

LA REFORMA AGRARIA DE 1980 EN EL SALVADOR: LUCHA POLÍTICA, DISEÑO Y EJECUCIÓN

ROLANDO ANTONIO VELIS POLÍO

Consultor del CENICSH
velispoliora@gmail.com

Resumen

Este artículo presenta un avance de los resultados del proyecto de investigación que se realiza sobre la reforma agraria de 1980, auspiciada por el Centro Nacional de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (CENICSH). Está organizado en tres partes. La primera da cuenta brevemente del proceso de lucha política en el seno del Gobierno y a nivel nacional, previo a la promulgación de la reforma agraria y durante la ejecución. La oposición a la reforma encabezada por los terratenientes era fuerte, como lo había sido históricamente, pero no lograron impedirla. La presión de las organizaciones populares revolucionarias populares hizo de la reforma una necesidad inmediata. A favor de ella estuvo en primer lugar la juventud militar; las organizaciones del foro popular; la Iglesia católica, encabezada por Monseñor Óscar Arnulfo Romero; los partidos políticos, representantes de las capas medias, principalmente el Movimiento Nacional Revolucionario y el Partido Demócrata Cristiano y el importantísimo apoyo del Gobierno de los Estados Unidos. Esta sección demuestra que la moderación o radicalidad de la reforma agraria promulgada en 1980 expresa esta correlación de fuerzas. La reforma agraria no fue suficiente para evitar la guerra, pero influyó en el resultado.

Quitó capacidad de reclutamiento a las filas revolucionarias en las áreas que fueron afectadas por la reforma agraria. La segunda parte aborda el diseño de la misma. Queda claro que la Ley Básica de la Reforma Agraria fue diseñada por un equipo político técnico que examinó los documentos del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria de 1970, en el cual se estudiaron las principales reformas agrarias que se habían ejecutado en América Latina. Una segunda influencia fue el modelo de autogestión yugoslavo, aplicado con éxito en la reforma agraria del Perú, y una tercera influencia son las reformas agrarias liberales impulsadas en Asia por los asesores norteamericanos que fueron llamados a trabajar en su diseño. En la tercera parte, se examina la ejecución en un contexto de guerra civil. Se concluye que la Reforma Agraria tuvo una profundidad insospechada ya que afectó los principales latifundios agrarios salvadoreños.

Lucha política

El hecho político definitivo que permitió la promulgación de la Ley Básica de la Reforma Agraria el 5 de marzo de 1980 fue el golpe de Estado del 15 de octubre de 1979, encabezado por el coronel Adolfo Arnoldo Majano, líder de la juventud militar. Sin duda, este personaje pasará a la historia como un personaje clave en la realización de las principales reformas que caracterizaron a la junta de Gobierno que resultó de ese golpe de Estado. En su visita realizada al país para dar una conferencia sobre el golpe de Estado que él encabezó en 1979, en ocasión del 30 aniversario, organizado por la Licenciatura en Historia de la Universidad de El Salvador, sostuvo que los cambios económicos y sociales realizados por la Junta Revolucionaria de Gobierno fueron más radicales que los cambios producidos por los Acuerdos de Paz de 1992. Se estaba refiriendo a la reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior. De esas reformas solo sobrevivió la reforma agraria. Agregó que el objetivo de la junta era hacer reformas para evitar la guerra civil que ellos veían que se avecinaba.

La proclama de la fuerza armada hizo un análisis interesante, ya que reconocía que los Gobiernos militares habían hecho «escandalosos fraudes electorales, han adoptado programas inadecuados de desarrollo, en los que los tímidos cambios de estructuras han sido frenados por el poder económico y político de sectores conservadores, los cuales en todo momento, han defendido sus privilegios ancestrales de clases dominantes, poniendo incluso en peligro el capital consciente y de proyección social del país, el cual ha manifestado su interés en lograr un desarrollo económico justo de la población».¹

La proclama anunció en el numeral III las principales reformas económicas y sociales:

Adoptar medidas que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza nacional, incrementando al mismo tiempo y en forma acelerada el producto interno bruto:

- a) Creando bases firmes para iniciar un proceso de Reforma Agraria
- b) Proporcionando mayores oportunidades económicas para la población, mediante reformas en el sector financiero, tributario y de comercio exterior del país.²

La voluntad de hacer la reforma era obvia al analizar la composición de la primera junta, la cual estaba conformada por los coroneles Jaime Abdul Gutiérrez y Adolfo Arnoldo Majano (especialmente comprometido con la reforma); y los civiles, Román Mayorga Quiroz, rector de

¹ Junta Revolucionaria de Gobierno, *Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador del 15 de octubre de 1979 y decretos n.º 1, 7, 114, 75, 157, 68, 9, 153, 154, 158, 166, 159, de la Junta Revolucionaria de Gobierno* (San Salvador, El Salvador, C.A.: Publicaciones del Ministerio del Interior, Impr. Nacional, 1980).

² Junta Revolucionaria de Gobierno, *Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador y decretos n.º 1, 7, 114, 75, 157, 68, 9, 153, 154, 158, 166, 159, de la Junta Revolucionaria de Gobierno*.

la UCA, institución que venía apoyando la Reforma Agraria; Guillermo Manuel Ungo, un político y académico de larga carrera en la promoción de la reforma agraria, un político identificado en toda su vida política con el proyecto de reforma agraria. De Mario Andino, el representante del sector empresarial no hemos podido encontrar documentos que den luz de su posición en cuanto a este punto. No solo los miembros de la junta ya mencionada destacaron en el impulso de la reforma agraria. Hay que destacar y hacer justicia al papel jugado por la gran figura de Enrique Álvarez Córdova, distinguido experto en asuntos agrarios y terrateniente. Su posición a favor de la justicia en la distribución de la tierra la pagó con su vida. En funciones de ministro de agricultura encabezó el equipo técnico que diseñó el anteproyecto de ley de reforma agraria sin etapas. En este equipo destacaban técnicos salvadoreños y asesores del IICA donde destacaban los peruanos.³ Por esta razón es que Jorge Villacorta, miembro del equipo técnico, señala que hubo una gran influencia de los asesores peruanos. Como resultado de esta investigación, concluimos que la influencia de los peruanos finalmente fue muy limitada, ya que los lineamientos principales de la Ley Básica de la Reforma Agraria se fundamentaron en los documentos producidos en el Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria de 1970. En resumen la primera junta y sus funcionarios tiene el mérito de haber elaborado el anteproyecto de la Ley Básica de la Reforma Agraria.

