

LA REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

MARIO MONTEFORTE TOLEDO

EN 1944 una revolución popular derrocó en Guatemala el régimen dictatorial de Jorge Ubico y pocos meses después, el de su sucesor, un generalife que a diferencia de aquél, no era latifundista ni provenía de la clase dominante tradicional, y que, a su semejanza, estaba dispuesto a servir incondicionalmente a los monopolios extranjeros que operan en el país, pertenecía a la oligarquía militar y manifestaba el firme propósito de mantenerse en el poder contra la voluntad mayoritaria y contra la Constitución.

El primer presidente libremente electo en Guatemala —hubo dos más en el siglo XIX, cuya gestión fué precaria—, Juan José Arévalo, doctor en humanidades, maestro y de formación cuasi espiritualista, asumió la magistratura en marzo de 1945, cargando sobre sus hombros la más desmesurada esperanza popular. Tomando en cuenta la impreparación política de los guatemaltecos, el atraso económico-social, la presión externa motivada por la indocilidad del régimen y las 27 sediciones y revueltas armadas que sacudieron al gobierno, la obra administrativa de Arévalo fué considerable: un Código del Trabajo realista y moderado, un régimen de seguridad y de asistencia sociales, una transformación bancaria que facilitó crédito a sectores hasta entonces apartados de todo beneficio, una reforma educativa de grandes proyecciones, una vasta legislación de tendencia social y más obras públicas que las construídas durante las tres décadas precedentes. El país adquirió dignidad, garantías democráticas y una libertad que, como tantos otros beneficios, se desconocía hasta entonces.

En lo que concierne al objeto de este estudio, el hecho fundamental de la administración de Arévalo fué la expropiación de los bienes alemanes, que se compensaron con la reclamación de guerra de Guatemala. Formaban ya parte del patrimonio nacional los

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

grandes bosques del norte y una que otra finca de la costa sur, en erial y casi enteramente despoblada. La expropiación de los bienes alemanes se logró tras el juego turbio de poderosos intereses dentro y fuera del gobierno, y a la postre elevó la propiedad de la nación a 313,046 hectáreas, de las cuales 72,832 estaban en plena producción —especialmente de café y caña de azúcar—, y el 26.8% era apto para el cultivo, además de lo ya aprovechado.

El presidente Arévalo cumplió estrictamente la promesa medular que hizo a los electores: permanecer en su cargo ni un día más, pero ni un día menos que el período constitucional. En marzo de 1951 le sucedió otro dignatario popularmente escogido: Jacobo Arbenz, un joven militar miembro del nuevo ejército, íntimamente vinculado al nacimiento y a la pervivencia del régimen revolucionario, y que sobre Arévalo lleva la ventaja de contar con una formación económica y dialéctica.

Su plataforma electoral se basó primordialmente en la reforma agraria. El primer año de su gobierno transcurrió en planificación de imposterables obras viales, de electrificación e irrigación. Se categorizaron los problemas y se inició la carretera que comunicará al centro de la República con la costa norte —zona que en la actualidad surca únicamente un ferrocarril que pertenece a la United Fruit Company y cuyas tarifas figuran entre las más elevadas del mundo—. Pocos meses después de iniciado su segundo año de gobierno, ante el asombro de un país absorbido por escarceos políticos y acostumbrado al tratamiento de cuestiones más o menos secundarias durante los últimos ocho años, el presidente Arbenz sometió a la consideración del Congreso su proyecto de ley agraria, el cual se aprobó el 17 de junio de este año con algunas modificaciones y en un clima de furiosa y agresiva oposición, no sólo de parte de los sectores directamente afectados sino de los grupos políticos que adversan al gobierno.

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

Antecedentes de legislación agraria

Las primeras constituciones de Guatemala, en cuanto al régimen de la propiedad y a las relaciones entre trabajadores y operadores de la tierra, acaso fueron más atrasadas que las Leyes de Indias que rigieron durante la época colonial. Salvo las escasas propiedades confiscadas al gobierno metropolitano español, se respetaron y se consolidaron los dilatadísimos fundos del clero, y desde luego se consagró la propiedad privada como derecho absoluto.

