuerzas públicas para defender a los campesinos o los propios campesinos se armaron cuando los terratenientes se opusieron violentamente a la aplicación de las nuevas leyes, el campesinado reaccionó en forma constructiva, en beneficio de la estabilidad política del país, como en Bolivia o durante el periodo de Cárdenas en México.

11. En varios casos las organizaciones campesinas han encontrado apoyo y dirección de los *grupos laborales urbanos* o de los grupos políticos izquierdistas, que ayudan a formular y a canalizar las demandas campesinas hasta formar una acción organizada que obtiene los resultados deseados. Esto sucedió en La Convención, lo mismo que en Ucureña, en muchos casos de México y en las primeras etapas de las reformas en Venezuela.

La contribución del movimiento laboral urbano al proceso de organización campesina y el descubrimiento de los casos en que dicha ayuda ha sido útil, constituyen un importante campo de estudio.

12. Varias organizaciones locales han utilizado a propósito formas distintas a la sindical para su organización a fin de no alarmar a los terratenientes. Las uniones de campesinos a veces se iniciaron disfrazadas de clubes literarios, grupos de acción cívica o comités de ayuda mutua, que no demostraron su verdadero carácter hasta que adquirieron experiencia y se reconoció en cierta forma su existencia.

13. En las organizaciones campesinas se establece una distinción entre *agitación* y *organización*. Agitación, o sea la celebración de reuniones de masas y manifestaciones, puede resultar útil para llamar la atención hacia determinados abusos existentes y hacia las demandas de los campesinos que piden cambios o mejoras. No obstante, para obtener una reforma agraria generalmente se necesita más que esto. La formación de una estructura de organización que tenga a su disposición muchas formas de estrategia y tácticas para lograr sus fines es un proceso que requiere tiempo. Los movimientos importantes, como los encabezados por Zapata, Hugo Blanco, Julião, Rojas y Quijada han pasado a través de todos estos procesos, a veces dolorosos, de organización.

14. Al nivel local resulta una política prudente el basar la fuerza de las organizaciones campesinas sobre núcleos de campesinos que están algo mejor y que tienen algunos recursos de reserva si tropiezan con dificultades. Posteriormente pueden obtener el apoyo de

las masas a través de la acción concreta de los grandes grupos de campesinos que no tienen ningún recurso. Este procedimiento se aplicó con éxito en las Ligas Camponesas y parece ser que también Zapata obtuvo un gran apoyo de estos núcleos en las comunidades. Los que se arriesgaron a fundar un comité agrario en las comunidades mexicanas que presentaban peticiones de tierras, frecuentemente eran los campesinos menos pobres, que podían absorber ciertos riesgos.

15. Al estudiar los factores que influyen sobre el proceso de organización se concede atención especial a la dinámica de dicho proceso. Es importante comparar el número de casos de tipo diferente en estos procesos. Algunas organizaciones comienzan en un determinado momento en un sitio y después se extienden como mancha de aceite en la zonas circundantes, donde prevalecen esencialmente las mismas condiciones, como sucedió en Ucureña, en el valle de Cochabamba. También ha sucedido que los esfuerzos para organizarse espontáneamente se han presentado en comunidades dispersas de un país. Estos esfuerzos pueden ser absorbidos por un movimiento nacional creado por los líderes políticos para lograr el apoyo de grandes masas para un programa de reformas. Entonces el resto de los campesinos del país son organizados desde arriba. El primero de estos procesos es predominantemente *horizontal*, mientras que el otro es principalmente *vertical*. La mayor parte de los casos conocidos hasta ahora son una mezcla de los dos enfoques. El segundo enfoque, o sea el vertical, casi siempre sigue al primero, que es el horizontal, después de que éste ha logrado considerable éxito. Esto fue lo que sucedió en las últimas etapas de la revolución boliviana, en menor grado en Venezuela y en muchas regiones de México.

16. En algunos países, los grupos políticos compiten entre sí para lograr el control de un movimiento ya existente y más o menos espontáneo; y sucede ocasionalmente que un grupo político toma la bandera de dicho movimiento para extenderlo por toda la nación, mientras que, al mismo tiempo, otros crean nuevas organizaciones, a veces paralelas, a nivel local o nacional. Según sea la estructura política que predomine en un país en un determinado momento, un grupo político, a través del apoyo oficial o de otro medio poderoso, puede lograr un control casi completo de todas las organizaciones. En cambio, en otras partes, organizaciones de diferente color político existen unas al lado de otras en competencia o, cosa que es más rara, dentro de cierta forma de coexistencia o colaboración.

## III. OBSTÁCULOS

1. A causa de su enorme importancia, debe concederse atención especial a los factores de la estructura de poder que impiden el proceso de organización.

Hay bastantes pruebas de que los terratenientes usan ciertos subterfugios para impedir que se organicen los campesinos, cuando las condiciones son propicias. Independientemente de la situación legal, con respecto a la libertad de asociación, los grandes terratenientes utilizan su autoridad y su poder económico contra las organizaciones. La manera más común de hacerlo es despidiendo a los trabajadores agrícolas o desalojando a los inquilinos que son líderes potenciales o actuales y que toman la iniciativa para organizar a sus compañeros. En caso de que dichas medidas no obtengan el efecto deseado o sean imposibles de aplicar, se puede ofrecer dinero o privilegios al líder potencial a cambio de que modere o suspenda los esfuerzos para la organización. Si esto no da resultado, se emplean con frecuencia las amenazas de arresto o persecución por subversión. Debemos hacer nuevamente hincapié en que este procedimiento se emplea a pesar de la legislación existente, ya que la aplicación de las leyes en las zonas rurales tradicionales se ve generalmente influenciada por los grandes terratenientes. Si todos estos actos no logran impedir que se forme una organización, el asesinato del o de los líderes más importantes, en muchos casos ha servido para bloquear con éxito el proceso de organización. Resulta casi una sorpresa el que a pesar de estas medidas tan duras y aplicadas sistemáticamente por los terratenientes y sus partidarios, en muchas zonas los movimientos campesinos hayan podido desarrollarse, sobrevivir y hasta triunfar. El valor moral de los líderes que arriesgan conscientemente su vida por la causa de la justicia social en las zonas rurales es una cualidad que merece atención especial.

