

El Proyecto 206 y el adiestramiento de técnicos en reforma agraria (1961-1968)

Project 206 and the training of technicians in agrarian reform in the 1960s

Matias Nahuel Oberlin Molina

*Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Ciencias
Económicas, Universidad de Buenos Aires - CONICET, Argentina*
matiasoberlin@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-9996-4170>

Resumen

Como respuesta a la Revolución Cubana, Estados Unidos cambió su estrategia hacia la región. A través de la Alianza para el Progreso (ALPRO) promovió una serie de transformaciones estructurales en los países del subcontinente, entre ellas la denominada reforma agraria integral que circuló a través del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la Organización de Estados Americanos. El propósito del Proyecto 206 era “adiestrar” técnicos que motorizaran reformas agrarias en la región, a través de cursos financiados por diversos organismos internacionales.

En este artículo realizaremos una reconstrucción de dicho proyecto: cuáles eran sus objetivos, cómo fue su conformación, qué cursos realizaron, qué materias dictaron y qué países participaron. A su vez, analizaremos cuál era el modelo de reforma agraria que se promovió en la región. Para ello indagaremos en los informes de actividades sobre el Proyecto 206 y las reuniones de directores del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Palabras clave: Reforma Agraria, Proyecto 206, Estudios Transnacionales, Guerra Fría, América Latina.

Abstract

In response to the Cuban Revolution, the United States changed its strategy towards the region. Through the Alliance for Progress (ALPRO), he promoted a series of structural transformations in the countries of Latin America, including the so-called comprehensive agrarian reform that circulated through Project 206 of the Technical Cooperation Program of the Organization of American States. The purpose of Project 206 was to “train” technicians who would promote agrarian reforms in the region, through courses financed by various international organizations.

In this article we will carry out a reconstruction of said project: what were its objectives, how was it formed, what courses were taken, what subjects were taught and which countries participated. In turn, we will analyze the agrarian reform model that was promoted in the region. To do this, we will investigate the activity reports on Project 206 and the meetings of directors of the Inter-American Institute of Agricultural Sciences.

Keywords: Agrarian Reform, Project 206, Transnational Studies, Cold War, Latin America.

Recepción: 12 Diciembre 2022 | Aceptación: 24 Mayo 2024 | Publicación: 01 Diciembre 2024

Cita sugerida: Oberlin Molina, M. N. (2024). El Proyecto 206 y el adiestramiento de técnicos en reforma agraria (1961-1968). *Mundo Agrario*, 25(60), e253. <https://doi.org/10.24215/15155994e253>



Introducción

La asimetría de la estructura agraria en América Latina, heredada del período colonial y profundizada con la consolidación de los Estados nacionales se cristaliza en sus arquetipos extremos: el latifundio y el minifundio. A lo largo del siglo XX esta asimetría fue puesta en discusión particularmente a través del reclamo de reforma agraria, que ha constituido no solo el objetivo principal de numerosos gobiernos –tanto surgidos al calor de una revolución social como de golpes militares o elecciones democráticas–, sino que, con el correr de los años, se ha conformado en un campo específico de los estudios latinoamericanos. Desde la temprana reforma agraria mexicana hasta las tardías nicaragüense y salvadoreña, el corto siglo XX en América Latina estuvo marcado por los aforismos “tierra y libertad” y “la tierra para el que la trabaja”.

En cuanto a los estudios sobre las reformas agrarias en el subcontinente latinoamericano, podemos señalar, en términos generales, que se han abordado desde una perspectiva fundamentalmente nacional –atendiendo a las condiciones económicas y sociopolíticas que hicieron posibles o necesarias las reformas agrarias locales– o, en el mejor de los casos, de manera comparativa (Deere y León, 2002; Chonchol, 2003). En esa misma clave, es decir, a través de una perspectiva nacional, en los últimos años desde la disciplina histórica se han realizado abordajes novedosos.¹ Sin embargo, es menester indicar que muy poco se ha investigado respecto a la circulación de ideas que han habilitado tanto la posibilidad de realizar reformas agrarias como los marcos (conceptuales, técnicos, financieros) en los que estas políticas de distribución de tierras se realizaron. Un artículo pionero en este aspecto es el de Javier Puente, recientemente publicado: “Tierra para el que la trabaja: el Proyecto 206 y la circulación de conocimiento agrario en América Latina, 1964-1974”.² De alguna manera, el presente artículo dialoga –tanto en su objeto de estudio como en su forma de abordaje– con el trabajo de Puente. Sin embargo, el texto de Javier Puente se aboca a comprender cómo los técnicos formados al calor del Proyecto 206 intervinieron en el desarrollo de las instituciones agrícolas de los distintos países latinoamericanos. Nuestro enfoque será distinto: buscaremos comprender qué tipo de conocimiento circuló a través del Proyecto 206 en lo referente específicamente a la reforma agraria. Nos limitaremos a analizar los primeros años del Proyecto 206, hasta que en 1967 se produjo el cambio de nombre que, consideramos, señaló la consolidación de la estrategia que motorizaba al proyecto.

El análisis que proponemos llevar adelante en este artículo parte de la reconstrucción de un objeto de estudio que ha sido muy poco abordado por la historiografía. Esta condición vuelve prioritario que nuestro recorte esté puesto en el material producido por el Proyecto 206 (los informes, cuadernillos, actas de reuniones) y en la reconstrucción de la historia institucional del mismo, con énfasis en la pregunta que nos orienta: ¿qué tipo de reforma agraria promovió el Proyecto 206? En este marco resultaría sumamente sugestivo un análisis de las trayectorias concretas de los actores, a quienes –en un proceso de circulación de ideas como el que se pretende llevar adelante– se los suele visualizar como simples correas de transmisión, sin profundizar en los grados de autonomía de dichos actores.³ Ese tipo de análisis amerita un desarrollo que excedería ampliamente los marcos del presente trabajo. El espacio con el que contamos en un artículo de estas características hace necesario que hagamos un recorte que dejará para futuras investigaciones las experiencias concretas y las biografías de quienes encarnaron las propuestas del Proyecto 206.