La reforma liberal que empezó en 1871 fué más radical en Guatemala que en casi todos los demás países iberoamericanos. Se confiscó el patrimonio de las órdenes religiosas y se introdujo una tendencia nacionalista en la propiedad de la tierra. Muchos latifundios se repartieron entre los vecinos de las villas rurales; otros incrementaron la dotación de ejidos de los municipios; otros más se otorgaron a comunidades indígenas —que continúan explotándolos bajo un sistema mixto: tierras de uso común y dotaciones familiares, a veces inalienables a foráneos de la comunidad—; y no pocos pasaron a ser propiedad privada de los allegados al gobierno. Las leyes liberales, inspiradas por el criterio individualista irrestricto, no consolidaron la tenencia de las fincas repartidas; esto acarreó tres consecuencias perjudiciales: *a*) permitió la formación de grandes latifundios en las zonas más ricas; *b*) desplazó a los indígenas hacia las zonas pobres del altiplano, y *c*) produjo en varias regiones —especialmente en el oriente del país— la concentración de las mejores tierras en pocas manos y el minifundio de propiedad individual. No obstante, la reforma liberal significa un avance estimable en el régimen de la propiedad.

Uno de los legados más funestos de la égida liberal es el sistema de concesiones otorgadas a compañías extranjeras. Analizando el caso en su justa posición en tiempo y lugar, es más que natural que los inversionistas extranjeros exigiesen desmesuradas garantías para establecer empresas agrícolas o para construir servicios públi-

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

cos —que el país no podía sufragar— en una incipiente república agitada por la política y por las guerras con sus vecinos. Lo malo no es esto, sino que aún perduren esos monopolios casi cien años después, conforme a contratos vejatorios de la soberanía y que taran el desarrollo económico nacional.

Durante la administración de Ubico (1931-1944) y para desarrollar el principio de que “el interés social prevalece sobre el particular” —que se coló inexplicablemente como un punto de luz en la reforma constitucional de 1935—, emitióse una “ley agraria” y se aprobó un decreto que suprimía las deudas de los trabajadores del campo a favor de los finqueros, deudas que se heredaban y que hacían nugatoria la libertad de trabajo. La “ley agraria” nunca tuvo aplicación sino contra algunos enemigos del gobierno, y en realidad fué una hábil defensa de la gran propiedad privada; y los efectos benéficos de la moratoria al adeudo campesino se vieron contrarrestados por dos reglamentaciones “de orden público”, de franco sabor medieval: *a*) el propietario de la tierra (“el finquero” se le llamaba, posiblemente para diferenciarlo del modesto campesino con tierras) estaba autorizado para dar muerte a cualquiera que penetrase a su finca sin permiso o a reclamarle derechos laborales por la fuerza; y *b*) los guatemaltecos (esta disposición únicamente se aplicó a los indios y a algunos desafectos políticos) tenían la obligación de trabajar gratuitamente en la construcción de caminos 30 días al año; el “boleto de vialidad” que a cambio de este servicio podía pagarse, estaba por completo fuera del alcance económico de las masas. La famosa “ley agraria” ni siquiera afectó a los latifundios con los impuestos previstos, y desde luego, continuó floreciendo el doble sistema de obtención de brazos baratos: el “mandamiento”, virtual substituto de la encomienda, y las “fincas de mozos”, que consistían en grandes extensiones de terrenos ubicados en el altiplano, donde los latifundistas costños poseían centenares de familias indígenas otorgándoles el uso de tierras en aparcerías extorsionantes, con el compromiso de trabajar en la costa durante la época

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

de cosechas y mediante misérrimos pagos. El salario medio era equivalente a 65 centavos mexicanos; cálculos de la época probaban que esto era más o menos el importe de la manutención de un canario en una capital civilizada. Y según la única legislación laboral que regía —sabiamente preservada por varios gobiernos anteriores—, en los conflictos entre patronos y trabajadores —los domésticos, por ejemplo—, se creía a aquéllos “bajo su palabra de honor”.

El gobierno revolucionario abandonó la deflación artificial que propiciara Ubico. Surgieron nuevas fuentes de producción; las leyes protectoras de los laborantes determinaron una presión natural que elevó los salarios hasta un equivalente de \$3.50 mexicanos al día; a pesar de que el aumento del mercado de consumo, de las inversiones de capital, de las obras públicas y de los precios de los productos de exportación elevó el costo de la vida a 220%, la inflación ha sido notablemente menor en Guatemala que en casi todos los países del mundo, y las masas campesinas obtuvieron mayor utilidad que nunca por su trabajo.