2. Las actividades opresivas constituyen evidentemente una violación de las leyes que rigen actualmente en la mayoría de los países, pero por diversas razones los esfuerzos oficiales para aplicar dichas leyes no siempre son efectivos. Esto puede deberse al hecho de que los actos ilegales se cometen en zonas remotas, en donde el gobierno nacional deja el control en manos de los organismos de gobierno locales, los cuales con frecuencia están dominados o al servicio de los terratenientes. Otras razones pueden ser que el poder judicial, en sus diversos niveles se encuentra en manos de quienes se benefician de la estructura social tradicional y rígida y por lo tanto interpretan

las leyes en forma desfavorable para los cambios sociales. Muchos observadores han notado discrepancias entre el espíritu de la legislación nacional y el espíritu de quienes son responsables de que se implante. Muchos de estos casos han sido estudiados.

3. Por medio de medidas violentas en contra de los líderes reales o potenciales se crea un clima de intimidación, cuando no de terror, en muchas zonas rurales para los miembros reales o potenciales de una organización. Además de esto, el terrateniente cuenta con el peso de una forma de vida tradicional y de la estructura económica de poder que lo apoya. Controla la vida de sus "súbditos" casi completamente a través del hecho de que es el dueño de la tierra y frecuentemente también de las casas de los campesinos que trabajan en su hacienda. Además de esto están las deudas a través de las cuales muchos campesinos se ven económicamente atados al terrateniente. Se ha informado de casos en los que se estimula deliberadamente el alcoholismo a fin de que los campesinos se queden en una actitud sumisa y dócil.

4. En muchas regiones, la Iglesia Católica ha contribuido a esta actitud de sumisión y control absoluto por parte del terrateniente, al predicar la conformidad con la situación. Serias luchas civiles en un periodo de la Revolución Mexicana fueron estimuladas por los grupos religiosos (cristeros y sinarquistas) para detener el proceso de la reforma agraria.

No obstante, en los últimos años, la tolerancia y aun el estímulo del clero a las actividades opresivas en contra de los campesinos, parece que ha disminuido. Cada vez aumenta el número de sacerdotes locales que ayudan a los campesinos a organizarse. A veces lo hacen para impedir que sigan a otros líderes más radicales, pero en otras ocasiones, los sacerdotes toman parte activa en la dirección de la invasión pacífica de tierras ociosas, como en algunas zonas costeras del norte de Colombia.

5. Un obstáculo importante para la organización efectiva ha sido la *división de la directiva* de los miembros, debido a influencias externas. Ha habido casos en que esto se ha logrado a través de la creación de "sindicatos blancos" que tratan de atraerse a los miembros de una organización militante (los cuales al mismo tiempo, son amenazados por otras contramedidas). Otra forma consiste en elaborar desde adentro una organización militante, comprando a los líderes, difundiendo rumores alarmantes, participando y logrando el control y ofreciendo favores al grupo.

6. Aunque la investigación de la función de las organizaciones

de empresarios agrícolas, no cae dentro del campo del estudio OIT-CIDA, se han encontrado indicios de que algunas de las organizaciones de empresarios agrícolas con orientación más tradicional, ejercen presión directa o indirecta que tiende a crear obstáculos contra una organización campesina ordenada. Esto puede lograrse por medio de campañas periodísticas, actividades en la legislatura o a través de las autoridades ejecutivas al nivel nacional.

No obstante, parece ser que en algunos países, como Chile, la actual situación política promueve una mayor participación del campesinado en el proceso de modernización, y los grandes terratenientes tienden a aceptar las organizaciones campesinas como una realidad inevitable, y a veces como contraparte en negociaciones.

7. Como ya se indicó anteriormente, en muchos de los países estudiados un gran número de empresarios agrícolas y de grandes terratenientes utilizan en su lucha contra las organizaciones campesinas medios que, en la mayoría de los países son considerados como actos criminales. El hecho de que esto ocurra con tanta frecuencia indica que no se trata simplemente de un fenómeno de patología social, sino que es uno de los obstáculos para la organización de los campesinos que requiere ser incluido en esta investigación. La violencia provocada por la élite de terratenientes en contra de una ordenada organización campesina es causada por el temor de que no sólo se ven amenazados los intereses económicos, sino todo su estilo de vida. Una mejor comprensión de este temor, a través del estudio de la mentalidad de la élite tradicional de terratenientes, puede darnos indicios acerca de las formas para ayudar a estos grupos a encontrar medios menos destructivos para defender sus intereses que a la larga se vuelven contra ellos mismos. A este respecto, puede encontrarse un campo de estudio interesante en los pocos casos en que las fuertes organizaciones campesinas y los empresarios están en buenas relaciones, después de que las uniones obtuvieron una fuerza considerable y hasta una distribución de tierras. Hay casos en que los terratenientes pueden estar en mejores condiciones con menos tierras, cuando les llega cierto refuerzo de capital a través del pago a plazos de las tierras expropiadas, que cuando tenían grandes extensiones de terrenos mal trabajados. Estos casos podrían tal vez ayudar a convencer a los grandes terratenientes tradicionales de que puede ser por su propio bien, a la larga, el establecimiento de la reforma agraria, si saben modernizar su agricultura, dentro de la limitada extensión de tierra que pueden conservar.

8. Parece ser que los obstáculos para la organización campesina

se tornan en impulsos que casi obligan a los movimientos moderados a lograr mayor cohesión para defenderse. Hay considerable evidencia de que en las regiones donde la élite poseedora de la tierra se ha opuesto más violenta y duramente a la organización de los campesinos y a tratar las peticiones moderadas, los campesinos, con o sin el apoyo político urbano, han podido devolver el golpe con mayor fuerza. El movimiento de Zapata, la ocupación de las haciendas en el valle de Cochabamba en 1952-1953 y, hasta cierto punto, las invasiones masivas en el altiplano del Perú en 1963-1964, confirman la hipótesis de que es la intransigencia de la élite la que causa las revoluciones.

