

Estructura y Reforma Agraria en América Latina

Durante los años 60, la conflictividad social en las áreas rurales, generada principalmente por una estructura agraria que marginaba a la inmensa mayoría de la población campesina, y los deseos de frenar los posibles efectos de la revolución cubana, llevaron a parte de los gobiernos latinoamericanos a poner en práctica reformas agrarias. Pero, en los años posteriores, la escasa voluntad política a la hora de llevarlas adelante, por un lado, y el empeoramiento de la situación socioeconómica de las masas campesinas, por otro, hacen que el problema agrario siga siendo una de las grandes asignaturas pendientes en América Latina y que su solución, tras décadas convulsivas, deba pasar, necesariamente, por un rediseño democrático del agro.

Juan Carlos Martínez Aniorte *

* Colaborador del Centro de Estudios para América Latina (CEDEAL). Madrid.

La Estructura Agraria Latinoamericana

AMÉRICA Latina llegó a mediados del siglo XX con una estructura agraria heredada de la colonia y consolidada durante el siglo XIX. Fue, precisamente, durante el pasado siglo cuando tuvo lugar la apropiación de la mayor parte de las tierras latinoamericanas y su transformación en grandes dominios, como consecuencia de la introducción del capitalismo en la región y de la especialización de ésta en la producción exportadora (agropecuaria y minera).

Este tipo de estructura agraria se conformó en torno al eje latifundio-minifundio, binomio en el que se basa la organización social y económica del agro latinoamericano y cuyo desarrollo estuvo, en todo momento, bajo el dominio de una reducida oligarquía y estrechamente ligado a los intereses del capital extranjero. De hecho, «el régimen latifundario tiene su origen en la donación inicial de grandes cantidades de tierras a un número limitado de personas, las cuales pasaron a controlar, limitar y obstaculizar el acceso a las mismas» (1).

Junto a la gran hacienda, base de la acumulación capitalista, ha coexistido un elevado número de minifundistas que, en calidad de propietarios o arrendatarios, combinan una agricultura de subsistencia con trabajo temporal en las haciendas. En el caso de los pequeños arrendatarios, éstos reciben la parcela ya sea a cambio de días de trabajo, de parte de la cosecha o aceptando un reducido salario, constituyéndose así, junto con los campesinos sin tierra, en mano de obra barata a disposición de las necesidades de la producción de las grandes haciendas. Gracias a los minifundistas, que representan en el conjunto de América Latina aproximadamente el 50 por 100 de la fuerza de trabajo agrícola, las oligarquías regionales, además de disponer de mano de obra barata, se libran, en parte, del problema de crear empleo permanente para la masa de población rural. A ello se unen los trabajadores sin tierra, especialmente en países de gran densidad de población, que suponen la existencia de un gran contingente de campesinos en busca de empleo, cuya presión sobre la demanda de trabajo impulsa los salarios a la baja.

Los escasos recursos que se generan en el minifundio, acentúan la

(1) Furtado, Celso: *La Economía Latinoamericana. Formación Histórica y Problemas Contemporáneos*. México, Siglo XXI editores, 1976, página 91.

tendencia de los pequeños productores (y sus familiares) a emplearse en trabajos estacionales, con el objeto de obtener ingresos adicionales que les permitan llevar una vida más digna. En los últimos treinta años, la precaria situación rural y los rápidos procesos de industrialización generaron grandes flujos de migración campo-ciudad: de acuerdo a las estimaciones de la OIT en 1980, de 4 a 6 millones de trabajadores agrícolas latinoamericanos (10-15 por 100 de la Población Económicamente Activa), vivían en las ciudades. Sin embargo, la «válvula de escape» de la migración no ha servido para aliviar la situación en el agro: «La persistencia de la concentración latifundaria de la tierra y la carencia de tierras para la mayoría de los campesinos (...) se ha agravado hoy en día, a pesar de la fuerte urbanización de la población rural, debido a un doble fenómeno que se está produciendo: la proletarianización de los trabajadores rurales, por una parte y, por otra, el aumento del número de minifundios» (2).