La preocupación por la reforma agraria empezó casi al mismo tiempo que el gobierno de Arévalo. El tema se incluía en las propagandas políticas y en las consignas de agitación. Poco a poco se profundizó en el conocimiento de la realidad nacional. La Dirección General de Estadística —que es una de las más eficientes oficinas públicas— analizó problemas especializados como el de los trabajadores migratorios, el de los salarios, el costo de la vida y el catastro de las propiedades rurales, para lo cual contaba con el excelente registro de la propiedad inmueble que funciona desde la época de la reforma liberal. El Censo Agropecuario de 1950 vino a poner al alcance de la mano los últimos datos que se requerían para dar bases técnicas a la reforma agraria, y ésta se transformó en la preocupación central de los dirigentes más responsables y en la meta imperativa e impostergable de las masas campesinas.

Al Congreso afluyeron los anteproyectos y los estudios de orientación. Algunos diputados —por cierto de filiación política adversa

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

al gobierno— presentaron sus propias iniciativas, y los secundaron las entidades de trabajadores. Se formó una comisión extraordinaria de estudios agrarios, que reunió una copiosa bibliografía, ordenó investigaciones localizadas y orientó su trabajo con la experiencia del Lic. Lucio Mendieta y Núñez, conocido especialista mexicano que después de estudiar toda la documentación disponible y de recorrer el país, formuló un proyecto de bases generales.

Los últimos dos años de la administración de Arévalo fueron particularmente agitados, tanto porque se recrudeció la técnica sediciosa de la oposición como porque se entró de lleno en la fase electoral. La resolución del problema agrario se pospuso, para dar tiempo a la calificación de los datos censales de 1950. Sin embargo, ante la creciente presión del campesinado y los serios disturbios que empezaba a producir la carencia de tierras en algunas zonas de la república, el Congreso aprobó una ley provisional obligando a los propietarios a arrendar parcelas ociosas a campesinos desposeídos, por el término de dos años. Esta ley fué un paliativo incompleto; mas apuntó el camino de la única solución racional del problema.

En octubre de 1950 el autor de este estudio fué comisionado por el Congreso —del que a la sazón formaba parte— para que hiciese un análisis del crédito rural en México. La monografía se terminó con la valiosa información de varias instituciones bancarias y con las opiniones de técnicos mexicanos, y se remitió en mayo de 1951, con un plan de financiamiento y un proyecto de ley de organización del crédito rural en Guatemala. El criterio que había prevalecido entre los estudiosos del tema era que la institución crediticia se debía fundar a la vez que los organismos ejecutivos de la reforma agraria. Tal como quedó, la ley agraria en su artículo 50 prevé la creación del Banco Nacional Agrario “en el tiempo oportuno”, y destina provisionalmente a otros organismos del sistema la ayuda técnica, crediticia y refaccionaria.

Se ignora a punto fijo si el presidente Arbenz tomó en cuenta los diversos estudios y anteproyectos elaborados. Es evidente, sin em-

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

bargo, que la ley contiene en cuanto a bases, estructura y funcionamiento, los puntos de vista y las opiniones personales que externó durante la campaña que culminó con su elección, y que aunque no acompañó al proyecto del Ejecutivo una exposición de motivos, se apoyó en las elocuentes cifras acumuladas por el último censo.

Estadísticas¹

El análisis del Censo Agropecuario de 1950 aún no está completo; pero los datos disponibles bastan para la presentación total de la realidad económico-social que tiende a transformar la ley agraria.

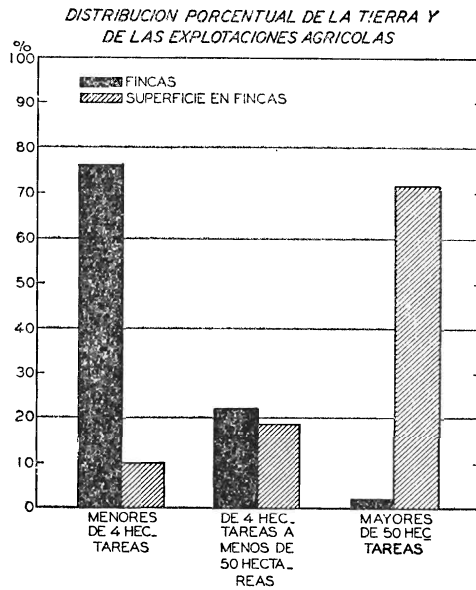
La concentración de la tierra —especialmente de la mejor— es manifiesta. Informaron 341,191 fincas cuya superficie total es de 3,933,639 hectáreas; de éstas, 939,468 están cultivadas, 616,129 son de pastos naturales, 349,140 no son utilizables y el resto, o sea 2,028,902 hectáreas, son extensiones aptas y sin cultivo —casi la cuarta parte cubiertas de bosques.