#### IV. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES

1. Una vez que existe la organización, sigue generalmente un proceso de *consolidación* y fortalecimiento. Esto sucede en casi todas las organizaciones a través de reuniones regulares en todos los niveles.

En circunstancias excepcionales de alta moral las reuniones pueden ser diarias, pero son más comunes las reuniones quincenales o mensuales. Muchos líderes y organizadores reconocen que obtener beneficios concretos por medio de la lucha es la mejor manera de consolidar y fortalecer la organización. Se presentan ante los tribunales casos de abusos, se hacen demostraciones de masas y reuniones públicas para apoyar las peticiones de justicia o de tierras.

Estos actos requieren que inicialmente se hayan tomado medidas indicadas por las leyes existentes para lograr justicia, como sucedió en los casos de Zapata, los campesinos de Ucureña, los "arrendires" del valle de La Convención y las Ligas Camponesas. Se celebran reuniones, se presenta una petición a las autoridades competentes, con o sin el apoyo de un abogado pagado o simpatizante. Es frecuente que las autoridades no respondan o que abiertamente se pongan del lado de los grandes terratenientes, a pesar de que los campesinos tengan la ley de su parte. La frustración continua que encuentran al seguir el lento curso de los procedimientos legales, prepara el terreno para la acción que se encuentra al margen de las posibilidades legales. Mucho depende del tipo de legislación que haya en cada país. En algunos países, la ocupación pacífica de tierras baldías (que no cumplen su función social) no es considerada ilegal. En el caso de Cananea, México, la posesión de una gran hacienda, que excediera determinados límites en la zona fronteriza

fue anticonstitucional, pero solamente se aplicaron sanciones después de que los campesinos ejercieron una fuerte presión. La forma en que se interpretan las leyes en estos casos depende, hasta cierto punto de lo que Charles Anderson ha llamado la “capacidad de poder” de las partes en disputa. Los campesinos, a menos que estén fuertemente organizados y dispuestos a demostrar que tienen “capacidad de poder”, generalmente están en desventaja.

2. Aunque el *status legal* de una unión o federación influye para aumentar el alcance de las acciones legalmente permitidas que pueden emprender estas organizaciones, este aspecto no es de una importancia decisiva. Los cambios más drásticos han sido obtenidos por organizaciones que existían solamente *de facto* y puede observarse con frecuencia que las organizaciones que dependen mucho de las facilidades puramente legales no son siempre las primeras en lograr que se cumplan las demandas campesinas.

Cualquiera que sea el tipo de legislación, favorable o desfavorable para la organización, que prevalece en un país, su aplicación depende generalmente de la estructura local de poder en las zonas rurales, que casi nunca es favorable a los campesinos.

3. La *estructura* de las organizaciones campesinas es casi igual en todas partes y semejante a la de los sindicatos urbanos. Las uniones locales se reúnen en federaciones regionales, provinciales o estatales, que, al nivel nacional se reúnen en una confederación campesina.

Muchas organizaciones solamente funcionan a nivel local y regional. Pero hay varios países que tienen una confederación o varias confederaciones nacionales. Varias de estas confederaciones se encuentran afiliadas a organizaciones internacionales. La organización interna dentro de los sindicatos es generalmente semejante en todos los niveles; la principal función ejecutiva recae en el secretario general ayudado por los secretarios de organización, educación, agricultura y otros puntos de interés en determinadas regiones.

4. La *calidad de la dirección*, puede considerarse como uno de los factores más importantes que influyen para el éxito de una organización. Especialmente en las primeras etapas de las organizaciones, los líderes que han tenido más éxito son los que poseen características carismáticas. Este tipo de dirección también es importante en épocas de gran actividad o crisis. Pero una vez que crece una organización, la disciplina necesaria para que los movimientos estratégicos tengan éxito, resulta tan importante o más que la influencia del líder carismático. Entonces se requiere un tipo de



líder que inspire una participación activa y constante, en vez de que invite sólo a seguirlo, como en una “clientela”

5. La *selección* de los diversos tipos de líderes resulta un gran problema en muchas organizaciones. En muchos casos, la influencia de un líder específico sobre sus seguidores continúa siendo personal, más o menos carismática, cuando se necesita ya un tipo de dirección más racional e institucional. Así es como sucede con frecuencia que las uniones se transformen en “clientelas” de un líder específico. Una consecuencia de este fenómeno es que en muchas organizaciones, surjan luchas entre los líderes, cada uno con su cauda de partidarios, por el dominio de la organización en general. Esto puede llevar a divisiones dentro de las organizaciones. No es fácil encontrar el equilibrio adecuado entre una dirección suficientemente fuerte y una estructura institucional también suficientemente fuerte, de manera que sea posible cambiar dirigentes sin trastornar toda la organización.

6. Algunas organizaciones son notables por el alto grado de *democracia interna* que poseen, mientras que otras, en parte por las razones antes mencionadas de una dirección demasiado personal, no estimulan o hacen imposible que aumente la participación de la base. Una diferenciación de las diversas organizaciones que hemos estudiado, en diferentes niveles, según el clima social democrático, carismático o autocrático que predomine en cada una de ellas, puede ayudar a ampliar nuestra visión de los problemas que crea la dirección.

7. En muchos países la falta de tradición democrática hace que el esfuerzo disciplinado y ordenado para la organización, resulte muy difícil. La tradición más o menos autocrática, remanente de una sociedad feudal, continúa influyendo sobre la dinámica del grupo de una manera perjudicial para la participación activa de todos los miembros. No obstante, la existencia de muchas uniones que funcionan efectivamente en un nivel local, indica que es posible un alto grado de participación de todos los miembros. Pero en los niveles superiores, el clima autocrático es el que prevalece. La comparación entre los sindicatos que han prosperado democráticamente y los que aún sufren de retraso tradicional, puede ayudarnos a encontrar la manera de acelerar la participación de todos los miembros.