La reforma agraria integral

Consideramos que el concepto de reforma agraria es un concepto polisémico, es decir, que tiene tantos sentidos como sectores que levantan el reclamo. Carmen Soliz (2022) define a la reforma agraria como un campo de disputa retomando la definición de Bourdieu. Para trabajar sobre esta polisemia, recurriremos al análisis de Oszlak (2016), quien observa un balanceo del concepto entre dos polos extremos: un polo en el que

la reforma agraria es entendida como desarrollo económico (ruralista) y un polo en el que la reforma agraria es entendida como un acto de justicia social (agrarista).

Particularmente, el Proyecto 206 fue el encargado de promover un tipo de política de redistribución de tierras específica: la reforma agraria integral. El concepto fue fruto de la tensa triangulación entre los organismos internacionales, las reformas agrarias de la década de 1950 y la intervención estadounidense en el marco de la Guerra Fría Latinoamericana (Oberlin Molina, 2021). El mismo fue propuesto por primera vez por la delegación venezolana⁴ en la reunión conjunta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) en México en 1960 y adoptado en 1961 en la Carta de Punta del Este, acta fundacional de la Alianza para el Progreso (ALPRO). Según la formulación que ésta alcanzó en el marco de la ALPRO, la reforma agraria integral no solo implicaba redistribución de tierras, sino que se extendía también al otorgamiento de créditos, asistencia técnica y acceso a circuitos de comercialización y distribución de los productos. Sin embargo, encorsetaba a la reforma agraria en el polo del desarrollo económico (posiciones ruralistas).

No es el objetivo del presente artículo reponer el significado de la reforma agraria integral (que ya ha sido repuesto en otros trabajos), más bien nuestro foco estará puesto en cómo ese concepto circuló y logró instalarse como un significante común. Para analizar este espacio de circulación de ideas y personas consideramos adecuada la perspectiva transnacional. Desde fines de la década de 1990 los estudios transnacionales han insistido en la figura de *zonas de contacto* para referirse a los espacios que –por fuera de las fronteras de los estados nacionales– habilitaban la circulación de personas, objetos e ideas (Weinstein, 2013).

La carta de Punta del Este exhortaba a los diversos países del continente a avanzar en reformas estructurales, particularmente la reforma agraria integral. Para ello, el mismo día en que los diversos países latinoamericanos suscribieron la carta se creó una entidad que sería la encargada de coordinar las acciones de los diversos organismos internacionales en materia agraria: el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA). Pocos meses después, en noviembre de 1961, el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA aprobó el Proyecto 206 que –como veremos en el artículo– funcionaba en varios países y promovía la circulación de ideas y de personas. Proponemos, por lo tanto, caracterizarlo como una zona de contacto.

En este artículo realizaremos una reconstrucción de dicho proyecto, esto quiere decir: reponer cuáles eran sus objetivos, cómo fue su conformación, qué cursos realizaron, qué materias dictaron y qué países participaron. Para ello trabajaremos con los informes de actividades (trimestrales y anuales) sobre el Proyecto 206 y las reuniones de directores del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) que se encuentran en el repositorio digital del IICA.

El Proyecto 206

El Proyecto 206 no puede entenderse sin reponer, aunque sea brevemente, la historia del organismo que lo motorizaría: el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. El IICA surgió como una idea de Henry A. Wallace, secretario de Agricultura de Estados Unidos, en el VIII Congreso Científico Americano que se llevó adelante en Washington en mayo de 1940. El objetivo, según Wallace, era el establecimiento de un instituto de agricultura tropical para “que la agricultura del Hemisferio Occidental se desarrolle adecuadamente” (Coto, 1967, p. 472).⁵ El IICA nació al calor de la Segunda Guerra Mundial y con el objetivo de garantizar la producción de algunos cultivos que se volvieron escasos: el cacao, el caucho, maderas duras tropicales, etc. Para ello, inmediatamente emprendió esfuerzos en pos de la investigación agrícola.⁶ En 1946 comenzó una segunda etapa en la vida de esta institución, caracterizada por la educación para graduados.⁷ Se organizó al interior del IICA el departamento de Economía y Bienestar Rural y en 1947 se iniciaron los trabajos en sociología rural a partir de un acuerdo con la Universidad de Michigan. En 1949 el IICA estableció un servicio de intercambio

científico con el apoyo de la Fundación Rockefeller. Ese mismo año, el instituto fue incorporado a la OEA como el organismo especializado en agricultura del sistema interamericano (Coto, 1967, p. 481).

En 1950 comenzó lo que Rogelio Coto denomina la tercera etapa de desarrollo del IICA y que se prolongaría hasta 1959. Era aún una institución sumamente débil a comienzos de 1950, pero es en este período en el que cobrará mayor pujanza, particularmente a partir de tres actividades: el servicio de intercambio científico, el Proyecto 39⁸ del Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la OEA y el contrato con la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos. Esta etapa estuvo caracterizada por la descentralización: de la concentración de actividades en el valle de Turrialba en Costa Rica se pasó a coordinar actividades con distintas instituciones a lo largo del continente.

Finalmente, en la década del sesenta se produjo una cuarta etapa en el desarrollo del IICA, a la que Coto denomina como “la expansión”. En esta etapa de expansión las actividades del IICA se multiplicaron, fundamentalmente a partir de seis líneas de trabajo: desarrollo rural, fortalecimiento de instituciones, utilización de los trópicos, agricultura de las regiones áridas y andinas, programa cooperativo regional de enseñanza al nivel de posgraduación, e investigación en mejoramiento de cultivos y producción ganadera. Para ello concentró las actividades en 22 programas técnicos, entre los cuales se encontraba un programa de política agrícola que incluía la reforma agraria (Coto, 1967, p. 497).

Como señalábamos, en agosto de 1961 se suscribió el Acta Constitutiva del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), simultáneamente a la Carta de Punta del Este, que marcó el inicio de la Alianza para el Progreso. Los organismos que suscribieron el acta del CIDA (OEA, FAO, CEPAL, Unión Panamericana y el IICA)⁹ se comprometían a contribuir con la realización de los objetivos que se habían estipulado en el Acta de Bogotá y en la ALPRO, particularmente promoviendo la realización conjunta de programas de estudio de la agricultura latinoamericana que señalaran los motivos principales que impedían el desarrollo económico de la región.