Poco más de 2,000 fincas pasan de 300 hectáreas cada una, con un total de 2,297,926 hectáreas. 161,501 fincas son menores de 1.5 hectáreas, y 97,668 fincas cuentan con una extensión de 1.5 a 3.5 hectáreas; esta última es una de las clasificaciones más numerosas. Pasan de 1,000 hectáreas, 345 fincas; pasan de 2,500 hectáreas, 98; pasan de 5,000, 25, y pasan de 10,000 hectáreas, 20 fincas. Las fincas se clasifican por inscripciones individuales; pero muchos propietarios tienen varias, de manera que la concentración es mayor de lo que denuncian las cifras: varias personas individuales o jurídicas poseen más de 15,000 hectáreas cada una. Este análisis se evidencia en la gráfica 1.

¹ La información estadística aquí presentada proviene del Censo Agropecuario de Guatemala de 1950 y de otras elaboraciones de la Dirección General de Estadística de este país. Se han hecho las conversiones a unidades del sistema métrico.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Las zonas más fértiles y planas acusan mayor concentración; en cambio las regiones más pobres se hallan muy repartidas, en un parcelamiento tan excesivo que la fuerza económicamente activa de una familia, aún usando sus herramientas elementales, es desproporcionadamente mayor para su cultivo inteligente. La gráfica 2 ilustra el promedio de la concentración en la república, que como



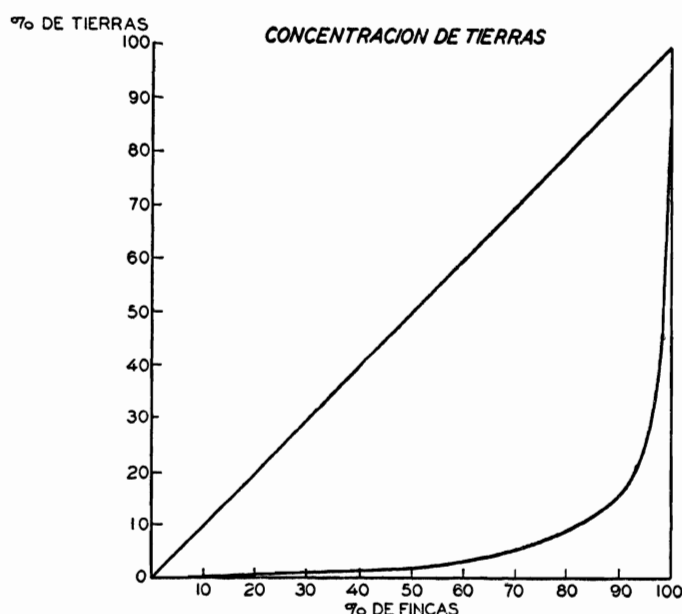
Gráfica 1

puede observarse, es manifiesta en pocas fincas. Una ordenada que se levante donde la abscisa indica 80% de las fincas, por ejemplo, indica al cortar la línea de concentración que éstas sólo tienen alrededor del 10% de la extensión de fincas registradas, o sea que el 20% de éstas ocupa el 90% de las tierras de explotación.

El promedio de operadores de la tierra es así: 41.3%, propietarios; el 1.6%, trabajadores colonos; 1.2% ocupantes-comuneros, y

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

33.2% administradores. El absentismo del propietario crece en razón directa y casi constante de la extensión de la tierra; de modo que en tanto las medianas propiedades están operadas por poco menos del 50% de sus dueños; a las fincas comprendidas entre 2,500 y 5,000 hectáreas sólo comparecen 19 propietarios, y las operan 76 administradores.



Gráfica 2

Casi toda la tierra está en manos de nacionales; se exceptúan 140 mexicanos, 111 hondureños, 96 salvadoreños, 86 norteamericanos y unos cuantos de otras nacionalidades.