8. El proceso de la *dinámica de grupo* que se realiza en las reuniones campesinas en diferentes niveles (sindicatos en las comunidades, federaciones en las capitales regionales o nacionales), es muy variado. Algunos tipos de reuniones dan la impresión de ser mane-

gados o controlados desde el exterior o desde arriba. Los campesinos asisten, como si se tratara de una reunión ritual o de un espectáculo. En otras, se nota que los dirigentes con dificultad controlan el entusiasmo o la agresividad de sus miembros. El clima social que predomina en una organización se pone de manifiesto en estos mítines. Las asambleas locales pueden tener un clima social democrático o autocrático, pero las asambleas regionales o nacionales, es más fácil que caigan dentro del modelo autocrático que las reuniones locales.

Algunas organizaciones conceden una gran importancia a la preparación de los líderes. Esto puede lograrse a través de una preparación en el servicio interno o en cursos breves especialmente organizados o por medio de una mezcla de los dos procedimientos. Pero la dinámica de grupo no siempre está incluida en estos esfuerzos de preparación. Se hace mayor hincapié en lo que se ha dado en llamar “proselitización”, lo cual se relaciona principalmente con enseñanzas ideológicas, que ligan al movimiento campesino con movimientos de alcance mundial y conceptos con gran contenido de valor tales como “democrático”, “social-cristiano”, “marxista”, etcétera. La mayoría de estos cursos de preparación están financiados por fuentes externas tanto nacionales como internacionales.

9. El *financiamiento* de las organizaciones puede provenir de muchas fuentes, por lo cual las cuotas pagadas por los miembros solamente son de escasa importancia. Son pocos los grupos muy fuertes y unidos que manejan sus propios asuntos, sin ayuda del exterior. Algunos lo hacen a través de diversos tipos de empresas cooperativas, cuyas ganancias se utilizan en parte o totalmente en el sindicato. La mayoría de las organizaciones reciben ayuda financiera de los partidos políticos, los sindicatos urbanos o las federaciones a las que la organización campesina se encuentra directa o indirectamente afiliada, el Ministerio del Trabajo o cualquier otro organismo gubernamental, organización internacional o fundación. Los líderes principales en servicio permanente de ciertas organizaciones, frecuentemente son pagados por medio de apoyo externo. Esta situación con mucha frecuencia implica que la institución que paga tiene el control de la organización y puede empujarla hacia objetivos que no siempre coinciden con los de los campesinos. En algunos casos, la competencia entre los organismos financiadores que tratan de obtener el control de las organizaciones campesinas, conduce a rivalidades y a la compra de los líderes de una organización a otra.

10. El problema de si el apoyo financiero del exterior, la dirección o el control, también de afuera, resultan perjudiciales para una organización campesina, depende de las intenciones del organismo externo. Algunos gobiernos han llegado hasta a distribuir armas para la defensa como medio de apoyar a las organizaciones campesinas, ayudando así a los campesinos a ganar un control real sobre el aparato político local adverso a sus intereses. En cambio otros gobiernos, se han servido del financiamiento a los líderes de la organización como medio para reducir las actividades de la misma, desviándolas de los intereses del campesinado sin tierras.

11. Existe una considerable variación en el control ejercido por los partidos políticos sobre las organizaciones campesinas en sus diferentes etapas. Algunas, como el movimiento creado por Zapata, son casi completamente independientes y siguen su propio derrotero. Los movimientos realizados en las zonas de La Convención y de Cochabamba, aunque apoyados por grupos políticos, tenían una dinámica propia, ya que los miembros de la organización a veces empujaban a los líderes más allá de los objetivos primarios. Las organizaciones creadas en regiones distintas a la de Cochabamba en Bolivia, especialmente a través del partido MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), estaban relativamente menos controladas. Las Ligas Camponesas tenían sus propios representantes en el parlamento nacional de Brasil y no estaban bajo el control de ningún grupo específico, aunque se notaba la lucha entre los partidos para ganar influencia dentro de ellas. La Federación Campesina en Venezuela inicialmente estuvo casi totalmente bajo el control del partido Acción Democrática, pero posteriormente dicho control fue compartido por otros partidos. No era de ninguna manera independiente. La Confederación Nacional Campesina en México puede considerarse como un órgano del partido oficial, PRI.

12. Los pros y contras del hecho de que una organización campesina se encuentre íntimamente ligada con un determinado partido político son difíciles de valorizar. En determinadas etapas de desarrollo, como por ejemplo en México, durante el régimen de Cárdenas, una íntima unión con el gobierno resultaba favorable para la causa campesina. Pero posteriormente, esta unión facilitó la decadencia de la actividad y eficiencia de la organización en general. Esto sucedió cuando el partido político que tenía el control cayó cada vez más bajo la influencia de grupos que no ponían en primer lugar los intereses de los campesinos. En Venezuela, la competencia de varios partidos políticos por la dirección de la federación campe-

sina parece que, por el momento, ha servido para conservar algo de la actividad de la organización. En algunos casos, la influencia de los grupos políticos izquierdistas ha servido para aumentar la fuerza de una organización campesina, como sucedió en La Convención. En otros casos, el vigor del contrataque que estos grupos políticos radicales provocaron, pudo llevar a la destrucción de movimientos potencialmente poderosos, antes de que tuvieran oportunidad de desarrollarse.

Se necesita un número mucho mayor de datos sobre este delicado punto, a fin de poder esclarecer los procesos estudiados.