En noviembre de 1961 fue aprobado el Proyecto 206 a cargo del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Se tituló “Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria”.¹⁰ El costo inicial del proyecto era 235.659 dólares, que incluía la formación de dos núcleos y el objetivo de llegar a cuatro núcleos y un monto de 376.194 dólares al tercer año. Se aprobó en una primera instancia en forma reducida con una asignación inicial de 84.000 dólares. El presupuesto iría creciendo año tras año hasta alcanzar un monto más o menos estable hacia 1967 (que rondaría los 700.000 dólares anuales) y llegar a un máximo histórico de 805.483,99 dólares entre julio de 1972 y junio de 1973 (IICA, 1975, p. 38). Hasta el año 1965 el proyecto fue íntegramente financiado por el PCT de la OEA y a partir de ese año fue creciendo paulatinamente la participación tanto de otros organismos, como del IICA (IICA, 1975, p. 42), que finalmente lo absorbió poco antes de su disolución hacia mediados de la década de los setenta.

El Proyecto 206 tenía una organización técnica, que constaba de un jefe,¹¹ tres especialistas en ciencias sociales, dos en ciencias agrícolas (“reconocimiento de recursos”), dos en administración pública o legislación agraria y un editor técnico. Además, contemplaba la contratación de cinco consultores de “alto nivel”, por períodos de entre dos y seis meses. A su vez, tenía una organización administrativa que era llevada adelante por el IICA en el Centro Interamericano de Reforma Agraria de la Universidad Nacional de Bogotá. Allí se realizaría el curso de un año de duración y quedarían localizados el jefe y los cuatro técnicos. El resto del personal se localizaría a razón de un especialista en cada una de las direcciones regionales del IICA. A medida que el Proyecto fue ampliando su ámbito de influencia conformó también dos centros nacionales de capacitación en reforma agraria: en noviembre de 1964 se creó el Centro Nacional de Capacitación de Reforma Agraria (CENRA), que funcionó en la ciudad de Lima (Perú), y en septiembre de 1966 se creó el Centro de Investigación y Enseñanza en Reforma Agraria (CIERA) en Ecuador. En el informe de actividades de 1975 (IICA, 1975, pp. 34-35) señalaban cuáles eran las principales instituciones colaboradoras o asesoras: el *Land Tenure Center* de la Universidad de Wisconsin, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de las Naciones Unidas –particularmente la FAO y el Fondo Especial para el Desarrollo (PNUD)–.

El objetivo fundamental del proyecto era incidir en las reformas agrarias del continente latinoamericano, particularmente a través de la formación de cuadros técnicos y ejecutivos: el denominado “adiestramiento”. Para ello desplegó una serie de acciones –que analizaremos en el siguiente subapartado– factibles de ser realizadas a través del otorgamiento de becas para los participantes.

Las becas eran financiadas fundamentalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el programa de Cooperación Técnica Internacional de la OEA. Dicho programa había surgido en 1949 a partir de un discurso del presidente Truman en el que señalaba la necesidad de “lanzar un nuevo programa que permita poner a disposición de los países subdesarrollados los recursos del progreso científico y los conocimientos técnicos para ayudarlos a realizar sus aspiraciones de una vida mejor” (AGN, 1964). El Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA creó entonces el Programa de Cooperación Técnica (PCT), que inició sus actividades en 1951 con su primer proyecto. Desde ese momento se habían creado 20 proyectos, entre los cuales se contaba el Proyecto 206 aprobado a finales del año 1961.

Un folleto que se encuentra en el Archivo General de la Nación de El Salvador (AGN, 1964) nos puede servir para ilustrar el sentido general del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. En 1964 la Unión Panamericana hizo llegar dicho folleto al Ministerio del Interior salvadoreño y ofreció 766 becas a profesionales latinoamericanos del PCT. Los cursos que se proponían abordaban diversas problemáticas, como Administración de Empresas (Proyecto 105), Capacitación y Estudios sobre Crédito Agrícola (201), Fiebre Aftosa (77), entre otros. El folleto señalaba el sentido del PCT:

Es una actividad continua de la Organización de Estados Americanos de carácter esencialmente educativo, cuyo objetivo es el adiestramiento avanzado de profesionales y técnicos graduados de los países miembros de la OEA, para promover y fomentar aquellas actividades que contribuyan más amplia y eficazmente al desarrollo económico-social de los países miembros de la OEA (AGN, 1964).

Luego de describir el Programa de Cooperación Técnica de la OEA, el folleto lo enmarcaba en la estrategia continental estadounidense de la Alianza para el Progreso. Al respecto refería:

La Alianza para el Progreso, a partir de 1961, dio un nuevo empuje a la cooperación interamericana para acelerar el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos. El PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA sin perder sus actividades originales, ha adaptado su política general y sus actividades a los objetivos de la Alianza. Las nuevas bases del PROGRAMA reiteran que su objetivo primordial es fomentar y realizar Proyectos en los Estados miembros, en el campo de la capacitación avanzada de técnicos y profesores, para acelerar el proceso de desarrollo económico y social de los pueblos americanos, fortaleciendo en la medida de lo posible las instituciones nacionales de educación. Complementando las actividades de adiestramiento, los Proyectos del PROGRAMA realizan otras actividades, tales como la investigación y el intercambio de conocimientos y experiencias tecnológicas y en algunos casos prestan servicios de asesoramiento a los Estados miembros de la OEA (AGN, 1964).