El sector terrateniente al percatarse que se tomaban medidas para promulgar una ley de reforma agraria trató de impedirlo, conspirando contra la juventud militar y buscando aliados en la Fuerza Armada que estuvieran en contra de las reformas económicas y sociales. Los detalles de esa lucha han sido revelados en diferentes trabajos, pero sobre esto da nueva luz la biografía de Guillermo Manuel Ungo escrita por Roberto

³ Entrevista al ingeniero Jorge Villacorta no numerada. Mario Reni Roldán y Luis Edmundo Moreno Alvergue, *La fase II de la reforma agraria: realidades y perspectivas*, Tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador, 1989). Esto lo ratificó en entrevista concedida para propósitos de hacer esta investigación.

Turcios y el trabajo biográfico sobre Schafik Jorge Hándal.⁴ La biografía de Ungo refleja que la política del sector terrateniente, de buscar aliados para impedir la reforma, estaba teniendo resultados. Ungo a mediados de noviembre ya no se hacía ilusiones respecto a la capacidad de la junta de desarrollar los cambios radicales que se proponía. La represión militar se intensificaba y Román Mayorga y Ungo solo continuaron en la junta por la exhortación de Monseñor Romero para no dejarla.⁵ En esta situación es que la junta toma la iniciativa de sacar el decreto 43 que congela la transferencia de propiedades de más de 100 hectáreas. La derecha reaccionó a través del coronel José Guillermo García, quien era el ministro de defensa. En esta posición acompañaron a García los coroneles Abdul Gutiérrez y Nicolás Carranza. Según la fuente citada, ellos formaron parte de los oficiales que se disputaron la sucesión del coronel Molina y que se identificaron con la hegemonía de los Estados Unidos. Aceptaban algunas reformas, pero mantenían contactos políticos con el general José Alberto Medrano y el mayor Roberto D'aubuisson. Según el historiador Roberto Turcios, el historiador militar Mariano Castro Morán identificó tres corrientes al interior de la Fuerza Armada: «La juventud militar, los grupos que ven la necesidad de reformas y represión y los oficiales de los cuerpos de seguridad, que han tenido a su cargo la represión contra toda la oposición».⁶

En homilía del 6 de enero de 1980, Monseñor Romero entendió que García era el hombre importante en la defensa de las posiciones de derecha en la Fuerza Armada. Romero le pidió que renunciara después que lo visitara. Monseñor le reiteró su punto de vista: «Porque militares como él precisamente, eran los que estaban obstaculizando la buena

⁴ Schafik Jorge Hándal, *Legado de un revolucionario: del rescate de la historia a la construcción del futuro* (San Salvador: Instituto Schafik Hándal, 2011).

⁵ Entrevista al ingeniero Jorge Villacorta no numerada. Roldán y Moreno, *La fase II de la reforma agraria: realidades y perspectivas*, p. 159.

⁶ Entrevista al ingeniero Jorge Villacorta no numerada. Roldán y Moreno, *La fase II de la reforma agraria: realidades y perspectivas*, p. 158.

marcha del proceso emprendido por los jóvenes militares, además le hizo ver que los aires políticos daban como cada vez más probable una insurrección popular, cosa que debía evitarse a toda costa».⁷ La posición de Monseñor Romero era coherente con el apoyo a la reforma agraria expresada por la Iglesia católica.

La recuperación de posiciones de la derecha militar llevó a la pérdida de protagonismo a la juventud militar y llevó la formación de dos polos de poder: la junta de gobierno y el Ministerio de Defensa. Desde el Ministerio de Defensa se coordinó la represión militar que creó una crisis que llevó al abandono del Gobierno del foro popular y a la organización de un nuevo gobierno.

El miércoles 26 de diciembre de 1979 se reunió el gabinete y el Comité Permanente de la Fuerza Armada (COPEFA). Los civiles expresaron su preocupación por la lentitud de los cambios. La reunión fue tensa. Luego hubo una reunión de gabinete presidida por Ungo y abruptamente abrieron las fuerzas del salón y rodearon la mesa los jefes militares encabezados por Eugenio Vides Casanova, quien tomó la palabra y dijo: «Señores, queremos decirles muy claramente que ustedes están aquí porque nosotros los hemos traído; nosotros lo hemos permitido. Sin nosotros ustedes no pueden hacer nada. Esos puntos que tienen en agenda no se pueden discutir a menos que nosotros los autorizemos, y no lo autorizamos».⁸ El 28 de diciembre como reacción a esa posición, ocho ministros, diez subsecretarios, cuatro altos funcionarios y cuatro magistrados de la Corte Suprema de Justicia, entregaron un documento que denunciaba la derechización de la junta y demandó la aplicación urgente de medidas correctivas. La causa de la derechización radicó en el hecho: «Los titulares de defensa y algunos comandantes están ejerciendo en

⁷ Citado por Turcios, en *Guillermo Manuel Ungo: una vida por la democracia y la paz* (San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2012), p. 171.

⁸ Schafik Jorge Hándal, *Legado de un revolucionario: del rescate de la historia a la construcción del futuro*, p. 237.

la práctica el poder militar por encima de la junta, lo cual ha significado un fortalecimiento de las fuerzas oligárquicas y de las posiciones que identifican como enemigo fundamental del proceso a las organizaciones populares». ⁹ Pidieron tomar varias medidas: un pronunciamiento público del COPEFA donde se señale que la representatividad política de la Fuerza Armada resida en el Consejo Permanente y que el proceso tiene «como enemigo fundamental al poder económico político de la oligarquía», además exigieron que la junta asumiera efectivamente la comandancia general de la Fuerza Armada. También pidieron la reestructuración de la junta, reduciéndola a cuatro y excluyendo al representante empresarial Mario Andino. Fijaron hasta el 30 de diciembre la fecha para escuchar la respuesta de la Fuerza Armada. El 30 no hubo respuesta y el día 31, Manuel Ungo dio a conocer que apoyaba la petición de los colegas. Ese mismo día presentaron la renuncia todos los representantes del UDN, iniciando por Antonio Martínez Uribe. El miércoles 2 de enero, renunció el ministro de Educación Salvador Samayoa, el de Agricultura Enrique Álvarez Córdova, el subsecretario de Educación Roberto Antonio Barahona, el subsecretario de Ingresos Manuel Antonio Sevilla y el presidente del Banco de Fomento Agropecuario Claudio Tona Velasco. Ese mismo día los militares dieron a conocer su posición: la «Fuerza Armada no cede a demandas». ¹⁰