## V. LA EXPRESIÓN DE LAS DEMANDAS

1. Ocurre frecuentemente que demandas que inicialmente son bastante concretas y modestas, relacionadas con la mejoría de los arrendamientos de la tierra o con aumento de salarios, una vez que han servido para reunir a los campesinos de una determinada zona, se transforman fácilmente en demandas de un cambio más drástico del orden social a un nivel local, regional y hasta nacional, haciendo siempre hincapié sobre la distribución de las tierras. Esto puede relacionarse con algunos aspectos especiales de la "mentalidad campesina" De la mayoría de los casos estudiados se desprende que las demandas relacionadas con agravios específicos son las que han iniciado la mayor parte de los movimientos regionales y hasta nacionales, tales como la reforma agraria boliviana, el movimiento en la Comarca Lagunera y en La Convención. Para los líderes políticos, ya vengan del exterior o se hayan originado dentro del propio movimiento, resultaba relativamente fácil llevar a la organización mucho más allá de sus objetivos iniciales explícitos. Parece ser que los propósitos más amplios de justicia social en la posesión de la tierra, se encontraban implícitos mucho antes de que se expresaran.

2. Hay pruebas de que cierto tipo de campesinos sin tierras, como los trabajadores de las plantaciones en las zonas costeras del Perú, tienen más interés en aumentos de salarios, mejoramiento de las condiciones de vida y otras mejorías concretas que no llegan a constituir una amenaza importante para la estructura local de poder. No obstante, casi siempre la distribución de la tierra es el objetivo más intensamente deseado. Esto sucede especialmente en las zonas en donde la creación o extensión de los grandes latifundios por medio de la usurpación de tierras pertenecientes a los campesinos indígenas ha sido reciente. Mientras más recientes han

sido los despojos y usurpaciones con más fuerza se resiente la injusticia del *status quo*. Algunos actos adicionales, contrarios a los campesinos bastan algunas veces para provocar el deseo de recuperar las tierras perdidas, en una forma dramática.

3. En vista de la amplia evidencia en el sentido de que la reforma agraria efectiva se ha realizado principalmente en donde existía la presión organizada de los campesinos para lograr dicha reforma y en donde dicha presión fue estimulada por el gobierno que necesitaba el apoyo de los campesinos para sobrevivir, resulta de una gran importancia examinar con más cuidado la forma en que dicha presión se ejerció en forma efectiva. No es solamente la existencia de una organización con numerosos miembros lo que constituye un factor importante, sino también la forma en que dicha organización da a conocer sus demandas y demuestra el poder de contratación con que las respalda.

Generalmente ha sido alguna forma de *acción directa* de los campesinos la que ha puesto en claro sin lugar a duda, tanto a las autoridades como a los intereses creados y a los grupos de terratenientes que las demandas se presentaban en serio.

4. Entre las formas de acción directa, la *ocupación o invasión* de las tierras que se consideraban expropiables ha sido, probablemente la más efectiva y la más practicada generalmente. Hay que describir y analizar cuidadosamente numerosos casos en México, Bolivia, Venezuela y Colombia a fin de comprender la estrategia de las invasiones ordenadas. Aunque en algunos países, la invasión pacífica o la ocupación de las tierras expropiables parecen ser procedimientos incluidos en el curso normal de la reforma agraria, en otros países, la invasión u ocupación de las tierras expropiables es sancionada por la legislación de reforma. Se ha emprendido un cuidadoso estudio para valorizar los pros y contras de dichas actividades para acelerar la reforma agraria, lo mismo que del análisis de los procedimientos empleados en varios casos.

5. Otras formas de acción directa que en varios casos han ayudado a apoyar determinadas demandas son las *huelgas* de diversos tipos. Aunque esta institución es legalmente aceptada en casi todos los países, algunas veces ha encontrado severas sanciones en las zonas rurales.

6. La acción directa en gran escala en determinadas zonas de algunos países, ha ayudado a establecer una legislación adecuada para la reforma agraria a nivel nacional, a pesar de la oposición de los intereses tradicionales y conservadores. Esto sucede general-

mente, cuando uno o varios partidos políticos ven en la causa de la reforma agraria una manera de obtener el apoyo de los campesinos. Las organizaciones campesinas que hicieron presión para lograr la reforma, generalmente se ligan con el partido político que abrazó su causa. La consecuencia es que los funcionarios de las organizaciones campesinas se convierten en miembros de la legislatura nacional. Ya con este carácter los representantes campesinos pueden influir sobre la legislación relativa a la reforma agraria que se promulga. Hay países en donde existe una representación campesina dentro de la legislatura o en el organismo que implementa la reforma agraria. No obstante, esto no siempre garantiza un programa efectivo de reforma agraria. Dicho programa depende principalmente de la "capacidad de poder" efectiva de la organización campesina, expresado a través de la acción.

7. De la experiencia obtenida en Bolivia y en México, durante el gobierno de Cárdenas, se desprende que un campesinado bien organizado, que puede apoyar su capacidad legal de organización, con una defensa armada, en caso necesario, es una forma muy efectiva de lograr una rápida y radical reforma agraria.

No es el uso de los medios violentos, sino la "capacidad de poder" que implica la posesión de las armas o la existencia de una organización militante lo que constituye el factor decisivo en los tratos entre los terratenientes tradicionales y los campesinos, en beneficio de estos últimos.

8. El hecho de que en la mayoría de las regiones, la élite de terratenientes defienda sus privilegios y el *status quo* con todos los medios, incluyendo la violencia, en contra de la marea creciente de reformas y modernización de la estructura rural, social y económica, hace que el estudio de las formas ordenadas de expresión de las demandas campesinas resulte muy difícil. Hay abundantes ejemplos de que las medidas efectivas de reforma se ganaron por las organizaciones campesinas militantes y los métodos de acción directa mencionados anteriormente. Esto sucedió frecuentemente originando serios peligros para la estabilidad social y política y algunas veces a costa de muchas vidas por parte tanto de los terratenientes como de los campesinos. Podría pensarse en medios más pacíficos y menos riesgosos para que los campesinos hagan presión con objeto de lograr los resultados deseados, pero, aunque prácticamente todos los movimientos militantes y más o menos violentos, intentaron al principio soluciones menos radicales, el hecho de que así no lograron ningunos resultados, los obligó a proceder como lo hicieron

para obtener éxito. Es la terca resistencia de las élites de terratenientes, lo que ha hecho siempre imposible un procedimiento más pacífico y ordenado. Las pocas excepciones a esta regla han sido cuidadosamente estudiadas y analizadas. No obstante, sería necesario, teniendo en cuenta la intransigencia de la élite que hay en la mayoría de los países que, los gobernantes consideraran seriamente las formas más riesgosas de la "reforma política", únicas, según parece que logran resultados, como medios legítimos para obtener los cambios necesarios. Un mejor conocimiento de estas actividades riesgosas puede ayudar a dirigir las por cauces constructivos.