El Proyecto 206, por lo tanto, formaba parte de la estrategia estadounidense hacia la región que se había cristalizado en la Alianza para el Progreso y –si bien no era el único existente– tenía un objetivo específico que lo distinguía de los otros proyectos: adiestrar cuadros técnicos en reforma agraria, para promover un sentido común respecto a una problemática que se volvía urgente en América Latina, particularmente a partir del impacto de la Revolución Cubana. Para ello, desarrollaron cursos internacionales intensivos para capacitar a los encargados de ejecutar programas de reforma agraria de los diversos países, “adiestramiento en servicio” con prácticas en áreas pilotos de reforma agraria, viajes de estudio y “adiestramiento formal a nivel de postgrado” a profesionales. Además, esto se veía complementado con estudios de campo sobre los factores que determinaban estructuras agrarias a las que se consideraban defectuosas y las modificaciones que se recomendarían como pertinentes, el asesoramiento a gobiernos que solicitaran orientación en reforma agraria y

la promoción e intercambio de información sobre la reforma agraria tanto a nivel continental como fuera del continente americano.

El adiestramiento

Un primer grupo de actividades, que realizó el Proyecto 206 para la formación de técnicos, funcionarios y políticos, fueron los cursos de reforma agraria. El primer curso corto internacional de reforma agraria se llevó adelante del 8 de octubre al 14 de diciembre de 1962 en San José, Costa Rica, país donde el IICA tenía su sede. En dicho curso participaron 32 profesionales de 18 países. La mitad de los participantes al curso ocupaban cargos en los gobiernos vinculados a la reforma agraria o a la colonización. La mayoría de las becas provinieron del BID (18 becas) y del PCT-OEA (11 becas), y las tres restantes de los gobiernos locales. Puede observarse ya en la plantilla docente una clara predominancia de docentes con doctorados o vinculados a universidades norteamericanas.¹² El curso tenía una duración total de 130 horas, y podemos destacar en la currícula una insistencia en la vinculación entre la reforma agraria y el desarrollo. Las materias eran las siguientes: la reforma agraria y el desarrollo económico (20 horas), la reforma agraria y el desarrollo social (20 horas), las estructuras agrarias de los países (40 horas), modificación de las estructuras agrarias (40 horas) y administración de la reforma agraria (10 horas). La mitad de la duración del curso consistió en la parte aplicada del mismo que se llevó adelante en un área piloto de Costa Rica.

Para 1968 se habían realizado 10 cursos cortos¹³ a los que habían acudido un total de 268 participantes de 20 países latinoamericanos. Se destacó la participación de los delegados brasileños con 48 asistentes, seguidos por Argentina, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Chile, todos con alrededor de 20 participantes. Otro grupo de cursos eran los cursos regulares. De este tipo se realizaron cinco en esos años, cuatro sobre reforma agraria y uno sobre desarrollo rural. Todos ellos se realizaron en Bogotá donde estaba la sede del IICA-CIRA. A estos cursos asistieron 103 participantes de 17 países, y en ellos se destacó la participación de colombianos, brasileños y bolivianos con más de 10 asistentes por país.

Además de estos cursos se realizaron 15 cursos nacionales sobre distintas temáticas¹⁴ en Bogotá (4), La Paz (3), Santiago (3), Guatemala, Managua, Lima, Porto Alegre y Viosa (Brasil). A los mismos asistieron 407 participantes locales. A su vez, hubo 23 cursos realizados por el CENRA que funcionaba en Lima, Perú, a los que asistieron 813 personas, y 6 cursos dictados por el CIERA de Ecuador con 297 participantes. También se realizaron 7 seminarios (tres en Bogotá y uno en Campinas, Panamá, Maracay y Porto Alegre) entre 1963 y 1967 que contaron con 520 participantes.

En relación con estos seminarios, llama la atención que algunos de los que trataban sobre reforma agraria estuvieran dirigidos a los curas párrocos y al episcopado colombiano (en 1965 y en 1967, respectivamente).¹⁵ El documento del IICA que recoge la experiencia del segundo seminario nacional sobre reforma agraria para curas párrocos señala en su introducción, firmada por José Franco Ortega: “Por la compenetración que tiene el Párroco con los campesinos, nadie mejor que él está en capacidad de saber sus apremiantes e inaplazables necesidades y que la Reforma Agraria, concebida en principios cristianos y democráticos, es su redención” (IICA, 1965b, p. 6). El sacerdote, por lo tanto, era entendido como un interlocutor imprescindible con el campesinado.¹⁶ José Franco Ortega continuaba su argumentación del siguiente modo: “el Cura Párroco rural, por la índole de su misión sacerdotal y por las circunstancias que lo rodean puede hacer mucho bien al campesinado si conoce el mecanismo, los objetivos y las finalidades que persigue la Reforma Agraria Integral” (IICA, 1965b, p. 7).

Resulta relevante que en esta *zona de contacto* no solo circularan dirigentes políticos, funcionarios y técnicos, sino también miembros de la Iglesia católica. Vale la pena señalar que el inicio del Proyecto 206 es simultáneo al Concilio Vaticano II (1962-1965), punto de inflexión para la institución eclesiástica en términos generales y

para la Iglesia latinoamericana en particular, que empezó a tener un papel activo y de mayor injerencia en la discusión en torno a las condiciones materiales en las que vivían los pueblos latinoamericanos.

Un segundo grupo de actividades que llevó adelante el Proyecto 206 fueron las reuniones de ejecutivos de la reforma agraria. Este tipo de reuniones tenía como objetivo la aprobación de resoluciones a las que se les debía dar un estricto cumplimiento con la finalidad de instalar “programas de adiestramiento”. Se realizaron dos reuniones de ejecutivos del istmo centroamericano (San Salvador, 1966 y San José, 1967) y dos reuniones interamericanas de directivos de reforma agraria (Lima, 1965 y Santiago, 1967). En las mismas hubo 74 representantes de 11 países.