Ese mismo día, presentaron su renuncia Ungo y Mayorga, cinco ministros, nueve subsecretarios y nueve funcionarios de entidades autónomas. Ungo y Mayorga dijeron: «Aceptamos el llamado a formar parte de la Junta, porque creíamos nuestro deber contribuir todo lo que nos fuera posible al logro de los objetivos señalados en la Proclama». ¹¹ Con la renuncia de los civiles de la junta y del gabinete, retiró el respaldo a la junta de Gobierno el Foro Popular.

⁹ Turcios, *Guillermo Manuel Ungo: Una vida por la democracia y la paz*, p. 161.

¹⁰ Turcios, *Guillermo Manuel Ungo: Una vida por la democracia y la paz*, p. 161.

¹¹ Turcios, *Guillermo Manuel Ungo: Una vida por la democracia y la paz*, p. 164.

Detrás de la renuncia de la primera junta, estuvo el reacomodo de la Fuerza Armada y la nueva posición de la Democracia Cristiana que buscaba incorporarse a la junta. Jorge Villacorta sostiene que el objetivo de la Democracia Cristiana era «cambiar para no cambiar nada». Esta posición era defendida por la derecha del PDC encabezada por José Napoleón Duarte, Antonio Morales Erlich y Julio Rey Prendes. Esta cúpula ya tenía conversaciones con el general Humberto Romero y con empresarios como los De Sola. Este sector hizo un pacto con García y Gutiérrez donde lo principal era su participación en la Junta.¹² Esta negociación según Schafik Hándal la hizo Rubén Zamora.¹³

El domingo 6 de enero el PDC acordó integrarse a la junta de Gobierno, y designó como sus representantes a Héctor Dada Hirezi y Antonio Morales Erlich. Previo a su incorporación, el PDC puso condiciones a la Fuerza Armada, las cuales fueron aceptadas con ciertas variaciones. Destacaron: la definición del proceso como «popular, de desarrollo nacional y dirigido a cambiar las estructuras oligárquicas de poder económico y social»; la exclusión de la junta de los representantes de la empresa privada; diálogo urgente con todas las organizaciones populares. En las económicas y sociales destacaron: reforma agraria, nacionalización del comercio exterior del café, algodón, azúcar y productos del mar; nacionalización del sector financiero, reforma laboral para permitir la sindicalización de los campesinos y un programa de industrialización. En lo militar destaca el respeto a los derechos humanos y políticos.

Los militares aceptaron e hicieron algunas consideraciones: «Que el objetivo fundamental de las reformas básicas es producir el cambio de la estructura de poder económico, social y político del país para pasar de una estructura oligárquica, hasta ahora vigente a una sociedad de amplia

¹² Entrevista al ingeniero Jorge Villacorta no numerada. *Roldán and Moreno, La fase II de la reforma agraria: realidades y perspectivas.*

¹³ Hándal, *Legado de un revolucionario: del rescate de la historia a la construcción del futuro*, p. 238.

participación».¹⁴ Entre las medidas que consideraban necesarias la Fuerza Armada estuvieron: la nacionalización del comercio exterior, la implementación acelerada de una reforma agraria integral, la sindicalización campesina y el reconocimiento a la Junta Revolucionaria de Gobierno a las plenas facultades de la Presidencia de la República.¹⁵ Ante este pacto Monseñor Romero comentó el domingo 13 de enero de 1980 lo siguiente: «En todo esto que se haya aceptado las condiciones que los ministros del gabinete anterior habían puesto para continuar: lo que me extraña es por qué hoy se acepta hasta con lujo de detalles, y no se trató de arreglar con los anteriores ministros». La diferencia de actitud, lo explican las afinidades ideológicas. Los militares, incluyendo al coronel Majano, no tenían una afinidad ideológica con la izquierda representada en el Foro Popular, pero sí la tenían con la derecha del Partido Demócrata Cristiano, con ellos coincidían en su anticomunismo. Esta coincidencia era similar con la posición adoptada por el Gobierno norteamericano, que manejaba su política a través del Dr. Luigi Einaudi,¹⁶ director de la Oficina de Política, Planificación y Coordinación del Buró de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado; su presencia en El Salvador fue notable y desde su posición influyó para que se hiciera la Reforma Agraria. El apoyo firme del Gobierno de los Estados Unidos en la realización de la reforma fue determinante: la apoyaron decididamente en momentos cruciales, la financiaron y dieron asistencia técnica. Otro elemento que puede explicar el cambio de actitud en la Fuerza Armada y en el Gobierno norteamericano fue la formidable manifestación del 22 de enero mencionada anteriormente y la presentación un mes después de la plataforma programática, para un Gobierno Democrático Revolucionario de la Coordinadora Revolucionaria de Masas, integrada por las Ligas Populares 28 de febrero, el Bloque Popular Revolucionario, la Unión Democrática Nacionalista y el

¹⁴ Turcios, Guillermo Manuel Ungo: *una vida por la democracia y la paz*, p. 174.

¹⁵ Turcios, Guillermo Manuel Ungo: *una vida por la democracia y la paz*, p. 174.

¹⁶ M.G.M.C. Prisk y M.G. Manwaring, *El Salvador at War: An Oral History of Conflict from the 1979 Insurrection to the Present* (DIANE Publishing Company, 1995).

Frente de Acción Popular Unificada. La formidable demostración de fuerza de las organizaciones populares ya no permitía políticamente dilatar la implementación de las reformas. Alcanzado el consenso entre la nueva junta, la cúpula militar y el departamento de Estado, la realización de las reformas, incluyendo la agraria, se podían dar por hecho.