Sólo el 33.7% de la extensión superficial de la república (que asciende a 108,000 kms.²) está ocupado por fincas explotadas o susceptibles de explotación (se exceptúan los bosques y los breñales). Puede decirse que el 50% de la tierra útil está aprovechada.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

A medida que aumenta la extensión de la tierra, menos se la destina a producir alimentos básicos; vale decir que no son siempre las zonas adecuadas las que más producen. Esto es especialmente aplicable al maíz, que se cosecha en los minifundios del altiplano. Hay 485,512 hectáreas sembradas y 305,569 fincas productoras; la producción media por hectárea es de 793 kilogramos. Hay 78,375 hectáreas sembradas de frijol —que usualmente se interplanta con el maíz—; el promedio de producción por hectárea es de 297 kilogramos. Las 32,886 hectáreas sembradas de trigo producen 71,089 toneladas, y las 18,850 de caña producen 36,855 toneladas de azúcar y 37,835 de panela o piloncillo. El censo agropecuario arrojó un total de 902,915 cabezas de ganado vacuno, 711,579 de ganado ovino y 412,000 de porcino.

El banano (o plátano, como se le llama en México) se produce en pequeña escala como sombra de los cafetos, y comercialmente en 18,100 hectáreas, que rinden 6.006,148 racimos con tamaño de exportación; de este artículo pertenecen a la United Fruit Co. y a su subsidiaria 5.400,000, que cosecha aproximadamente en 16,500 hectáreas.

El principal producto de exportación es el café, que se cosecha en 31,111 fincas, con un total de 158,271 hectáreas, de manera extensiva y en su mayor parte sin abono ni irrigación. El volumen total de este cultivo es de 123,504 toneladas en cereza, es decir sin procesar; la exportación de café en oro se reduce a poco más de 50,000 toneladas. Este es el principal sustento de la balanza comercial. Sin embargo, en 1951 se importó por valor de 81 millones de quetzales (dólares) y se exportó poco más de 76 millones; el déficit se ha prolongado por varios años, debido especialmente a falta de control de las importaciones suntuarias.

Las condiciones de mecanización de los diferentes cultivos son lamentables, salvo en las empresas de la United Fruit, en algunas grandes fincas nacionales y en una que otra de patrimonio particular. De las 341,000 propiedades que cubrió el censo, sólo 24,845 tienen algún implemento. El país cuenta con el siguiente equipo agrícola:

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

	<i>En toda la república</i>	<i>En fincas me- nores de 50 hectáreas</i>	<i>%</i>
Arados de madera (modelo egipcio) ...	31,709	27,444	86
Arados de hierro	5,311	2,599	49
Sembradoras	535	348	65
Tractores	750	52	7
Camiones	834	154	19
Jeeps	236	38	13
Automóviles	412	75	18
Carretas y carretones	6,482	1,525	24
Trapiches (primitiva molienda de caña) .	2,045	1,118	55

Con motivo de la reforma agraria en Italia, los técnicos afirmaron que aquel país va a la zaga del mundo civilizado en cuanto a mecanización agrícola porque cuenta con 1 tractor para cada 418 hectáreas. En Guatemala, excluyendo las superficies cultivadas con café y con frutales y tomando en cuenta exclusivamente la tierra que se trabaja, resulta un tractor para cada 1,860 hectáreas. El 50% de los tractores pertenecen a la United Fruit Co. La clasificación donde la agricultura está más mecanizada es de 50 a 300 hectáreas. Como un dato comparativo, México cuenta con más de 17,000 tractores, Cuba con 8,000, Chile con 4,143 y Uruguay con 2,890.

El capítulo de fertilizantes es aún más desconsolador. Sólo 3 fincas de cada 1,000 usan abonos, y en cantidad insuficiente; el consumo total de abonos en la república es de 14,813 toneladas al año.

No haremos comentario a propósito de la irrigación. 32,252 hectáreas están irrigadas en toda la república. En 165,000 minifundios de menos de 2 hectáreas no se abona ni se riega jamás.

Más del 75% de la población económicamente activa está dedicada a la agricultura. El 20.8% son niños menores de 14 años, y el 21.3% son mujeres. Un promedio de 377 hombres trabaja en las fincas mayores de 10,000 hectáreas, y un promedio de 6 en fincas menores de 3.5 hectáreas; es decir, casi el 100% de la fuerza de trabajo proviene de la entidad familiar.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

La ingente necesidad de producir en condiciones tan antieconómicas obliga al campesinado a utilizar hasta a los niños en las labores del campo. De ahí que asisten a la escuela 191,009 menores, y no asisten 1.960,340. Hay más de 1.500,000 analfabetas y el 63% de la población anda totalmente descalza. En el primer año escolar hay más de 81,000 niños; en el sexto año, sólo 6,821; esto a pesar de las 3,500 escuelas que funcionan en la república, atendidas por 7,400 maestros.