Un tercer tipo de actividades eran los viajes de estudio. Además de los viajes de los participantes a los cursos regulares se realizaron, en los años bajo estudio, 4 viajes intercontinentales en los que participaron 40 profesionales. Dos de ellos se realizaron a España, Francia, Italia e Israel y los otros dos a Japón, Taiwán¹⁷ y Filipinas. Por otro lado, los directivos de reforma agraria de los países del istmo centroamericano realizaron un viaje a Europa e Israel, del que participaron 9 delegados. Resultan sumamente llamativos los destinos elegidos. Un caso basta para ilustrar la perspectiva de los viajes. En el informe de julio de 1964 aparece un resumen del viaje a Taiwán, región que desde el año 1949 venía emprendiendo una reforma agraria. El mismo señala:

Durante las visitas de campo hubo oportunidad de apreciar la evolución del standard de vida del campesino chino. A la par de la reducida choza de barro y paja de arroz, se levantan espaciosas y modernas construcciones de ladrillo. Un altísimo porcentaje tiene luz eléctrica (IICA, 1964, p. 65).

Inmediatamente, el texto resalta lo que denomina los “factores de éxito de la reforma agraria China” (se refiere a Taiwán):

- a. Deseo sincero, verdadero, de realizarla.
- b. Continuidad en su ejecución.
- c. Ejecución pacífica y gradual. Fijación de metas, con períodos fijos para alcanzarlas.
- d. Labor preparatoria, previa a la ejecución:

Catastro.

Codificación.

Investigación.

Obtención del apoyo de los agricultores y las mayorías ciudadanas.

Aquiescencia de los terratenientes, lograda a través de la persuasión.

- e. Organización, planificación.
- f. Coordinación.
- g. Objetividad (IICA, 1964, p. 65).

El fragmento seleccionado ilustra el carácter de las reformas que promovía el Proyecto 206. Es casi una hoja de ruta de lo que, sostenían, debían ser las reformas agrarias en América Latina. Debemos destacar la caracterización que se realiza de una “reforma agraria exitosa” (objetiva, coordinada, planificada, con aquíescencia de los terratenientes, ejecución gradual, etc.), por contraposición a las reformas agrarias que habrían fracasado. La construcción de un paradigma de reforma agraria “exitosa” por contraposición al “fracaso” de otras reformas agrarias ameritaría una investigación específica aparte. Sin embargo, no se puede dejar de señalar, en este punto específico, que esos paradigmas deber ser leídos a la luz de la estrategia estadounidense para la región.

Un cuarto grupo de actividades eran las denominadas “adiestramiento en servicio”. Este nombre se utilizaba para referirse a la capacitación de un número pequeño de profesionales, con la supervisión de alguno de los técnicos del proyecto. La finalidad era “estudiar problemas específicos y con duración determinada por la naturaleza del problema” (IICA, 1968, p. 42). Dentro de los trabajos del proyecto, dicha búsqueda se realizó en

distintos países (Colombia, Brasil, Guatemala, República Dominicana, Panamá, Paraguay, El Salvador y Chile) en los que se brindó “adiestramiento en servicio” a 138 profesionales.

Un quinto grupo de actividades realizadas durante este período son las investigaciones y publicaciones. Entre 1962 y 1968 se contabilizaron 29 investigaciones promovidas por el Proyecto 206, que van desde estudios comparativos de legislación de reforma agraria hasta estudios específicos sobre producciones locales como la caña en Brasil o el mercadeo de huevos en Colombia, pasando por estudios sobre el sindicalismo en algún país de la región o las repercusiones de la reforma agraria venezolana en otros países. A su vez, se realizaron 153 publicaciones, en su gran mayoría de material para los cursos de reforma agraria o informes.

Por último, el Proyecto 206 contempló la asesoría (“asesoría, consulta y capacitación recíproca”) a los gobiernos locales por temas específicos, vinculados a la reforma agraria y al desarrollo rural. Para 1968 se contabilizaban asesorías a 18 países distintos de la región. La capacitación recíproca promovió la movilidad y la circulación de ideas entre centros especializados en colonización o reforma agraria en la región. Para 1968 se habían realizado siete instancias de capacitación recíproca.

Tabla 1
Resumen de actividades del Proyecto 206

Actividad	Número	Participantes	Países
1. Capacitación			
Cursos regulares Internacionales	5	103	17
Cursos cortos internacionales	10	268	17
Cursos nacionales	15	407	8
Cursos en centros nacionales	29	1.170	2
Seminarios	7	520	17
Reuniones de directivos reforma agraria	4	74	12
Viajes de estudio intercontinentales	5	49	15
Viajes de estudio a países americanos	6	103	17
Adiestramiento en servicio	20	138	8
Capacitación recíproca	7	25	7
2. Investigación			
Estudios adelantados	29		
3. Servicios de asesoría			18
Total		2.857	

Fuente: IICA (1968, p. 53).

La Tabla 1 sintetiza lo que hemos expuesto y ayuda a dimensionar el nivel de injerencia del Proyecto 206 en las políticas vinculadas a la reforma agraria en América Latina, particularmente durante la década de 1960. El objetivo era tensionar la discusión sobre la reforma agraria hacia el polo del desarrollo económico. Todos los cursos propuestos avanzaban en un concepto específico de reforma agraria (la reforma agraria integral) que se encontraba plasmado ya en la Carta de Punta del Este. Esto explica cómo, en lugares y momentos distanciados a lo largo de la década, el concepto de reforma agraria integral cobró protagonismo. Finalmente, en 1967 (tan solo 6 años después de su creación) el Proyecto 206 llamado “Capacitación y Estudios sobre reforma agraria” – a pedido del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso– se fusionó con el Proyecto 201 denominado “Capacitación y Estudios sobre Crédito Agrícola”. Desde ese año el Proyecto 206 pasó a denominarse “Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria”.¹⁸ La reforma agraria había fijado su destino en el continente atada al desarrollo rural, abandonando las posiciones agraristas que primaron en la primera mitad del siglo.