Schafik Hándal sostuvo que en el movimiento hacia la derecha de la Democracia Cristiana jugó mucho la personalidad soberbia, con un gran orgullo y amor propio de Duarte. Sus ambiciones de poder llevaron a la Democracia Cristiana a integrar la segunda junta de Gobierno en contra de la posición de las organizaciones populares y de los partidos progresistas. Duarte sostuvo que el PDC debía gobernar para no cometer el mismo error que se había cometido cuando el partido estaba recién fundado en 1961, momento en el que los militares les ofrecieron participar en el Gobierno, pero no aceptaron. Esos argumentos, según Schafik, fueron los que adujo Duarte para participar en la segunda Junta.¹⁷ En el PDC coexistían dos posiciones. Por un lado, Héctor Dada miembro de la junta pretendía controlar la represión. Y por el otro, Duarte estaba dispuesto a tolerarla en aras de seguir en el Gobierno.¹⁸ La represión generalizada y el asesinato de Mario Zamora el 23 de febrero hizo de la posición de Dada insostenible. El PDC dio un ultimátum a la junta para parar la represión, de lo contrario renunciarían. El PDC no cumplió la amenaza de retirarse y por esa razón Dada se retiró y entró Duarte en su reemplazo. Esto efectivamente creó una tercera junta de Gobierno. El nombramiento de Duarte no fue aceptado por algunos miembros del partido que proponían a Fidel Chávez Mena, mientras que el coronel Majano se opuso también al nombramiento de Duarte en la junta.

Majano se reunió con Abdul Gutiérrez, quien fue intransigente a

¹⁷ Hándal, *Legado de un revolucionario: del rescate de la historia a la construcción del futuro*, p. 239.

¹⁸ Hándal, *Legado de un revolucionario: del rescate de la historia a la construcción del futuro*, p. 240-241.

favor de Duarte. Vio en ello la oportunidad de aislar a Majano, quien a partir del nombramiento de Duarte perdió el poder político dentro de la junta. La embajada estadounidense presionó para que fuera nombrado Duarte, quien se incorporó a la junta el 3 de marzo y nombrado presidente de esta el 10. Efectivamente hizo el papel de presidente de la República. Debilitado y aislado finalmente Majano renunció a la junta el 7 de diciembre de 1980, y con ello perdió influencia la Juventud Militar.

El análisis de las luchas políticas que precedieron a la promulgación y ejecución de la reforma agraria nos permite entender las dificultades que hubo que superar, para que este ansiado proyecto se hiciera realidad; es importante conocer todo esto para juzgar con ecuanimidad a los diferentes actores involucrados, las virtudes y limitaciones del proceso.

Diseño de la reforma agraria de 1980

La inclusión de la reforma agraria en las peticiones del PDC, para pactar con la Fuerza Armada su incorporación a la junta, aceleraron su ejecución. Efectivamente, dos días después de la incorporación de Duarte se promulgaron los decretos 153 de la Ley Básica de la Reforma Agraria y 154 de implementación de la primera fase de la reforma agraria. Esto significa que la propuesta estaba lista desde mucho antes. Esta sección trata de dar un aporte a entender cómo se diseñó la Ley Básica y se preparó su ejecución.

Se ha especulado y escrito mucho sobre las fuentes teóricas y prácticas que tuvieron influencia en el modelo de reforma agraria desarrollada en El Salvador en 1980. Se le atribuye a Enrique Álvarez Córdova una influencia principal. En esta investigación queda claro que el trabajo de Álvarez Córdova y su equipo técnico recogió el aporte de otras reformas agrarias.

La reforma agraria fue un tema muy importante entre las décadas de 1940 y 1980. Tuvieron mucha influencia las reformas agrarias asiáticas y latinoamericanas. Entre las asiáticas podemos citar las de Taiwán,

Corea del Sur, Vietnam, y Japón; esta última hecha directamente por los norteamericanos, bajo el Gobierno del jefe supremo Douglas MacArthur. Esta reforma creó propietarios individuales de una extensión de 7.5 a 30 acres (entre 3 y 12 hectáreas). MacArthur anunció que el 89% de la tierra pertenecía a los que la trabajaban.¹⁹ Esta reforma aparece analizada en los documentos del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria de 1970²⁰ y sus principios sirvieron de base para proponer la llamada tercera fase de la reforma agraria diseñada por Roy Prosterman, del cual se dirá mucho más en las siguientes páginas. Entonces hay una influencia en el diseño de estas reformas asiáticas.

Las reformas agrarias latinoamericanas también fueron influyentes. Los documentos del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria reportan que se estudiaron las reformas de Ecuador (1964), de Perú (1964), de Venezuela (1960), de Brasil (1964), de Chile (1967), de Guatemala (1952), de Bolivia (1953), de Cuba (1959 y octubre de 1963), de Venezuela (1960), de Costa Rica (1962), de Colombia (1961), República Dominicana (1962), de Panamá (1962), de Chile (1962 y 1967), de Perú (1962, 1964 y 1969), de Paraguay (1963), de Honduras (1962, 1963 y 1969), de Nicaragua (1963 y 1981), de Ecuador (1964); de Brasil (1964) y Uruguay (1964).²¹ De esta forma se puede demostrar que la teoría que fundamentó la reforma agraria de 1980 tiene una amplia diversidad de fuentes.

Académicos salvadoreños de la Universidad de El Salvador realizaron un gran trabajo en el análisis de las diferentes experiencias de reforma agraria, las cuales fueron tomadas en cuenta para la preparación

¹⁹ Gustavo Lagos Matus, «MacArthur y la transición de Japón a la democracia» [en línea] [consultado: 15 de enero de 2013.], *Estudios Internacionales*: 269. <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15119/19290>>

²⁰ Asamblea Legislativa, *Memoria del Primer Congreso nacional de Reforma Agraria* (San Salvador, 1970), p. 219-220.