Esta precaria situación no es consecuencia de la falta de desarrollo. A partir de los años 50 se produjo un importante esfuerzo de modernización y diversificación con el empleo, cada vez más generalizado, de nuevos insumos tecnológicos; una expansión apreciable del mercado interno, unido al crecimiento demográfico y a la urbanización acelerada; y un incremento de la producción agroexportadora. La pobreza de las familias campesinas fue, entonces, consecuencia de que este desarrollismo se produjera en el marco de «una fuerte concentración del monopolio de la tierra en favor de las oligarquías de otras épocas y de las nuevas clases privilegiadas de esta modernización conservadora de finales del siglo XX (nuevos latifundistas, burguesías industriales, bancarias y comerciales y sociedades multinacionales)» (3).

Este esfuerzo de modernización contó, a partir de los años 60, con un mecanismo instrumental a utilizar en el campo: las políticas de reforma agraria, que más allá de intentar ampliar los mercados internos y de integrar a las masas rurales a las economías nacionales, la mayor parte de las veces desviaron las presiones campesinas sobre la tierra hacia terrenos

(2) Chonchol, Jacques: «La evolución de la agricultura latinoamericana desde 1950 a 1980: crecimiento, modernización y marginalidad de los campesinos». En: Martner, G. (coord.), *El desafío latinoamericano*. Caracas, Edit. Nueva Sociedad, 1987, p. 262.

(3) Chonchol, J.: «El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina». En: *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*. Amsterdam, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), n.º 46, junio, 1989, p. 7.

baldíos para colonizar, y mantuvieron el concentrado bloque de explotación latifundista. Así, el esquema vigente de modernización capitalista ha acentuado el carácter concentrador del modelo de crecimiento agrícola, y ha profundizado la brecha tecnológica entre las grandes explotaciones, cada vez más dependientes del mercado internacional, y las economías campesinas. Esto trajo como consecuencia que los potenciales beneficiarios de las reformas agrarias quedaran al margen de ellas.

Reforma agraria: cambiar para que nada cambie

LA década de 1950 finalizó con un hecho histórico que convulsionó a toda América: el triunfo de la revolución en Cuba, en 1959, fue percibido por los gobiernos del continente, incluido el de Estados Unidos, como un aviso de que el mantenimiento de las estructuras sociales, políticas y económicas imperantes podría desembocar en procesos parecidos al cubano en sus respectivos países. A raíz de ello, junto a otros factores no menos importantes que serán analizados posteriormente, los gobiernos latinoamericanos se comprometieron a realizar reformas agrarias.

En Cuba, antes de la revolución, las «empresas norteamericanas controlaban, sólo en propiedades vinculadas a los centrales azucareros, más del 13 por 100 del territorio». Además, «el grado de concentración de la propiedad agrícola era de tal magnitud (...) que unos 4.000 propietarios eran dueños de casi la mitad de todo el territorio nacional y del 57 por 100 del área en fincas» (4). Esta estructura de la propiedad hizo inevitable que la aplicación de reformas estructurales en el campo chocara con los intereses de los grandes propietarios, compañías norteamericanas incluidas.

La génesis de las profundas transformaciones sociales en el agro tuvo su origen en la primera ley de reforma agraria (17 de mayo de 1959), a través de la cual se expropiaron los latifundios que excedían las 30 caballerías (402,6 has.) y se nacionalizaron los que estaban en poder de compañías estadounidenses. A la vez, se entregó la tierra a todos aquellos que explotaban parcelas como arrendatarios, medieros y precaristas, liberando

(4) Aranda, Sergio: *La revolución agraria en Cuba*. México, Siglo XXI, 1968, p. 170.

del pago de la tierra, en cualquiera de sus expresiones, a más de 100.000 campesinos, y consolidando así la alianza pretendida por el nuevo gobierno con los medianos y pequeños campesinos.

En cuanto al destino de las tierras expropiadas, Cuba se desmarcó de las políticas previamente aplicadas en América Latina (5) (repartir las tierras entre los trabajadores que las cultivaban), trazando un camino distinto: seguirían constituyendo unidades económicas bajo una administración única, y no se dividirían ni serían entregadas en propiedad individual a los trabajadores. Esto permitiría convertir las enormes plantaciones cañeras, organizadas en forma capitalista, en granjas estatales y cooperativas de gran extensión, en las que serían más fácilmente aplicables las técnicas modernas de explotación.