Para finalizar, podemos señalar que la década de 1960 se caracterizó por una multiplicación de los debates y las legislaciones en torno a la reforma agraria en el subcontinente latinoamericano. En parte, esa multiplicación se debió a que de dichas iniciativas dependía la posibilidad de acceder a los beneficios de la Alianza para el Progreso. Leyes, comisiones de estudio, asesoramientos, fundación de institutos y viajes de estudio son algunos de los ejemplos de lo que podríamos denominar “la primavera” de las reformas agrarias en América Latina.¹⁹ Nada de todo esto podría haberse llevado adelante sin el accionar de este organismo particular: el Proyecto 206. Esa multiplicación de las políticas y debates en torno a la distribución de las tierras estuvo sujeta al encorsetamiento del concepto, cuyo sentido quedó atado al de desarrollo. La reforma agraria se había convertido en una estrategia más para el despegue económico de los “países subdesarrollados”. El latifundio, desde esa concepción, no era un problema porque privara a poblaciones enteras de la posibilidad de reproducir su vida sino porque era improductivo. No nos debería llamar la atención, por lo tanto, que en la década siguiente el debate sobre la reforma agraria fuera perdiendo protagonismo a medida que se consolidaba el paquete tecnológico promovido por el paradigma que se denominó “la Revolución Verde”.

Conclusión: la circulación de ideas y la fusión entre reforma agraria y desarrollo

Los estudios transnacionales han insistido en las últimas décadas en la necesidad de estudiar las denominadas *zonas de contacto*, es decir, los espacios más allá de los límites nacionales donde circulaban ideas, personas, objetos de consumo (Weinstein, 2013). El Proyecto 206 puede ser entendido como una zona de contacto. Javier Puente sostiene que “El Proyecto 206 inauguró una nueva manera, transnacional y circulatoria, de formular políticas de Estado sobre el gobierno de sus estructuras agrarias de producción” (Puente, 2020, p. 247). Conformó “una red densa de transmisión de saberes estatales (...) una nueva geopolítica de la ruralidad a una escala sin precedentes” (Puente, 2020, p. 235).

Uno de los principales objetivos del Proyecto 206 fue el intercambio de ideas con respecto a uno de los temas urgentes en la década de 1960 en América Latina: la reforma agraria. Un tópico que crecía al calor del conflicto bipolar y de las experiencias cubana, boliviana y guatemalteca de la década de 1950. Resulta imprescindible, por lo tanto, interpretar el Proyecto 206 en el marco de la política estadounidense hacia la región en el contexto de la Guerra Fría. Para ello, el Proyecto 206, realizó los cursos, viajes, asesoramientos, reuniones, publicaciones en un intento por definir el rumbo y el sentido de una política pública que aparecía como inminente y necesaria.

Seis años después de su lanzamiento, el primero de julio del año 1967, el Proyecto 206, llamado “Capacitación y Estudios sobre reforma agraria”, se fusionó con el Proyecto 201, denominado “Capacitación y Estudios sobre Crédito Agrícola”, a pedido del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP). A partir de ese momento, el Proyecto 206 funcionó con el nombre “Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria”, siempre administrado por el IICA y con sede en el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA) ubicado en la Ciudad Universitaria de Bogotá.

La estrategia continental del Proyecto 206 buscó, por lo tanto, destacar una serie de reformas agrarias (Taiwán, Japón, Filipinas), que se calificaron como exitosas (en contraposición con otras reformas que habrían “fracasado”) y un tipo específico de las mismas: la reforma agraria integral. Es decir, se buscaba una reforma agraria que impulsara los procesos de modernización en el agro latinoamericano. Parafraseando a Paul Gilroy (2014 p. 14), en la década de los sesenta se produjo una “fatídica confluencia”,²⁰ entre el concepto de reforma agraria y el concepto de desarrollo económico. Esa confluencia fue la consecuencia del accionar específico de un programa que debe ser estudiado de manera transnacional: el Proyecto 206.

Referencias

- AGN. Archivo General de la Nación de El Salvador (1964). *Fondo: Ministerio de Gobernación*. Bloque 3 E-61. Caja Becas. Carpeta 1964.
- Chastain, A. y Lorek, T. (2020). *Itineraries of Expertise: Science, Technology, and the Environment in Latin America's Long Cold War*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cheng, C. (1964). *La reforma agraria en Taiwán*. España: Compañía China de Publicaciones.
- Chonchol, J. (2003). La reforma agraria en América Latina. En J. Vargas Vega (Coord.), *Proceso agrario en América Latina* (pp. 205-222). La Paz: Plural Editores.
- Coto, R. (1967). El IICA y la OEA. En IICA y ALAF, *Las ciencias agrícolas en América Latina* (pp. 465-506). San José: IICA.
- Cuvi, N. (2009). Las semillas del imperialismo agrícola estadounidense en el Ecuador. *Revista ecuatoriana de historia*, 30, 69-98.
- Deere, C. D. y León M. (2002). *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, estado y mercado en América Latina*. México: UNAM.
- Gilroy, P. (2014). *El atlántico negro. Modernidad y doble conciencia*. Madrid: Akal.
- Handy, J. (2013). *Revolución en el área rural: conflicto rural y reforma agraria en Guatemala (1944-1954)*. Guatemala: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- IICA. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. *Informes trimestrales y anuales del proyecto 206 de la OEA*. Disponibles en el repositorio digital del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas: <https://repositorio.iica.int/>
- IICA. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (1965). *Informe de actividades en 1964 del proyecto 206*. Costa Rica: IICA-CIRA.
- IICA. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (1965b). *Segundo seminario nacional sobre reforma agraria para curas párrocos*. Bogotá: IICA-CIRA.
- IICA. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (1968). *Programa interamericano de desarrollo rural y reforma agraria*. Aedita Editores.
- IICA. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (1975). *Informe de Evaluación del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA*, IICA-CIRA.
- Martocci, F. y Zuleta, M. C. (2023). Los caminos de la innovación: retos tecnológicos y dilemas ambientales en el agro latinoamericano. *Quinto sol*, 27(3). <https://doi.org/10.19137/qs.v27i3.7712>
- Méndez Rojas, D. (2021). La agricultura como puente. Becarios guatemaltecos de la fundación Rockefeller en México: un viaje de ida y vuelta, 1949-1976. *Oficio. Revista de Historia e Interdisciplina*, 13. <https://doi.org/10.15174/orhi.vi13.175>
- Oberlin Molina, M. N. (2021). Guerra Fría y reforma agraria en América Latina: la gestación del concepto de reforma agraria integral. En A. Schneider (Comp.), *América Latina: bajo la sombra de la Guerra Fría* (pp. 49- 82). Buenos Aires: Teseo.
- Oszlak, O. (2016). *La trama oculta del poder. Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*. Santiago de Chile: LOM.
- Puente, J. (2020). Tierra para el que la trabaja: el Proyecto 206 y la circulación de conocimiento agrario en América Latina 1964-1974. En F. Purcell y R. Arias Trujillo (Eds.), *Trascendiendo fronteras: Circulaciones*

y espacialidades en torno al mundo americano (pp. 229-254). Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes.