#### VI. PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

1. La función de las organizaciones campesinas en el proceso real de la reforma agraria, puede tener varias formas. Por ejemplo, según la ley, en México y en Bolivia las organizaciones campesinas tienen que formarse (si aún no existen) en las comunidades para presentar las peticiones de tierras. Generalmente se requiere un determinado mínimo de miembros y lo mismo la elección de un representante o comité ejecutivo con el que pueda tratar el organismo encargado de aplicar la reforma agraria. Después de que se completa el proceso de distribución de tierras, el mismo comité o alguno otro recién elegido, con una estructura diferente, desempeña generalmente una función importante en el manejo de las tierras, que son recibidas por los miembros de la comunidad, ya sea individualmente o en conjunto, o de una manera mixta. Este organismo sirve también para la canalización del crédito y otras formas de asistencia técnica.

2. Una función importante llena por la organización campesina que representa a los campesinos en el proceso de distribución de la tierra es la que realiza, después de que se han completado los procedimientos, para llenar el vacío creado por la desaparición del gran terrateniente como figura central dentro o detrás del gobierno local y la estructura de poder. El secretario general, o cualquier otro funcionario importante de la organización campesina local asume parte de las funciones del antiguo terrateniente. Como el secretario general ha sido democráticamente electo, depende de los miembros de la organización que dirige para que lo apoyen. Así pues, es frecuente que se produzca una democratización del gobierno local como consecuencia de las medidas relacionadas con la re-

forma agraria. No obstante, hay muchos factores que constantemente ponen en peligro este proceso.

3. Puede suceder que los líderes recién elegidos abusen de su poder de una manera muy semejante a como lo hacía el hacendado. Especialmente en México, parece ser que el fenómeno del “caciquismo” ha adquirido considerables proporciones, llegando a veces hasta tal punto que los campesinos encuentran poca diferencia entre la situación de antes y la reforma y la que hay después. No obstante, hay muchos ejemplos que demuestran que esto no sucede necesariamente.

4. Si una organización campesina está ligada a un partido político que dirige el gobierno (y por lo tanto controla el programa de distribución de la tierra) sucede a veces que la distribución de la tierra funciona para ganar apoyo al partido. Como generalmente se obliga a los campesinos a ser miembros de una unión o comité que pertenece a la federación campesina predominante, esto puede llevar fácilmente al control político del campesinado.

5. El enlace con un partido político ha resultado en muchos casos una influencia retardadora en las últimas etapas del proceso de reforma, cuando la emergencia y la presión aguda han desaparecido. Los políticos que se apropiaron la dirección del movimiento de reforma, en determinada etapa y por diversas razones, una vez que se han establecido bien en el sistema político nacional, es frecuente que hayan contraído compromisos con otras fuerzas políticas lo que da por resultado que la reforma agraria pierda prioridad. Se convierte entonces en un complicado y lento proceso burocrático, más que en un programa dinámico que sabe de qué manera movilizar al campesinado como parte del esfuerzo sostenido de desarrollo de la nación.

En estos casos se puede notar una discrepancia considerable entre lo que dicen la ley y la voz oficial del gobierno y lo que se hace en realidad. Las organizaciones campesinas oficiales se pueden utilizar fácilmente para oscurecer esta discrepancia a través de una bien dirigida propaganda. Esta situación puede dar por resultado la aparición de organizaciones campesinas independientes y no oficiales, que tienen mayor libertad para emprender una acción directa y son más efectivas para representar las demandas del campesinado, que la organización oficial. Puede verse que, cuando ha pasado la emergencia y se ha efectuado la distribución de tierras, la organización oficial puede recuperar su perdida influencia, porque tiene mayor acceso a las instalaciones creadas después de la reforma que nece-



sitan los campesinos, que las organizaciones independientes, no oficiales. De esta manera el gobierno vuelve a obtener el control del campesinado disidente y militante de una determinada zona.

6. En un país como México, en donde el proceso de distribución de tierras se ha estado efectuando durante más de cincuenta años, pero donde aún cientos de miles de campesinos esperan su oportunidad, las organizaciones campesinas tienen problema para definir en forma precisa su función. En muchas comunidades locales, la organización campesina tiene que hacer presión para que se aplique la ley, empujándola a través de las difíciles etapas de los procedimientos legales y venciendo serios obstáculos presentados por parte de los terratenientes, incluyendo violencias y asesinatos. En zonas en donde la reforma se ha cumplido totalmente, resulta algo difícil encontrar la función que se ha de llenar después de la reforma. En algunas regiones la organización campesina se encarga de manejar los ejidos, incluyendo el logro de créditos y otras facilidades. No obstante, es frecuente encontrar una gran vaguedad de propósitos y a causa de esto, existe el peligro de que la organización sea mal utilizada para otros fines distintos a los específicamente campesinos. Lo sucedido en México parece repetirse en Venezuela. En menor grado esto sucede también en Bolivia, aunque ahí los campesinos tienen ya la posesión *de facto* de casi todas las tierras expropiables, a pesar de que menos de la mitad han recibido hasta ahora sus títulos de propiedad.

7. Hay considerable evidencia en el sentido de que la elección de las zonas en que se lleva a cabo la reforma agraria no ha sido determinada por una planeación económica de alto nivel. Es frecuente que se conceda prioridad sencillamente a las zonas en que las organizaciones locales presentan sus demandas con más energía.