Pero la pervivencia parcial de los modos de explotación capitalista fue interpretada por los dirigentes revolucionarios como un obstáculo para la construcción del socialismo; la segunda ley de reforma agraria (octubre de 1963) estableció como máximo de tenencia en propiedad aquellas parcelas que rebasaran las 67 has., con lo que pasó a manos del Estado el 70 por 100 de las tierras fértiles del país. La pervivencia de pequeños propietarios se consolidó con la creación de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).

En síntesis, la construcción del socialismo en Cuba significó el desalojo del poder político, económico y social de las oligarquías dominantes tradicionales y de sus aliados, las compañías transnacionales. Los gobiernos del continente buscaron a toda costa evitar su propagación en aquellas regiones de este modelo cubano de cambio.

A partir de 1961, el Gobierno de Estados Unidos, bajo la Administración Kennedy, propuso a los países latinoamericanos la llamada Alianza para el Progreso (ALPRO), a través de cuyo pacto los gobiernos de la región se comprometieron a realizar reformas estructurales como la reforma agraria, en contrapartida a la recepción de ayuda estadounidense. Los objetivos de estas reformas agrarias pueden sintetizarse así:

— La necesidad de ampliar las bases de sustentación de manufacturas y servicios en el campo orientó las reformas en el sentido de transformar a los campesinos en compradores de insumos y bienes industriales, en pro-

(5) Fue el caso puntual de México, a partir de 1910 y especialmente durante la presidencia de Cárdenas (1934-40); Guatemala, durante el breve período de gobierno democrático de Arbenz (1950-54); y Bolivia, como consecuencia de la revolución de 1952.

ductores de materias primas para la industria y en pequeños empresarios agrícolas.

— Mejorar las condiciones de vida del campesinado, incorporándolo a la demanda interna mediante la mejora de sus ingresos, y aumentando la producción de alimentos.

Como puede apreciarse, el objetivo final no era la redistribución masiva de la propiedad de la tierra, ni el cambio en los patrones de distribución social del ingreso, sino que «Todas las reformas agrarias del siglo XX en América Latina, exceptuando la cubana y posiblemente la nicaragüense, han tenido el objetivo último de fomentar el desarrollo del capitalismo en la agricultura. En todos los casos, estas reformas agrarias fueron implementadas para contrarrestar algunas de las contradicciones económicas y sociales que en puntos particulares de la historia caracterizaron los patrones de desarrollo de los países de Latinoamérica, bajo la lógica de la desarticulación social» (6), haciendo de los cambios la fórmula para la permanencia de las estructuras de larga duración.

Dos excepciones significativas: Chile y Perú

SIN embargo, en la mayor parte de los países en los que se aplicó este tipo de reforma agraria los esfuerzos reales fueron débiles y se limitaron a fomentar planes de colonización en la periferia, transformando a los campesinos «beneficiados» en la fuerza básica de reproducción del modelo agrícola. Ya a mediados de la década de 1960, los planes de reforma agraria en la mayoría de los países carecían de impulso político serio, en parte, debido a que desencadenaron una peligrosa expectativa en relación con el modelo de redistribución de la tierra, terminando por estancarse de manera irreversible. Sin embargo, dos casos constituyeron la excepción: Chile y Perú.

En Chile, con la llegada de la Democracia Cristiana al poder, se inició un proceso de reforma agraria que se profundizaría durante el gobierno de Allende. La agricultura no era la principal fuente de empleo del

(6) Janvry, Alain de: *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1985, p. 202 (traducción propia).

país (ocupaba al 22 por 100 de la PEA) y al no afectar al sector medular de la economía se hizo más factible su aplicación. Fue la necesidad chilena de generar un mayor desarrollo agrario, capaz de apoyar al desarrollo industrial, uno de los principales motivos para la puesta en marcha de la reforma.