Soliz, C. (2022). *Campos de revolución. Reforma agraria y formación del Estado en Bolivia 1935-1964*. La Paz: Plural.

Tinsman, H. (2009). *La tierra para el que la trabaja. Género, sexualidad y movimientos campesinos en la Reforma Agraria chilena*. Santiago de Chile: LOM.

Weinstein, B. (2013). Pensando la historia más allá de la nación: La historiografía de América Latina y la perspectiva transnacional. *Aletheia: Revista de la Maestría en Historia y Memoria de la FaHCE*, 3(6). Recuperado de https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6118/pr.6118.pdf

Notas

1 Ejemplo de ello son los recientes estudios de Heidi Tinsman (2009), Carmen Soliz (2022), Oscar Oszlak (2016), Handy (2013), entre otros.

2 Otro trabajo que desde una perspectiva transnacional busca estudiar la circulación de ideas en torno a las políticas agrarias es el reciente artículo de Diana Alejandra Méndez Rojas (2021).

3 Respecto a este tipo de análisis respecto al rol de los técnicos se recomienda la obra editada por Chastain y Lorek (2020) y el dossier coordinado por Martocci y Zuleta (2023).

4 Por lo que he podido reponer luego de la escritura de dicho artículo hay un caso anterior al caso venezolano donde aparece en un texto legislativo la reforma agraria integral: la constitución política de la provincia de Neuquén (Argentina) del año 1957. Sin embargo, no era un texto legislativo de dimensiones nacionales. La vinculación entre ese texto legislativo y el texto impulsado por los promotores de la reforma agraria en Venezuela aún no ha sido repuesta y amerita futuras investigaciones.

5 Dos años después, El IICA se fundó originalmente como sociedad sin fines de lucro aprobada por las leyes del Distrito de Columbia, Estados Unidos. El Consejo Directivo de la Unión Panamericana lo aprobó pocos meses después, el 7 de octubre de 1942, y nombró a su primer director, el Dr. Earl N. Bressman, y a su primer secretario, José L. Colom, jefe de la Oficina Agrícola de la Unión Panamericana. En 1944 se llevó adelante una convención multilateral para reconocer el carácter permanente del IICA en la que firmaron representantes de Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Estados Unidos (Coto, 1967, pp. 472-473). En 1946 fue nombrado el Dr. Ralph H. Allee como director del IICA. Para ese momento varios países más se habían suscripto a la Convención: El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Venezuela. La cuota de suscripción era de un dólar por cada mil habitantes. Posteriormente aumentó a 1,25 dólares por cada mil habitantes (Coto, 1967, p. 475).

6 Para profundizar respecto a los centros de investigación agrícola que se promovieron en América Latina desde la década de 1940 existe una abundante bibliografía. Particularmente, recomiendo el artículo de Nicolás Cuví (2009).

7 En este período el IICA le concede especial importancia a la sociología rural a través de estudios que tenían como objetivo el “desarrollo de la comunidad”, actividades que según Rogelio Coto podrían considerarse de las pioneras en sociología rural en el marco de instituciones internacionales en América Latina (Coto, 1967, p. 479).

8 El Proyecto 39 del PCT de la OEA se denominaba “Enseñanza técnica para el Mejoramiento de la Agricultura y la Vida Rural”. En su conformación participó el equipo técnico del IICA. Desde el año de su fundación en 1951 comenzó a funcionar bajo la administración del IICA y continuó bajo su órbita hasta el año 1966. Durante su vigencia se formaron entre 8 mil y 10 mil profesionales de todo el continente en materias como dasonomía, ecología, economía agrícola, bibliotecología, zootecnia, sociología, suelos, pasturas, educación para el hogar, extensión agrícola, etc. (Coto, 1967, pp. 484-487; IICA, 1975, pp. 9-10).

9 El Banco Interamericano de Desarrollo se sumó al CIDA en enero de 1962.

10 Otros antecedentes importantes del proyecto son los siguientes: la I Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Problemas Conexos de la Agricultura Mundial (Estados Unidos, 1951); el I Seminario sobre Tenencia de la Tierra en América Latina –promovido por la FAO y el gobierno brasileño– (Campinas, Brasil, 1953); el Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes (Panamá, 1957) que recomendó fortalecer al IICA además de realizar estudios sobre uso, tenencia y clasificación de las tierras; la Conferencia Económica de la OEA (Buenos Aires,

1957) que asumió las recomendaciones del Comité de Representantes de los Presidentes; la Operación Panamericana promovida por Juscelino Kubitschek en agosto de 1958; el II Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra (Montevideo, 1959); la V Conferencia Interamericana de agricultura (México, 1960) y el “Acta de Bogotá” (1960).

11 En el período que analizamos en este artículo la dirección del proyecto fue ejercida en un primer momento por el Dr. Malcolm MacDonald (1962-1965), sociólogo rural estadounidense. Sin embargo, las sucesivas direcciones dan cuenta del intento de involucrar técnicos latinoamericanos en el proceso: en una segunda instancia fue ejercida por quien siendo ministro de agricultura de Venezuela había impulsado la reforma agraria y el concepto de reforma agraria integral, el Dr. Víctor Giménez Landínez (1965-1967) y en tercer lugar por el Dr. J. Emilio G. Araujo (1967-1968), agrónomo brasileño. Posteriormente al período analizado en este artículo asumirían la dirección del proyecto el Dr. Enrique Torres Llosa (1968-1970), abogado peruano y el ingeniero agrónomo colombiano Enrique Blair (1970-74). A su vez, la jefatura fue moviéndose de lugar. En su fase inicial se ubicó en Colombia, en 1965 se trasladó temporalmente a Washington hasta noviembre de 1967. En enero de 1968 se trasladó al IICA en Costa Rica y en 1973 volvió a Washington (IICA, 1975, pp. 21-22).