A tan deprimente cuadro hay que añadir que los ferrocarriles, los muelles y la electricidad pertenecen a compañías norteamericanas por régimen de concesiones otorgadas en épocas anteriores y cuya duración se acerca a los cien años. El país carece de minas importantes en explotación, y el manto petrolífero del norte está localizado teóricamente, pero no se ha querido otorgar concesiones sobre hidrocarburos sin condiciones de defensa nacional que, desde luego, las compañías extranjeras no han aceptado. El único combustible nacional es el bosque.

La industria es incipiente y salvo textiles, cemento, jabones, cerveza, licores, algunos productos químicos y prendas de vestir, casi todo lo demás se elabora en pequeña escala, en forma doméstica. De ahí el gran volumen de importaciones, el alto costo de la vida y la esperanza que se ha puesto en la reforma agraria.

Bases constitucionales de la ley agraria

La Constitución de Guatemala (Art. 90) “reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social”, limitándola exclusivamente “por motivos de necesidad o utilidad públicas o de interés nacional”. Obliga al Estado (Art. 88) “a fomentar las actividades agropecuarias”, “procurando que los frutos del trabajo beneficien de preferencia a sus productores”. Prohíbe los latifundios (Art. 91), previendo “su redención en beneficio de la colectividad” e indica que el Estado “procurará que la tierra se reincor-

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

pore al patrimonio nacional". El artículo 92 fija las bases de la expropiación, estableciendo que la indemnización debe ser previa, salvo causas como la "grave perturbación del orden interior". Según el artículo 93, el dominio del Estado sobre sus bienes es inalienable e imprescriptible; se podrá otorgar "el dominio útil de sus inmuebles rústicos con el objeto de que los trabajen, preferentemente, las colectividades y en su defecto" las familias, las sociedades no accionadas y los guatemaltecos individuales. El artículo 94 indica que "el Estado proporcionará a colectividades y cooperativas agrícolas instrucción técnica, dirección administrativa, maquinaria y capital". Las tierras ejidales y las de comunidades son inalienables e imprescriptibles (Art. 96) y se les prestará apoyo para organizarlas en forma cooperativa.

En resumen, el marco que traza la Constitución de 1945 en materia de propiedad rural y de explotación de la misma, es así: *a*) garantía de la propiedad privada como función social; *b*) expropiación por utilidad pública; *c*) tendencia a la nacionalización de la tierra y a su aprovechamiento en beneficio de los que la producen; *d*) tendencia a la producción cooperativa y colectiva, y *e*) tendencia a la limitación de extensiones sometidas a propiedad privada. Las bases de una reforma agraria, pues, no pueden ser más claras.

La ley agraria

El decreto N° 900 consta de 107 artículos.* Su característica es fijar bases generales y de organización, y en ciertos aspectos como la producción y el crédito agrícola, prever futuros desarrollos.

Su objeto está explicado en el artículo 1°: "liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que origina, para desarrollar la forma de explotación y métodos capitalistas de pro-

* [En la sección de Documentos de este número de EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece el texto íntegro de la ley (véanse las pp. 540 ss).]

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

ducción en la agricultura y preparar el camino para la industrialización de Guatemala”.

El artículo 2º prohíbe “todas las formas de servidumbre y esclavitud”, las prestaciones personales gratuitas, el pago en trabajo del arrendamiento de la tierra y las formas en que subsiste el repartimiento de indígenas. La renta por arrendamiento de tierras se fija en un máximo de 5% de la cosecha anual o de su valor.

El artículo 3º ordena la dotación de tierra a campesinos desposeídos, el arrendamiento de la tierra nacionalizada, la concesión de asistencia técnica en general y el incremento del crédito agrícola.

El artículo 4º prevé la concesión de tierras en usufructo vitalicio a los campesinos y en arrendamiento a los agricultores capitalistas, así como la pequeña propiedad hasta en 18 hectáreas a los campesinos.

El Art. 5º indica que la expropiación se pagará previamente con “bonos de la reforma agraria”, redimibles en 25 años. Estos se emitirán hasta por 10 millones de quetzales, al 3% anual, con la garantía del Estado y tomando para su financiación las rentas y productos del fondo agrario y las partidas presupuestales que se asignen (Art. 43). El pago en bonos originó la mayor oposición de los terratenientes, con base en que la Constitución previene que la indemnización por lo expropiado es previa; el Estado interpretó la disposición constitucional en el sentido de que el pago debe ser previo, pero no necesariamente *en efectivo*. De otra manera la redención de las tierras no se podría financiar.