²¹ Asamblea Legislativa, *Memoria del Primer Congreso nacional de Reforma Agraria* (San Salvador, 1970), p. 220-222.

de la reforma agraria en El Salvador. Destacan, entre otros, Rafael Menjívar Larín y Fabio Castillo Figueroa. Fundamentaron la necesidad de una reforma agraria integral, profunda y masiva, apoyada en el concepto de justicia y propiedad privada en función social; trabajaron empíricamente la definición del límite máximo de la propiedad en 60 hectáreas en tierras de riego o su equivalente en seco²² y la organización de los propietarios en forma de cooperativas. Rafael Menjívar, además de escribir mucho sobre el tema, fue uno de los pensadores agrarios más importantes de la izquierda radical. Encabezó el equipo que redactó la plataforma programática para el futuro Gobierno Democrático Revolucionario de la Coordinadora Revolucionaria de Masas publicado el 23 de febrero de 1980. En dicha plataforma en el literal romano II, dedicado a los cambios estructurales en el numeral seis, proponen una reforma agraria:

Realizar una profunda Reforma Agraria que ponga la tierra, ahora en manos de los grandes terratenientes, a disposición de las grandes masas que la trabajan, de acuerdo a un plan efectivo que beneficie a las grandes mayorías de campesinos pobres, medios y asalariados agropecuarios y que promueva el desarrollo de la producción de la agricultura y la ganadería.

La Reforma Agraria no afectará a los pequeños y medianos propietarios de tierra, quienes recibirán estímulos y apoyo para hacerla producir cada vez mejor.²³

Una tercera influencia en el diseño de la reforma agraria provino de las instituciones internacionales y gubernamentales relacionados con el quehacer de la reforma agraria. Destacó la CEPAL que, aunque no tuvo un papel directo en el diseño, puso el tema en la agenda. Sí fue fundamen-

²² Asamblea Legislativa, *Memoria del Primer Congreso nacional de Reforma Agraria* (San Salvador, 1970), p. 248.

²³ Coordinadora Revolucionaria de Masas, «Plataforma programática para un Gobierno Democrático Revolucionario de la Coordinadora Revolucionaria de Masas,» *Estudios Centroamericanos*. Marzo-abril de 1980: 345.

tal la Alianza para el Progreso, como resultante de los acuerdos tomados por los presidentes americanos en Punta del Este, Uruguay. En la Carta, producto de ese encuentro, hay un pronunciamiento a favor de realizar reformas agrarias en Latinoamérica. La definición de reforma agraria, redactada en Punta del Este, fue retomada casi literalmente en la reforma agraria de Perú y en el Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria de 1970, definida por Guillermo Manuel Ungo, y aparece casi literalmente en la Ley Básica de Reforma Agraria de 1980. El papel jugado por la OEA en el diseño de la reforma ha pasado hasta hoy día casi desapercibido. Su Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) fue muy influyente en la preparación de funcionarios y en el diseño y ejecución la reforma.²⁴

La reforma agraria en su diseño y ejecución tuvo aportes de organizaciones privadas. El American Institute for Free Labor Development, una organización afiliada a la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO), contrató a Roy Prosterman, principal arquitecto de la reforma agraria de Vietnam, para trabajar en la reforma agraria de El Salvador. La fase III de la reforma agraria, que no era parte del proyecto de Álvarez Córdova, fue diseñada por este experto. En esta investigación hemos confirmado ese hecho a partir de un artículo escrito por él mismo en 1981.²⁵ Afirma que fue contratado por el ISTA para revisar la propuesta de la Ley Básica de la Reforma Agraria en febrero de 1980, y que a principios de abril fue llamado de emergencia para trabajar con Rodolfo Viera la propuesta de Ley llamada «Tierra para el que la trabaja» o «Tercera Fase». Esa vez trabajó directamente con Morales Erlich y Abdul Gutiérrez.²⁶ El 28 de abril el decreto 207 fue promulgado por la Junta Revolucionaria de Gobierno.

²⁴ I.E. Salvador, Seminario nacional de reforma agraria para oficiales de la Fuerza Armada (IICA Biblioteca, Venezuela).

²⁵ Roy L. Prosterman, Jeffrey M. Riedinger y Mary N. Temple, «Land Reform in El Salvador: The Democratic Alternative», *World Affairs* 144, n.º 1 (1981).

²⁶ Prosterman, Riedinger y Temple, «Land Reform in El Salvador: The Democratic Alternative».

Para cerrar el apartado del papel de las instituciones internacionales en el diseño y ejecución de la Reforma Agraria, hay que destacar el papel de la AID. En una consultoría, hecha por la Oficina del Inspector General para Auditoría/América Latina, AID, Departamento de Estado, llamado «Informe Sobre la Situación de la Reforma Agraria en El Salvador», y publicada en el 13 de enero 1984, se analizó la participación de la AID en el proceso de reforma agraria. Concluyeron lo siguiente: «A principios de 1976, USAID El Salvador intentó trabajar en un proyecto para apoyar al entonces recién creado ISTA, en su programa de adquisición y distribución de tierras».²⁷ El proyecto no se realizó como estaba planeado originalmente. «La AID interrumpió su participación activa en los programas de Reforma Agraria en El Salvador».²⁸ En relación a la reforma agraria de 1980 el informe dice: «Si bien la AID no tuvo información previa acerca del programa de reforma agraria del nuevo gobierno, se movió rápidamente para implementar un programa de apoyo, y firmó, para ese fin, los acuerdos iniciales del proyecto en julio de 1980».²⁹

A nivel de instituciones gubernamentales hay que destacar el trabajo de varias instituciones en el diseño de la reforma agraria. Primero, los trabajos preparatorios del Instituto de Colonización Rural y su sucesor el ISTA. Segundo, el papel de los diferentes ministros de Agricultura y sus comisiones desde la administración de Fidel Sánchez Hernández. Hacia 1981 durante la Junta de Gobierno la Comisión de Reforma Agraria Nacional (CORAN).

²⁷ United States. Dept. of State. Office of the Program Inspector General and United States. Agency for International Development, *El crimen de la reforma agraria de El Salvador: auditoría de la reforma agraria de El Salvador* (Centro de Estudios Económico-Sociales, 1984), p. 8-9

²⁸ United States. Dept. of State. Office of the Program Inspector General and United States. Agency for International Development, *El crimen de la reforma agraria de El Salvador: auditoría de la reforma agraria de El Salvador*, p. 8-9.

²⁹ United States. Dept. of State. Office of the Program Inspector General and United States. Agency for International Development, *El crimen de la reforma agraria de El Salvador: auditoría de la reforma agraria de El Salvador*, p. 8-9.