La DC expropió entre 1965-70 unos 3,5 millones de has.; el gobierno de Allende (1970-73) lo hizo sobre unas 5,3 millones de has. La diferencia fundamental, entre ambos períodos, estuvo básicamente en la concepción bajo la cual debería darse la explotación de las tierras afectadas. Mientras el gobierno democristiano favoreció la asignación de tierras en propiedades individuales, su sucesor trató de estimular la organización colectiva de la producción, lo que provocó fuerte oposición campesina al resistirse al uso colectivo. Pese a las dificultades, los beneficiarios de la reforma llegaron a representar en 1972 alrededor del 11 por 100 de la fuerza de trabajo agrícola, transformándose de manera importante el agro chileno, al liquidar casi en su totalidad el latifundismo, y crearse un sector amplio de propiedades de medianas dimensiones. A partir de 1973, con la implantación de la dictadura, el proceso quedó paralizado, iniciándose su desmantelamiento.

En Perú, el gobierno militar del presidente Velasco Alvarado llevó adelante un importante proceso de reforma agraria que intentó ser un instrumento de transformación de las estructuras del país. La distribución desigual de las tierras y la concentración de la propiedad terrateniente en Perú, una de las más altas en América Latina, así como la interrelación de los intereses extranjeros y las oligarquías nacionales, constituían para los militares golpistas un obstáculo para el proyecto de desarrollo nacional.

En el marco de la llamada «revolución humanista», se puso en marcha la ley de reforma agraria (junio de 1969) que seguía las directrices de la ALPRO y la CEPAL. «La principal característica de la ley de reforma agraria del gobierno militar es su alcance universal. Afecta a las grandes plantaciones de algodón y azúcar, a las cuales no divide sino transforma en grandes cooperativas que incluyen a las industrias afines. Sin embargo, no es una ley revolucionaria, (...) prevé la indemnización de los antiguos propietarios y se plantea los siguientes objetivos: a) defensa de la pequeña y mediana propiedad; b) desarrollo de las cooperativas; c) aumento de la producción» (7).

(7) Rouquié, Alain: *El Estado militar en América Latina*. México, Siglo XXI, 1984, pp. 350-351.

La transformación agraria peruana quedó subordinada al objetivo de formar un vasto mercado interno, por lo que se fraccionaron muy pocas propiedades y, en casi todos los casos, se enmarcó a los beneficiarios en organizaciones de producción colectiva. Los alcances de la reforma no fueron pocos: entre 1969-78 se expropiaron unos 10 millones de has. y fueron afectadas más de 350.000 familias (la tercera parte de la población rural). El proceso, debilitado en las postrimerías del régimen velasquista, sólo favoreció de manera marginal a las comunidades indígenas de la sierra y selva, y fue, ante todo, una operación que buscaba incrementar el potencial económico del Estado y la obtención de capitales necesarios en apoyo de la industrialización del país.

La década de 1970 supuso un retroceso generalizado de las políticas de reforma agraria, las cuales fueron prácticamente olvidadas, acentuándose en muchos casos la concentración de la tierra. En el terreno político, se generalizaron en América Latina los gobiernos militares autoritarios; en el económico, al entrar en crisis los procesos industrializadores que habían pretendido la sustitución de importaciones, se abrieron las fronteras al ingreso de productos agrícolas básicos (en perjuicio de la producción nacional) y se adaptaron las estructuras productivas a las demandas y fluctuaciones del mercado internacional, apostando decididamente por la agricultura comercial en busca de la generación de divisas que permitieran afrontar el creciente endeudamiento externo.

Estas nuevas políticas, junto al olvido de la reforma agraria, condujeron al incremento de la pobreza de la mayoría de la población campesina, al aumento generalizado de la conflictividad social en el campo, a la transferencia de subempleo rural a subempleo urbano y al crecimiento de las grandes urbes. Este modelo, autoritario en lo político y orientado «hacia afuera» en lo económico, constató que «el capitalismo dependiente puede encontrar mercado para sus productos fuera de sus propios trabajadores, creadores de la riqueza del país, aunque esto se haga a costa de las libertades más elementales, del mantenimiento de la más profunda miseria de su pueblo, de aumentar la explotación sobre sus obreros y de tener que crear un gigantesco aparato represivo para sustentar este “modelo” de crecimiento» (8).