12 El curso estuvo a cargo del Dr. José Marull, director de la oficina de planeamiento del IICA. Los profesores de este primer curso fueron el Dr. Antonio Posada, colombiano con un phd en la Universidad de Wisconsin, el Dr. T. Lynn Smith proveniente de la Universidad de Florida, el Dr. Antonio M. Arce, sociólogo, miembro del IICA y con un doctorado en Michigan State University, el Dr. Raymond Penn de la Universidad de Wisconsin, el Dr. John Timmons de la Universidad de IOWA, el Dr. Antonio Merchán del Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela, el Dr. José Marull con un doctorado en la Universidad de Cornell y director de planeamiento del IICA y el Ing. Fernando Suárez de Castro, también del IICA.

13 San José (Costa Rica, del 8 de octubre al 14 de diciembre de 1962), Campinas (Brasil, del 20 de mayo de al 20 de junio de 1963), Panamá (Panamá del 31 de marzo al 30 de mayo de 1964), Lima (Perú, del 15 de junio al 15 de julio del 64), Buenos Aires (Argentina, del 28 de septiembre al 28 de noviembre de 1964), Guatemala (República de Guatemala, del 12 de julio al 4 de septiembre de 1965), Tucumán (Argentina, del 20 de septiembre al 20 de noviembre de 1965), Lima (Perú, del 18 de octubre al 11 de diciembre de 1965), Asunción (Paraguay, del 4 de septiembre al 4 de noviembre de 1966) y San Salvador (El Salvador, del 3 de octubre al 29 de noviembre de 1966).

14 Las temáticas de los cursos fueron: formación de gerentes de cooperativas, reforma agraria, auxiliares de divulgación, tenencia de la tierra y reforma agraria para estudiantes universitarios, comunicación para la reforma agraria, reforma agraria para estudiantes de agronomía, promotores de desarrollo rural en programas de reforma agraria integral, promotores de reforma agraria integral, capacitación a nivel de la planificación de la reforma agraria, reforma agraria y desarrollo rural, uso y manejo de los recursos naturales para el desarrollo rural, reforma agraria para postgraduados, capacitación en planificación del desarrollo de un área de reforma agraria.

15 Es importante señalar en este punto el rol de la Iglesia latinoamericana en los años sesenta tanto en la organización de comunidades campesinas como en la difusión de ideas de transformación social que luego cristalizarían en experiencias como las comunidades eclesiales de base, organizaciones campesinas o la teología de la liberación entre otras. Todo esto fue posible a partir de las transformaciones surgidas en el seno de la Iglesia católica al calor del Concilio Vaticano II.

16 En el mismo documento se encuentra un texto de Giménez Landínez que se titula “La iglesia y la reforma agraria”. Allí, el exministro de Agricultura de Venezuela comienza afirmando: “maravilloso colaborador de la Reforma Agraria es y será siempre el Sacerdote. Nuestros pueblos son fundamentalmente cristianos y ustedes son los principales dirigentes de esa inmensa comunidad rural latinoamericana que más que ninguna vive profundamente apegada a sus principios y doctrina. Por eso, no es aventurado afirmar que sin la ayuda de ustedes será muy difícil realizar la Reforma Agraria en nuestros países” (IICA, 1965b, p. 17). En el texto, Giménez Landínez insistía en la necesidad de promover la reforma agraria integral.

17 El caso de Taiwán es sumamente llamativo. En varias ocasiones es señalado como el paradigma de reforma agraria “exitosa”. En América Latina va a circular el libro de Chen Cheng *La Reforma Agraria en Taiwán* que fue publicado por la Compañía China de Publicaciones en castellano en el año 1964. En el prólogo, escrito en 1961, Chen Cheng afirmaba que el objetivo de la reforma agraria era “liberar al capital del trabajo” y “acelerar la productividad de la tierra” (1964, pp. XI-XII). El caso taiwanés amerita una investigación aparte, particularmente para reponer la circulación que tuvo en América Latina.

18 En el año 1967 en la sexta reunión anual de la junta directiva del IICA que se llevó adelante en Río De Janeiro se eliminaron los 22 Programas Técnicos y se reagruparon en tres programas básicos: educación agrícola superior, investigación agrícola y desarrollo rural y reforma agraria. Este último tenía como objetivo “promover el mejoramiento de las instituciones de Desarrollo Rural y Reforma Agraria de los Estados miembros, como instrumentos esenciales para el desarrollo económico y social de las Américas” (Coto, 1967, p. 498). Cada uno de estos programas básicos estaría integrado por proyectos.

19 En algunos países para cumplir con los requerimientos de la ALPRO se aprobaron leyes sobre el tema que nunca se aplicaron. Por ejemplo, el caso de Brasil luego del golpe de Estado de 1964. En otros Estados se aprobaron leyes que incorporaron el concepto de reforma agraria integral y plantearon en sus articulados objetivos centrados en el aumento de la producción y la productividad, siguiendo el modelo de la reforma agraria venezolana que había impulsado quien luego dirigió el Proyecto 206, Víctor Giménez Landínez. Al no poner en discusión la asimetría de la estructura agraria (latifundio-minifundio), muchas veces las legislaciones promulgadas terminaron funcionando como leyes de colonización que incorporaron tierras estatales al mercado de tierras. Eso podemos observarlo en los casos de Ecuador, Colombia, Panamá y Honduras. En otros lugares se habilitaron debates sobre la reforma, pero no se llegó a legislar en estos años (como en Argentina y el Salvador). Por último, los casos de Chile y Perú, si bien ambos iniciaron sus procesos de reforma en los marcos de la ALPRO, tuvieron otros derroteros.

20 Paul Gilroy utiliza esta expresión para dar cuenta de los problemas que han derivado de la confluencia de los conceptos de nacionalidad y cultura.