Queda por contestar por qué se modificó el proyecto original de reforma agraria diseñado por Álvarez Córdova. Jorge Villacorta sostiene que la Ley Básica que elaboraron en enero sufrió cambios en febrero e inicios de marzo. Cuando el documento se presentó a la junta, Abdul Gutiérrez lo pidió y dijo que primero lo discutiría con el alto mando antes de pasar a una etapa de mayor avance y ejecución. Regresó el documento con bastantes cortes sin quitar lo medular que era expropiar la tierra. Las modificaciones eran en la forma de pago, y se diferenciaban bonos A, B y C y los porcentajes de pago. Se introdujeron mayores niveles de porcentaje y mayores niveles de pago, lo que afectaba el monto de la deuda agraria. Luego, se introdujeron cambios en el método de valorar la tierra. Además, en el proyecto original se planteaba la cogestión que no duraba más de un año, pero en la reforma se volvió prolongada. Lo más importante es que se cambió la extensión de las tierras a ser afectadas: «Nosotros habíamos hablado que las fincas de café de altura deberían tener un máximo de 45 hectáreas y así hasta llegar a un máximo de 150 hectáreas como propiedad según los tipos de suelo y la zona, esto fue sustituido, y se dejó después de largos pleitos en dos tamaños, 100 y 150 hectáreas como límite máximo de tenencia».³⁰ Estos tamaños de la tierra quedaban totalmente deformados cuando se creó la famosa etapa tres, que no existía, más bien conocida como la famosa ley de Prosterman, el decreto 207, que no cambió la estructura de tenencia de la tierra.

En concreto, el único que se implementó es el decreto 154, que era transitorio, en el que de manera inmediata y en un solo acto se expropiaron las propiedades mayores de 500 hectáreas, pero esa era una medida transitoria para evitar la descapitalización de las empresas agrícolas. Lo expresado por Villacorta, demuestra efectivamente que la lucha política dentro la junta afectaron el diseño y la ejecución de la Reforma Agraria, lo que se ejecutó no estaba de acuerdo al plan original.

³⁰ Entrevista al ingeniero Jorge Villacorta no numerada. Roldán y Moreno, *La fase II de la reforma agraria: realidades y perspectivas*.

Ejecución de reforma agraria

La decisión de impulsar la reforma agraria en un contexto de guerra y ardua lucha de intereses no permite vacilaciones ni espera tener diseños y planes perfectamente diseñados y preparados. Prueba de ello es que el diseño de la fase III, como se ha dicho anteriormente, se hizo de manera emergente y ya con la reforma en curso. A ello debe sumarse la secretividad necesaria para ejecutar este tipo de proyectos. Entonces, la reforma arrancó con lo que se tenía. Probablemente nunca se dimensionó la cantidad de recursos económicos que demandaría y en este aspecto la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos fue vital durante los primeros cuatro años. En cuanto al personal técnico-administrativo las limitaciones eran notables. De la noche a la mañana, sin mayor preparación, la planta de agrónomos e ingenieros agrónomos del ISTA y el MAG pasaron de los gabinetes y los centros de investigación y asistencia técnica a coadministrar haciendas enormes. En la parte de movilización de recursos, las demandas fueron enormes. Solamente la Fuerza Armada desplegó temporalmente casi 10,000 elementos entre oficiales, clases y tropa, todo esto coordinado desde el Estado Mayor, lo cual implicó además la utilización de medios de transporte, combustibles, alimentos, equipo militar, etc.; lo mismo puede decirse del Ministerio de Agricultura y Ganadería y el ISTA, que también hicieron uso de todos sus recursos para dotar al personal técnico y de promoción social, de vehículos, combustibles y sus armas que consistía en el material de papelería a utilizar en la elaboración de documentos que servirían de base, para la legalización de la toma y posesión de los inmuebles afectados. En las haciendas, los antiguos administradores y trabajadores de la noche a la mañana pasaron a ser propietarios y coadministradores junto a los funcionarios del Estado. La legalización de las transferencias de tierras, primero del propietario individual al Estado, y segundo del Estado a los socios de las cooperativas, necesitó un ejército de abogados y notarios. El cambio de mentalidad necesario para todo esto no se podía dar de la noche a la mañana. Los campesinos no podían creer lo que veían. Los antiguos terratenientes fueron desposeídos de sus propiedades, de las jerarquías sociales y económicas que fueron establecidas durante siglos, quedaron hechas

pedazos y los trabajadores agrícolas pasaron a tomar la calidad de propietarios y coadministradores. Esto fue un terremoto económico, político y social en el campo. Dadas las circunstancias y el entorno de guerra, la ejecución de la intervención inicial se realizó con bastante velocidad y éxito. Se desconocen todos los detalles de la planificación de la ejecución de la reforma por la secretividad del proceso. En este trabajo se aportan nuevos elementos de ese proceso, aprovechando que la persona que escribe este artículo vivió de primera mano la experiencia de ejecución, ya que fue empleado por cuatro años del MAG y veintiséis años en el ISTA y dirigió la intervención en una hacienda. Una vez definida la fecha de inicio del proceso procedieron a reunir al personal técnico que trabajaría en la ejecución de la reforma en el Hotel Presidente.

El lunes 3 de marzo por la mañana, en las oficinas centrales del ISTA, el Ing. Manuel Valencia, gerente de Operaciones Agrarias del ISTA, se reunió con todo el personal técnico y de promoción campesina, y les comunicó que se iba a realizar la reforma agraria. Se generó una discusión sobre dos puntos: primero, solicitó la participación voluntaria, hubo técnicos que se negaron a participar; sin embargo, no fueron destituidos declarándoseles únicamente como rebeldes al proceso dado el grado de amistad y relación laboral y profesional existente entre funcionarios y técnicos del ISTA; segundo, la participación de la Fuerza Armada en las tareas de protección de los técnicos, dada la desconfianza hacia este sector por las experiencias pasadas y por el momento que se vivía por la diaria represión hacia las organizaciones populares. Varios se opusieron a ello, pero los que aceptaron participar terminaron asumiéndolo. Esa mañana el personal del ISTA fue trasladado al Hotel Presidente, para participar supuestamente en un seminario sobre coordinación interinstitucional. A esta reunión fueron convocados también parte de los técnicos de las diferentes direcciones del MAG, quienes a diferencia de los técnicos del ISTA, desconocían que se estaba planificando la implementación de la reforma agraria. Ellos pensaban que efectivamente estaban en un seminario de coordinación interinstitucional, ya que de eso se trató toda la reunión desarrollada el lunes 3 por la tarde.