Las zonas en que las propias organizaciones campesinas han dado los primeros pasos hacia alguna forma de acción directa son las que generalmente obtienen la preferencia. Esto sucedió en las zonas densamente pobladas de Venezuela en donde hace muchos años reina la intranquilidad; en las zonas de México en que se realizó la ocupación de tierras (Morelos) o hubo huelgas en gran escala (La Laguna) o en donde un político regional necesitaba el apoyo de los campesinos (Michoacán y Veracruz). Posteriormente, cuando las zonas más inquietas han sido aplacadas, comienza a prevalecer un criterio de prioridades económicas nacionales y las discusiones entre los representantes de las organizaciones campesinas y los organismos

encargados de implantar la reforma, adquieren creciente importancia.

8. Dentro de la propia organización campesina, una vez que ha pasado la situación de emergencia, puede seguir un proceso de burocratización, que hace disminuir su efectividad con respecto a la continuación de la reforma agraria, especialmente cuando la comunicación de la base con la cúspide de las organizaciones se vuelve estéril y apegada a la rutina. La comparación de los casos en que esto ha sucedido con aquéllos en los que aún se puede evitar, puede darnos una pista muy útil.

#### VII. ACTIVIDADES POSTERIORES A LA REFORMA

1. Hay grandes indicaciones de que, ahí donde una organización campesina ha desempeñado su función en la distribución de la tierra y en la lucha que la precedió, resulta mucho más fácil la aplicación de las medidas que siguen a la reforma, tales como los programas relativos a la formación de una cooperativa, una sociedad de crédito o algunas otras actividades del desarrollo de la comunidad. Los dirigentes locales tuvieron ya en estos casos considerable experiencia, tanto en el trato con los organismos oficiales como en lograr apoyo de los miembros.

Hay pruebas de que en los casos en que la lucha por la reforma agraria fue difícil y encontró muchos obstáculos, la organización de los campesinos se hizo más coherente y vigorosa. Esto resulta muy ventajoso cuando se trata de vencer las dificultades relacionadas con el mejoramiento de la producción agrícola de las tierras recién obtenidas.

2. En vista de que varias de las organizaciones que más éxito han tenido localmente, derivan parte de su fuerza de una organización política más amplia, con tendencias más o menos radicales, en algunos países se ha ejercido presión para minar esta fuerza local, por razones relacionadas con la lucha de los partidos políticos nacionales. En vez de utilizar la fuerza de las organizaciones locales, de cualquier color, y canalizarla hacia objetivos constructivos de desarrollo nacional, el partido político dominante a veces trata de dividir y debilitar a las organizaciones locales si tienen una orientación política diferente. De esta manera, una gran cantidad de energías potencialmente constructivas y de posibilidades para movilizar la participación popular localmente, se pierde a causa de las rivalidades políticas.

3. Una vez que las organizaciones campesinas bien organizadas y vigorosas han logrado cambios radicales en la estructura de poder local, social y política, resulta que el desarrollo de la comunidad y otros programas tales como el crédito supervisado y las empresas cooperativas pueden lograr un impacto significativo en la capitalización de la experiencia obtenida en la organización de los grupos campesinos. Hay pruebas de que el programa de desarrollo de la comunidad en Venezuela ha tenido más éxito en los sitios en que existen las condiciones antes mencionadas, como por ejemplo, el proyecto piloto de La Julia-Jobo-Dulce. Lo mismo puede verse durante el periodo inicial en muchas comunidades de la zona de la La Laguna, en Cananea, en La Convención, en Cerro de Pasco y en el departamento de Cochabamba, en donde las empresas cooperativas y los proyectos de la comunidad han tenido éxito considerable.

4. Aunque sería de esperarse que las organizaciones campesinas perdieran la mayor parte de su fuerza como agentes de negociación en muchas zonas en que la distribución de la tierra ya se llevó a cabo, otras fuerzas, parte de la estructura de poder tradicional, provocan nuevas luchas. Como no solamente la propiedad de la tierra, sino también los transportes comerciales y las facilidades de crédito están controladas por un pequeño grupo privilegiado, la explotación del campesinado frecuentemente continúa con ligeras modificaciones, a través del control de precios y de las deudas. En algunos casos, la lucha agraria, desde el principio ligó la organización cooperativa (cooperativas de consumidores, de productores y de transportes) contra la explotación por los intereses creados.

5. Hay pruebas de que el tipo de dirección que fue capaz de llevar a la unión de campesinos a través de los diferentes periodos de la lucha para obtener la distribución de tierras, generalmente tiene suficiente flexibilidad para desempeñar también un papel dirigente en el periodo posterior a la reforma. En esta etapa depende más de la habilidad técnica para distribuir y para supervisar el trabajo y el crédito que de la capacidad para lograr apoyo para una acción común más espectacular. En algunas regiones resulta que cuando las medidas posteriores a la reforma tienen un impacto creciente, los líderes jóvenes (que tienen una preparación especial o mayor capacidad para manejar las mejoras con complicaciones técnicas) asumen el mando de manos de los antiguos líderes. La preparación técnica de los líderes de las uniones campesinas durante la época en que las organizaciones aún están en formación o haciendo presión para la reforma agraria, puede ser muy útil para asegurar

el éxito de las medidas que siguen a la reforma. Especialmente la dirección de las empresas cooperativas requiere una preparación que los líderes con orientaciones especialmente políticas no siempre poseen.

6. El control interno de las organizaciones campesinas en el periodo posterior a la reforma, cuando los funcionarios de la organización adquieren importantes funciones ejecutivas, constituye un problema crucial. La nueva estructura de poder puede llevar a nuevos tipos de abusos, a menos que exista la garantía de una participación constante y enérgica de la base en la misma estructura de la organización. A este respecto, el proceso de selección o elección de líderes (según el tipo de estructura que tenga la organización) es muy importante. La comparación de los casos en que una participación general va acompañada de una hábil dirección con los casos en que sucede todo lo contrario, puede ilustrar el punto. También necesita de un análisis comparativo la estructura de poder que se forma al nivel de la comunidad en el periodo posterior a la reforma.