La base para la indemnización es la declaración fiscal como se hallaba el 9 de mayo de 1952. Se considera una sola propiedad las distintas fincas rústicas inscritas a nombre del mismo propietario, dondequiera que se encuentren.

Son bienes afectables (Cap. I, Título II): los eriales, las tierras no cultivadas, las dadas en arrendamiento, las necesarias para formar las poblaciones urbanas de los mozos colonos dentro de las

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

fincas y los excesos que resulten de las remedidas de la propiedad particular.

No son bienes afectables: una base de poco más de 90 hectáreas, las porciones entre esa medida y poco menos de 300 hectáreas cultivadas en sus dos terceras partes; las tierras cultivadas, sin límite de extensión;² los establecimientos agrícolas-industriales, y las reservas forestales y aledaños a las ciudades.

El Art. 12 nivela en cuanto a afectabilidad a todas las personas naturales o jurídicas. Vale decir que queda sujeta a la reforma agraria la United Fruit Co.; esto en poco afecta a la compañía pues la mayor parte de sus tierras están cultivadas y las que abandona es porque han quedado agotadas e inservibles (el banano es uno de los cultivos más agotadores que existen).

El capítulo II reglamenta en detalle la urbanización de caseríos que pertenecerán en propiedad a los mozos colonos, es decir, aquellos que en la actualidad viven en las fincas en casas ajenas; el desahucio pende sobre ellos, destruye la libertad de trabajo y es inequitativo para quienes forman parte indisoluble de las fincas.

El capítulo III reglamenta el reparto de bienes nacionales en usufructo vitalicio o en explotación cooperativa entre los trabajadores, hasta por los límites que se fijan. Se prevé el mantenimiento de la unidad productiva de las fincas y la concesión de parcelas en arrendamiento (sobrantes del reparto interno) a favor de otros campesinos. El ganado y todo el equipo agrícola pasará a poder del Departamento Agrario y se destinará al desarrollo de la economía de los pequeños propietarios. Todos los adjudicatarios pagarán al Departamento el 3% del valor de su cosecha anual, hasta que se redima la deuda agraria.

² Según esta disposición no se califica el latifundio económico; con el fin de mantener la producción agrícola existente se respetarán sin expropiación ni impuestos las gigantescas explotaciones, creando un doble régimen de la propiedad que determinará conflictos de seria repercusión a plazo más o menos corto.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

El Art. 28 contiene un error que a mi juicio es uno de los más serios de la ley: los establecimientos industriales y comerciales de las fincas de la nación se otorgarán a personas jurídicas que se formen con 51% de capital del Estado y con 49% (máximo) de capitales privados guatemaltecos, entidades que serán administradas por los accionistas privados. En algunos estados de México, especialmente en Yucatán, se incurrió en similar equivocación al implantarse la reforma agraria. Es verdad que en este caso se dejó la instalación industrial en manos del antiguo propietario; pero como quiera que sea, el productor henequenero, por ejemplo, obtiene precios viles porque ha desaparecido la competencia entre los compradores, la posibilidad práctica de vender fuera de su sistema ejidal y la que permitiría que el productor eliminase intermediarios superfluos y se transformase en empresario dentro de cooperativas de campesinos.

El capítulo IV reglamenta el ataque medular contra el latifundio, el cual se define en razón de la extensión, de que su tierra se haya otorgado en cualquier forma de uso durante los últimos tres años para substituir o para completar salarios deficientes, o de que permanezca ociosa. Estas tierras se expropiarán y se traspasarán en propiedad privada. Las “fincas de mozos” y el pago parcial en arrendamiento de tierras al trabajador agrícola son inconfundibles remanentes coloniales.

El capítulo III del título III fija las bases de la ayuda técnica y del crédito agrícola. Del propio fondo de la deuda agraria se podrá tomar una parte con tal propósito; sin mencionar forma alguna de financiamiento se previene que el Instituto de Fomento de la Producción y el Ministerio de Agricultura “prestarán toda clase de facilidades”. Considero que esta forma teórica de subvenir a los gastos que implica la transformación de la producción agrícola —objetivo de la reforma, según el Art. 1º— es la crítica más seria que se puede enderezar contra la ley. El único aliento optimista deriva de suponer que en su forma actual, la legislación se propone

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

casi exclusivamente liquidar el latifundio y repartir la tierra nacional y la recuperada; posteriormente se abordará el problema de la mecanización y el de la racionalización de los cultivos. De otro modo no se concibe, aún suponiendo que las oficinas burocráticas y técnicas se organicen con presteza, cómo puede bastar “una parte” del fondo de la deuda agraria para cometido tan amplio.