El 4 de marzo, se trasladó con seguridad policial a los técnicos y promotores sociales hacia el Teatro Presidente, aparentemente para evitar que huyeran o que dieran a conocer anticipadamente la realización de este proceso; dadas las circunstancias, la seguridad policial era lógica puesto que el poder terrateniente no se iba a mantener pasivo. Es de recordar que a todo el personal se le asignó una tarjeta verde con la cual se identificaba que no podían salir del hotel, salvo los coordinadores que utilizaban una tarjeta de color blanco, la cual les permitía entrar y salir en cualquier momento del hotel. En la reunión, se presentó sorpresivamente el coronel Majano, quien se dirigió a los presentes haciendo énfasis que tenían el privilegio de formar parte del personal que participaría en la ejecución de la reforma agraria. A pesar de ello, el coronel Majano no informó cuándo daría inicio ni se permitió hacer preguntas; en consecuencia, todos quedaron a la expectativa de cuándo comenzaría. El miércoles 5 de marzo, se trasladó por la noche nuevamente a todo el personal al teatro; esta vez, se hicieron presentes el ministro y el viceministro de Agricultura, los ingenieros Octavio Orellana Solís y Jorge Villacorta, respectivamente, quienes anunciaron que la reforma agraria empezaría el día siguiente y no permitieron ninguna observación o preguntas, a pesar de que todavía quedaban muchas dudas sobre la reforma agraria. El punto central de la reunión fue asignar a cada equipo técnico, compuesto por tres personas, el nombre de la hacienda que les tocaba intervenir. Estas se asignaron por departamento, y se empezó por Ahuachapán y se terminó con La Unión; para ello, previamente por la mañana de este día, se había enviado a un grupo de cinco técnicos, incluyendo al relator, al Estado Mayor para que colaboraran con la ubicación de las haciendas en un mapa del país.

El día jueves 6 de marzo todos los equipos técnicos salieron del Hotel en vehículos del MAG e ISTA rumbo a las haciendas, ubicadas en los diferentes departamentos, exceptuando los que iban a San Miguel, Morazán y La Unión, quienes fueron trasladados al aeropuerto de Ilopango y de allí en dos aviones de la Fuerza Aérea a la pista Las Placitas en San Miguel. De allí, se les trasladó al cuartel de la Tercera Brigada, donde se procedió a la planificación de la intervención de las propiedades. De

igual manera, a todos los equipos de intervención se les asignó un grupo de militares, integrado por un oficial, dos clases y treinta soldados, para protegerlos en su intervención de las propiedades. Las intervenciones fueron rápidas. Durante la mañana del 6 de marzo se completó el 100%. Ese día el coronel majano se dirigió a la Nación afirmando: «Se están expropiando 376 latifundios que pertenecían a 244 expropietarios con una extensión total de 244,083 hectáreas, equivalentes a 320,439 manzanas con el objeto de adjudicarlas a organizaciones campesinas».³¹ Con este acto, Majano anunciaba una de las reformas políticas, económicas y sociales más importantes y radicales de la historia del país. Ante ese hecho, los campesinos observaban con cierta incredulidad y los terratenientes veían ante sus ojos algo que nunca pensaron que podía pasar en la tierra que gobernaron de manera casi absoluta. Sin duda, la promulgación fue producto de las luchas populares, pero también estará asociada a la ya figura histórica del coronel Majano y a la juventud militar. Majano pagó caro su liderazgo en la realización de las reformas: sufrió varios atentados contra su vida, tuvo que salir de la junta al exilio. Sin duda, es una figura notable de la historia nacional.

El mismo día 6 de marzo se convocaron a todos los residentes de las haciendas, para dar lectura de la Proclama de la Fuerza Armada y los decretos 153 y 154 de la reforma agraria, con lo cual se procedía a la intervención legal. Seguidamente se elaboraron las actas de intervención que firmaban los técnicos ejecutores, el oficial del ejército y el propietario, si al momento de la intervención este último estaba presente. Este documento se utilizaría después para la elaboración de la escritura de compra-venta, a favor del Estado. Estas actas de intervención no contaban al momento de su elaboración con la presencia de un notario o abogado, por ser una expropiación por ministerio de ley. Hubo raros casos

³¹ Discurso del Coronel DEM Adolfo Armando Majano Ramos, miembro de la Junta Revolucionaria de Gobierno, con motivo de la promulgación de la Ley Básica de la Reforma Agraria, 6 de marzo de 1980, en Publicaciones de la Secretaría de Información de la Presidencia de la República (San Salvador, 1980), pp. 5-12.

en que los propietarios estaban presentes para firmar las actas; en caso contrario, se les citaba para firmarlas en el ISTA. Muchos no llegaron y eso se hacía constar en las escrituras de compra-venta, lo que no impedía la expropiación. Luego de realizados estos procedimientos, se procedía a la elección de los consejos de administración de las incipientes cooperativas, los cuales en general quedaron integrados por personal administrativo y de campo del expropietario. En una segunda fase, se realizó la transferencia de las propiedades del Estado a los nuevos propietarios: los socios de las cooperativas.