La situación descrita se refleja en los índices de pobreza rural. En un

(8) Dos Santos, Theotonio: *Brasil: la evolución histórica y la crisis del milagro económico*. México, Editorial Nueva Imagen, UNAM, 1978, página 92.

estudio de la CEPAL, hacia 1980 el 35 por 100 de la población de la región vivía en condiciones de pobreza (el 23 por 100 de las familias urbanas y el 56 por 100 de las familias rurales). En este estudio, la CEPAL considera «pobreza» cuando los ingresos familiares no alcanzan a cubrir el conjunto de los gastos de vida (alimentación, vestuario y vivienda). Estos porcentajes sobrepasan el 80 por 100 de los hogares rurales en Bolivia y Haití, entre 70-75 por 100 en Brasil y El Salvador, el 60 por 100 en Colombia, Honduras, Paraguay y Venezuela, y el 50 por 100 en Chile, Jamaica y Panamá (9).

Todo ello es claro indicativo de que los intentos de reformas estructurales en el agro, lejos de lograr los objetivos de aliviar la conflictividad social y arrebatar banderas a los movimientos revolucionarios, aumentaron la sensación de frustración entre el campesinado y los movimientos de protesta en el campo. La respuesta de las clases dominantes ha sido la utilización de la violencia represiva, bajo el argumento del respeto y salvaguarda de la legalidad. Ejemplos de ello son la violencia ejercida por los latifundistas en Brasil, quienes recurren a auténticos ejércitos privados y matones a sueldo para defender sus propiedades e intimidar a los campesinos (distintas fuentes han estimado que, entre 1964 y 1985, hubo en Brasil más de 1.100 asesinatos de campesinos y defensores de la causa campesina); y Guatemala, en donde el ejército ha sido responsable, en las últimas dos décadas, de cientos de masacres contra la población indígena rural.

Revolución y reforma en los años 80

A principios de la década de 1980, algunos países realizaron, una vez más, intentos de reformulación en pos de una solución al problema agrario. Estas políticas reformistas tuvieron gran incidencia en una región que se convirtió en foco de la atención mundial: Centroamérica. El triunfo de la Revolución Sandinista en julio de 1979, supuso el inicio en Nicaragua de importantes transformaciones estructurales. Una de las primeras medidas fue la confiscación de las propiedades de la familia Somoza y sus asociados, pasando a propiedad del

(9) Chonchol, J.: «El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina», op. cit., p. 7.

Estado unas 2.000 fincas (el 20 por 100 de la tierra agrícola del país), que conformaron el Área de Propiedad del Pueblo (APP). Además, los precaristas, aparceros y colonos tomaron posesión legal de la tierra que trabajaban.

El Gobierno fomentó la organización campesina en cooperativas, mostrando gran voluntad política al conceder facilidades de acceso al crédito, asistencia técnica y social, sin precedentes en la historia del país. En los primeros 5 años de la revolución hubo prioridad del gobierno por conformar, ensanchar y consolidar el sector agrario de propiedad estatal: la tenencia se alteró en favor del área estatal y cooperada, que pasó de 0 a 40 por 100 a costa de los latifundios mayores de 350 has., los cuales se reducen de 36 a 11 por 100 (10). Desde 1985, la distribución de las tierras afectadas tuvo como principal orientación su entrega al campesinado; la necesidad de fortalecer la base popular sandinista en el campo determinó la entrega de tierras de la APP en propiedad a los campesinos.

Durante el período de reforma agraria, se benefició a un total de 86.565 familias (alrededor del 50 por 100 de las familias campesinas nicaragüenses), entregándoseles 1,8 millones de has. Con esto se redistribuyó la tercera parte del área en fincas del país (11). La revolución, con sus logros y sus defectos, realizó una importante transformación del agro nicaragüense, cambiando las relaciones sociales y dando un gran impulso, a pesar de las dificultades, al desarrollo de las fuerzas productivas en la agricultura.

El proceso sandinista fue un gran impacto para el resto de países centroamericanos, en especial para El Salvador. A principios de 1980, la inestabilidad político-social, la crisis económica y el creciente auge y apoyo popular que estaba alcanzando el movimiento revolucionario impulsaron al Gobierno, con el apoyo abierto de Estados Unidos, a aplicar un proyecto netamente contrainsurgente de «guerra con reformas». En este sentido, el gobierno de la Democracia Cristiana llevará adelante una serie de reformas estructurales que buscarán generar una base social y restar reivindicaciones a las fuerzas opositoras.