7. Algunos líderes, una vez que han logrado el control de importantes responsabilidades después de la reforma, referentes al gobierno local o a la administración rural, se transforman en lo que se llaman “caciques” y dominan a la comunidad para su propio beneficio o para hacer carrera dentro de un partido político. A veces sucede que en el periodo posterior a la reforma, las organizaciones dominadas por estos líderes se transforman en meros organismos de distribución de “favores” utilizados para atraer a la gente a un determinado partido o líder político.

8. Parece ser que las sociedades de crédito y los grupos de desarrollo de la comunidad que son más o menos independientes de los sistemas políticos, son aquéllos en los que hay mayor participación de la base. En estas organizaciones independientes hay más democracia en las decisiones y una participación más activa de los miembros, que en las organizaciones controladas desde arriba. La descentralización del proceso de decisión es una ventaja para la organización.

9. Existe la tendencia de que la situación que sigue a la reforma cree sus propias contradicciones internas. Por ejemplo, en México, va creciendo el número de campesinos sin tierras, hijos de los ejidatarios y trabajadores de los mismos ejidatarios en las zonas en que prácticamente toda la tierra ya ha sido distribuida. Estos campesinos, son considerados por algunas organizaciones campesinas como un peligro, ya que sus demandas chocan con los intereses de los

propios ejidatarios. Los campesinos sin tierras en las zonas en que existen grandes haciendas o los llamados neolatifundios, que tienen intereses comunes con los ejidatarios y son parcialmente apoyados por las organizaciones campesinas oficiales. Pero los campesinos sin tierras, en las zonas que ya pasaron por la reforma agraria, no tienen ninguna organización que pueda representar sus intereses.

10. Los problemas nuevos que surgen en las zonas que ya pasaron por la reforma, se relacionan con los problemas de desarrollo del país en general. La falta de trabajo para los hijos y la dependencia del mercado internacional para los precios de sus productos son los problemas que más afligen a los campesinos, una vez que su deseo fundamental, la tierra, ha sido satisfecho y ven que no prosperan como habían creído. Son pocas las organizaciones campesinas que hasta ahora han prestado seria atención a problemas más amplios, pero la frustración que resulta de las medidas de reforma agraria que no quedan comprendidas dentro de un esfuerzo general de desarrollo nacional rápido, puede dar impulso a organizaciones que exijan soluciones más amplias. Esto puede incluir cambios en la estructura social del país en general lo cual, según dice Raúl Prebisch, es una condición *sine qua non* para "una política de desarrollo dinámico en la América Latina"

11. La actitud escéptica de los campesinos con respecto a muchos esfuerzos de desarrollo que en realidad no han cambiado nada en su vida, no significa que el campesino sea apático. Hay pruebas de que, cuando estos grupos escépticos de campesinos tienen una verdadera oportunidad de organizarse bien y participar en un desarrollo sostenido, logran considerables resultados. Esto sucedió en la fase inicial de la reforma agraria en Guatemala en 1952-54 y ocurrió también en muchas regiones de México durante el régimen de Cárdenas. Es el carácter tibio e ineficaz de muchas medidas de desarrollo lo que hace que los campesinos de muchas regiones se nieguen a participar plenamente.

12. Uno de los efectos intangibles pero muy importantes de las organizaciones campesinas militantes que han obtenido reformas o algún otro beneficio es el *respeto* que logran los campesinos por parte de sus oponentes, tanto como dentro de sí mismos. Este factor psicológico no ha recibido la atención que merece, quizá porque no se puede cuantificar. El entusiasmo y la voluntad de cambiar que son parte de este fenómeno, son recursos humanos que pueden constituir una contribución invaluable para los esfuerzos en pro del desarrollo, una vez que se vean canalizados hacia objetivos cons-

tructivos. La fiebre de desarrollo que dominó en el Estado de Morelos durante la época de Zapata y en La Convención cuando la presión de los campesinos era más fuerte, son indicios de que existen recursos importantes aún no aprovechados en la parte rural de la América Latina, que es lo que Raúl Prebisch llama “la fuerza emocional de los grandes movimientos de masas”

<sup>1</sup> Los casos concretos de movimientos u organizaciones campesinos a los cuales se hace referencia en estas “generalizaciones” son: el movimiento agrario encabezado por Emiliano Zapata en el Estado de Morelos (1910-1919); la Liga de Comunidades Agrarias encabezado por Úrsulo Galván en el Estado de Veracruz (desde 1923); la liga encabezada por Primo Tapia en el Estado de Michoacán (desde 1924); las organizaciones campesinas de la Comarca Lagunera que dirigieron la huelga de 1936 que provocó la distribución de tierras; el movimiento campesino organizado por la Unión General de Obreros y Campesinos de México, encabezado por Jacinto López, que provocó la expropiación del latifundio Cananea, Estado de Sonora, en 1958. Un resumen de todos estos movimientos se encuentra en Gerrit Huizer, *Los movimientos campesinos en México*, documento preliminar, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1968. Otros movimientos tratados en estas “generalizaciones” son: el sindicato campesino de Ucuireña en el valle de Cochabamba, Bolivia, encabezado por José Rojas que provocó un movimiento importante durante la revolución boliviana de 1952; por la federación de “arrendires” dirigido por Hugo Blanco en el valle de La Convención y Lares, departamento de Cuzco, Perú; las “ligas camponeses” dirigidas por Francisco Julião en el noreste del Brasil; la Federación Campesina de Venezuela iniciada por el partido Acción Democrática y más activa en los Estados de Aragua y Carabobo, especialmente después de 1958, dirigida inicialmente por Ramón Quijada; algunos otros movimientos de menor importancia. Todos los casos aparecen en el documento preliminar “On Peasant Unrest in Latin America”, mencionado arriba.