Producto de estas intervenciones se expropiaron afamadas o legendarias haciendas; por ejemplo: Rancho Grande o Junquillo, en Ahuachapán, de Arturo Simeón Magaña hijo; San Rafael El Porvenir y San Miguel o La Candelaria, en Santa Ana, de Mercedes Gloria Salguero Gross; Cara Sucia, en Ahuachapán, de Salaverría Durán S.A.; La Labor, en Ahuachapán, de Alex Alfonso Salaverría Lagos y otros; La Magdalena, en Santa Ana, propiedad de La Magdalena S.A.; El Refugio, entre Santa Ana y La Libertad, de RED S.A. de C.V. (de la familia Daglio); Santa Cruz Tzulát, en Sonsonate, de Carlos Edgardo Menéndez Castro; Hacienda Los Lagartos, de la Compañía Agrícola Industrial Los Lagartos; Hacienda Miravalle, de la Familia Guirola; Hacienda San Isidro, en Sonsonate de Salmar S.A.; San Miguel Copapayo, de la familia Regalado Dueñas y otros; San Andrés, en La Libertad de la Sociedad Colectiva Civil Dueñas Trigueros y Compañía; Agua Fría, en La Libertad, de la Sociedad Empresa Cafetalera Sol Millet; El Espino, en La Libertad, de Roberto Dueñas Palomo y otros; Hacienda Pasatiempo, en La Libertad, de Rafael Meza Ayau; Santa Bárbara y Ama-yo, en Chalatenango, de Compañía Agrícola Bustamante; Atapasco y Hacienda Colombia, en La Libertad, de la Sociedad Jaime Álvarez y Compañía; El Jabalí, en La Libertad, de Aminta Letona de Parker; Hacienda La Cabaña, en El Paisnal, San Salvador de La Cabaña S.A.; El Cauca, en Rosario de La Paz, de Roberto Barahona Rengifo y otros; El Nilo, en La Paz, de Mario y Guillermo Sol Bang; Parras Lempa, en San Vicente, de la Sociedad Morataya Hermanos y Compañía; El Jobal o Espíritu Santo, en Usulután de la Sociedad Cocotera Sol Millet y Compañía; San Mauricio, Normandía y otras, en Usulután, de María Josefina Delpech de Dalton; La

Carrera, en Usulután, de La Carrera S.A. (Juan Wright); Nancuchiname, en Usulután, de las familias Baldochi Dueñas, Dueñas Palomo y Regalado Dueñas; El Tercio, en Usulután, de las familias De Sola Wright; Tamera, en San Miguel, de la Sociedad Poma Hermanos S.A.; Tierra Blanca, en San Miguel, de Salvador Mathies; Las Ceibas, en San Miguel, de Concepción Marina viuda de García Prieto; El Platanar y Tangolona, en San Miguel de Mauricio Borgonovo y compañía; El Obrajuelo, en San Miguel de la Sociedad Prieto Daglio y Compañía; Chilanguera y Singaltique, en San Miguel, de la sucesión de Abigail viuda de Giralt e hijos y compañía; San Ramón El Coyolito, en La Unión, de Cristiani Goodall y Compañía; El Retiro, en La Unión, de Juan Federico Schonemberg. Esta lista presenta una radiografía de las propiedades y famosos apellidos de la vida económica y política del país, muchos de ellos descendientes de presidentes o funcionarios gubernamentales.

Conclusión

El presente artículo da una contribución a la comprensión de tres aspectos de la reforma agraria. Primero, la lucha que se desarrolló entre los diferentes grupos de interés durante la coyuntura de su promulgación. La conclusión más importante en este aspecto es comprobar que la lucha política fue tan ardua que llevó a modificaciones importantes del proyecto original, elaborado por el equipo técnico dirigido por Enrique Álvarez Córdova. El proyecto de Álvarez se pensó sin etapas. Cuando se promulgó inicialmente se afectaron propiedades arriba de 500 hectáreas y una segunda etapa nunca se realizó. De forma apresurada se introdujo una «tercera etapa» ya examinada. Segundo, se examina el diseño del proyecto de reforma. Se demuestra que los equipos que tuvieron a cargo el diseño de la Ley Básica estudiaron muchos documentos y experiencias de reforma agraria en Asia y Latinoamérica. Su fundamentación principal fueron los documentos producidos en el Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, realizado por la Asamblea Legislativa en 1970. Tercero, se analiza la planificación de la ejecución de la reforma. Como es lógico, ese tipo de acciones se preparan con mucha secretividad y se ejecutan a toda velocidad. La junta de Gobierno, la dirección del MAG, del ISTA y

la Fuerza Armada tenían un plan preparado de intervención con los elementos básicos, principalmente los equipos de intervención en cada hacienda. Los equipos de intervención no tuvieron la preparación esperada, pero hicieron su trabajo. En la mañana del 6 de marzo de 1980 el 100% de las propiedades mayores de 500 hectáreas estaban intervenidas. A partir de ese momento comenzó una nueva historia sobre la tenencia de la tierra y la reforma agraria en El Salvador. Detalles de cómo se desarrolló todo el proceso no son tratados en este avance de investigación, ya que serán tratados de forma completa en la investigación sobre la reforma agraria de 1980.

REFERENCIAS

Libros

- United States. Dept. of State. Office of the Program Inspector and United States Agency for International Development. *El crimen de la reforma agraria de El Salvador: auditoria de la reforma agraria de El Salvador* (Centro de Estudios Económico-Sociales, 1984).
- Hándal, Schafik Jorge. *Legado de un revolucionario: del rescate de la historia a la construcción del futuro* (San Salvador: Instituto Schafik Hándal, 2011).
- Asamblea Legislativa. *Memoria del Primer Congreso nacional de Reforma Agraria*. San Salvador, 1970.
- Prisk, M.G.M.C., and M.G. Manwaring. *El Salvador at War: An Oral History of Conflict from the 1979 Insurrection to the Present*. DIANE Publishing Company, 1995.
- Roldán, Mario Reni y Moreno Alvergue, Luis Edmundo. *La fase II de la reforma agraria: realidades y perspectivas*, Tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador, 1989).
- Turcios, Roberto. *Guillermo Manuel Ungo: Una vida por la democracia y la paz*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2012.

Revistas

Coordinadora Revolucionaria de Masas. «Plataforma programática para un Gobierno Democrático Revolucionario de la Coordinadora Revolucionaria de Masas», *Estudios Centroamericanos*. Marzo - Abril de 1980.

Prosterman, Roy L., Jeffrey M. Riedinger, and Mary N. Temple. «Land Reform in El Salvador: The Democratic Alternative». *World Affairs* 144, no. 1 (1981): 36-54.

Fuentes primarias

Junta Revolucionaria de Gobierno. *Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador del 15 de octubre de 1979 y decretos n.º 1, 7, 114, 75, 157, 68, 9, 153, 154, 158, 166, 159, de la Junta Revolucionaria de Gobierno* (San Salvador, El Salvador, C.A: Publicaciones del Ministerio del Interior. Impr. Nacional, 1980).

Fuentes en soporte electrónico

Lagos Matus, Gustavo. «MacArthur y la transición de Japón a la democracia» [en línea] [consultado: 15 de enero de 2013], *Estudios Internacionales* <<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15119/19290>>