El Título IV enumera los distintos órganos de la reforma agraria y sus atribuciones. El presidente de la República resolverá “en definitiva” como entidad suprema. Este centralismo mereció duras críticas cuando la ley se discutió en el Congreso: un solo hombre puede revocar el criterio de entidades colegiadas en cuyas manos queda la aplicación del sistema; el peligro de un error es menos reparable si se toma en cuenta que la propia ley cierra —como es natural— toda posibilidad de que se pueda recurrir en asuntos agrarios a los tribunales del orden común.

El articulado siguiente trata de los procedimientos, de las sanciones y de cuestiones transitorias, y el artículo final consigna que por ser de utilidad y de necesidad nacionales y por razones de orden público, la ley se votó y se aprobó por la mayoría absoluta de los componentes de la Cámara.

Las bases fundamentales de la ley agraria de Guatemala se pueden resumir así:

- 1) liquidación de la propiedad feudal en el campo y de sus secuelas;
- 2) inafectabilidad de las tierras cultivadas, cualquiera que sea su extensión;
- 3) pago de las expropiaciones en bonos redimibles a 25 años plazo, por valor de la declaración fiscal de los inmuebles afectados;
- 4) reparto de las tierras afectables en usufructo vitalicio (bienes nacionales) y en propiedad privada (bienes privados); y

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

5) iniciación del financiamiento de la transformación agrícola y previsión del futuro desarrollo del crédito agrícola.

Críticas principales que pueden formularse contra la ley:

a) el respeto irrestricto a la propiedad cultivada, cualquiera que sea su tamaño, mantendrá en todo su vigor grandes latifundios económicos explotados por los mismos métodos arcaicos en uso hoy día;

b) dichos latifundios sobrevivirán durante el largo proceso del reparto de las tierras afectables, y sólo a plazo lejano comenzará a minarlos la elevación de los salarios y las condiciones anti-económicas del cultivo extensivo y atrasado; por de pronto serán focos de estéril agitación social y absorberán casi todo el crédito privado —siempre proclive a invertirse en empresas seguras y establecidas;

c) la ley no fija la dimensión de la parcela, el tipo de propiedad o el régimen de explotación de acuerdo con la calidad de los suelos ni con la clase de los cultivos, lo cual permite un arbitrio demasiado amplio a los llamados a aplicarla;

d) no se establece que los bonos podrán ser adquiridos únicamente por guatemaltecos: invitación a las inversiones extranjeras que con criterio político podrían llegar a dominar el fondo económico de la reforma;

e) al entregarse los establecimientos industriales de las fincas a manos de inversionistas forzosamente inspirados por criterio comercial —a pesar de su participación mayoritaria en acciones, el Estado no podrá influir mucho en la dirección de las empresas sino a riesgo de hacer la inversión privada sumamente dudosa—, se veda a gran parte de campesinos la posibilidad de mejorar su condición económica, puesto que la utilidad marginal quedará repartida innecesariamente entre muchas manos y el verdadero productor no podrá convertirse en empresario agrícola;

REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA

f) tal y como quedó la definición del latifundio, en muchos casos no será fácil establecer diferencia entre las “tierras trabajadas por cuenta de los propietarios” y las “fincas de mozos”, lo cual se presta a embrollos procesales y a que en último término la ley se pueda burlar; y

g) creo que la transformación de los métodos de producción debería empezar conjuntamente con los repartos de tierras, por medio de la ayuda técnica y sobre todo del crédito supervisado; tal y como quedó la ley, esto no es posible, pues los organismos llamados a aplicar la reforma agraria carecen de un fondo substancial y adecuado para fines crediticios, y no se señala el procedimiento para financiar en un futuro próximo el Banco Nacional Agrícola.

La mayor parte de estos defectos orgánicos y funcionales de la ley son fácilmente reparables por la vía de la reforma legislativa. Pero ni siquiera la suma total de ellos invalida el único hecho con proyecciones históricas continentales: la revolución de Guatemala ha dejado de ser una simple transformación política para convertirse en la posibilidad inmediata de un cambio social y económico profundo, superador del atraso que aflige al país y ejemplificador de rutas que tarde o temprano tendrán que seguir todas las naciones escasamente desarrolladas del mundo.