En marzo de 1980, el Gobierno salvadoreño decretó la ley de Reforma Agraria con apoyo técnico y financiero estadounidense, reforma inspirada —con dos décadas de retraso— en las patrocinadas por la ALPRO en los

(10) Núñez Soto, Orlando: *Transición y lucha de clases en Nicaragua, 1979-1986*. México, CRIES, Siglo XXI, 1987, p. 172.

(11) *Ibíd.*, p. 171.

años 60. Pero la política reformista chocó, desde un principio, con la férrea oposición de la oligarquía; el sector reformado (que incluyó la constitución de cooperativas y de pequeños propietarios) afectó a menos de la tercera parte de las tierras cultivables del país; la asistencia prometida por Estados Unidos fue escasa; y las tierras más ricas y productivas, núcleo del poder de la oligarquía cafetalera, apenas se vieron afectadas. A partir de 1989, el gobierno derechista de ARENA impulsó un proceso destinado a revertir la reforma agraria, emprendiendo el desmantelamiento de las cooperativas y fomentando la parcelación y la propiedad individual sobre la tierra. A raíz de los acuerdos de paz, firmados en enero de 1992, el Gobierno se ha comprometido a impulsar la reforma agraria; de su cumplimiento o no depende, en buena medida, la consolidación de la paz en el campo salvadoreño.

Tras una década de reforma-contrarreforma en El Salvador, las condiciones de vida y subsistencia de las familias campesinas se ha deteriorado. En 1991, según la «Encuesta de hogares para el área rural», un 60 por 100 de las familias rurales se encontraban por debajo de la línea de pobreza extrema, mientras que la mitad de las tierras agrícolas del país estaban ociosas (12).

Comentarios finales

DE lo dicho hasta ahora, es posible concluir que, para la aplicación de una reforma agraria efectiva en América Latina, es necesaria la implementación de políticas a mediano o largo plazo con un actuar continuo y decidido desde las instancias políticas. Un claro ejemplo de ello es el de Nicaragua, donde el cambio de gobierno, en 1990, ha supuesto una paralización (y un peligro de reversión), que no ha permitido continuar con las reformas emprendidas en los años 80.

Por otro lado, es necesario el logro de un consenso a nivel nacional que permita superar la barrera que los intereses minoritarios de la clase dominante suponen para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. La creación de este consenso es, hoy día, casi utópica en las sociedades latinoamericanas. Para que se consiguiera, sería preciso «superar los prejuí-

(12) ECA: *¡Tierra abandonada, tierra ocupada!* UCA «José Simeón Cañas». San Salvador, mayo, 1991, n.º 511, p. 460.

cios, combatir las ideologías y controlar los intereses de la actual coalición de la modernización conservadora (...). Para esa coalición conservadora la economía campesina no es, por otra parte, sino un sector refugio funcional a los intereses de la agricultura capitalista que debe ser limitado a las tierras más marginales» (13).

Pero no solamente de la clase dominante; también es necesario realizar una importante labor de educación, organización y concientización de las masas campesinas para lograr una mayor integración entre los intereses nacionales y sus intereses particulares.

Un aspecto que puede considerarse favorable es el actual apoyo internacional a políticas de desarrollo agrario, a través de una serie de proyectos que se están poniendo en marcha en distintos países de América Latina por parte de Naciones Unidas, CEE, organizaciones no-gubernamentales, bancos regionales de desarrollo, organismos de cooperación, etc.

Finalmente, lo que parece evidente es que las actuales políticas neoliberales pueden significar una importante tasa de acumulación de ingresos para las oligarquías dominantes, pero no implican necesariamente el desarrollo de la sociedad en su conjunto, ni suponen (en todo caso lo contrario), un mejoramiento del nivel de vida de la población rural. Por ello, se puede apuntar que, en los próximos años, la pobreza de la mayoría de población campesina y la falta de un desarrollo integrado del agro seguirán siendo una de las principales asignaturas pendientes de las sociedades latinoamericanas.

(13) Chonchol, J.: «El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina», op. cit. p. 14.