

Reformas agrarias en Europa y América Latina:
¿motor del cambio social o asignatura pendiente?
Un panorama comparativo desde el siglo XX corto

Land reforms in Europe and Latin America:
social change's driver or pending subject?
A comparative overview since
the short XXth century

Sergio Riesco Roche

Sergio Riesco Roche

Universidad Complutense de Madrid, Departamento de Economía Aplicada,
Estructura e Historia

ORCID: 0000-0003-1429-8111

REFORMAS AGRARIAS EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA: ¿MOTOR DEL CAMBIO SOCIAL O ASIGNATURA PENDIENTE? UN PANORAMA COMPARATIVO DESDE EL SIGLO XX CORTO

La cuestión de la reforma agraria ha sido fundamental a lo largo del siglo XX. Aunque hoy esté relativamente en desuso, los planteamientos sobre cómo debe ser la relación entre los medios rurales y urbanos suponen un revival del papel de las reformas en la construcción de los Estados contemporáneos. En este texto se traza una visión a largo plazo durante el siglo de los conflictos. Los dos grandes momentos reformistas se produjeron en las posguerras de 1918 y 1945. En la primera, marcada por la revolución rusa y la mexicana, fueron los países de Europa Central y Oriental los principales protagonistas. En la segunda, América Latina, algunos países de África y de Asia acometieron estos procesos con desiguales resultados. En ambas oleadas, se plantea el status anticíclico de los casos español en la década de 1930 y el de Portugal tras la Revolución de los Claveles. En líneas generales, se ha ofrecido una visión excesivamente crítica de las reformas como procesos más bien radicales. Sin embargo, los resultados muestran que fueron mucho más moderadas y que finalmente fueron un paso más en la transición hacia un modelo de agricultura capitalista basado en medianas y grandes empresas que a finales del siglo XX terminaron por acometer su integración en el proceso de globalización. Se defiende también la utilidad que tiene el estudio de las reformas agrarias comparadas por dos razones: por un lado, su contribución a la construcción del Estado y a la democratización de territorios que venían de modelos profundamente desiguales y autoritarios; por otro, cómo su identidad como una de las grandes utopías del siglo XX tiene presente y futuro en el contexto de los grandes desafíos de las sociedades actuales.

Palabras clave: Política agraria; reforma agraria; política pública; instituciones; desarrollo económico.

AS REFORMAS AGRÁRIAS NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA: MOTOR DE MUDANÇA SOCIAL OU ASSUNTO INACABADO? UM PANORÂMICA COMPARATIVA DESDE O INÍCIO DO SÉCULO XX

A questão da reforma agrária tem sido central ao longo do século XX. Embora esteja atualmente relativamente desatualizada, as abordagens sobre como deve ser a relação entre os meios rural e urbano representam um renascimento do papel das reformas na construção do Estado contemporâneo. Este texto adota uma visão de longo prazo do século de conflitos. Os dois grandes momentos reformistas ocorreram durante o período do pós-guerra, nomeadamente em 1918 e 1945. No primeiro, marcado pelas revoluções russa e mexicana, os países da Europa Central e Oriental foram os principais protagonistas. No segundo período, a América Latina, alguns países africanos e asiáticos empreenderam estes processos com resultados variados. Em ambas as vagas, discute-se o caráter contra cíclico do caso espanhol nos anos 30 e do caso português após a Revolução dos Cravos. De um modo geral, foi apresentada uma visão excessivamente crítica das reformas, considerando-as como processos bastante radicais. No entanto, os resultados mostram que foram muito mais moderados e que acabaram por representar mais um passo na transição para um modelo de agricultura capitalista baseado em médias e grandes empresas, que no final do século XX acabou por ser integrado no processo de globalização. A utilidade do estudo das reformas agrárias comparadas é ainda defendida por duas razões: por um lado, o seu contributo para a construção do Estado e para a democratização de territórios que se encontravam organizados segundo modelos profundamente desiguais e autoritários; por outro, a sua identidade como uma das grandes utopias do século XX está presente e continuará a estar no contexto dos grandes desafios das sociedades atuais

Palavras-chave: Política agrária; reforma agrária; políticas públicas; instituições; desenvolvimento económico.

LAND REFORMS IN EUROPE AND LATIN AMERICA: SOCIAL CHANGE'S DRIVER OR PENDING SUBJECT? A COMPARATIVE OVERVIEW SINCE THE SHORT XXTH CENTURY

Land reform was a central issue throughout the 20th century. Although it is now relatively outdated, the question of what the relationship between rural and urban environments should be like is reviving the role of reform in contemporary state-building. This text takes a long-term view through a century of conflicts. The two great moments of reform occurred in the post-war periods of 1918 and 1945. In the first, marked by the Russian and Mexican revolutions, the countries of Central and Eastern Europe were the main protagonists. In the second period, Latin America, some African and Asian countries undertook these processes with mixed results. Both waves discuss the counter-cyclical status of Spain in the 1930s and of Portugal after the Carnation Revolution. In general, there has been an overly critical view of the reforms as radical processes. However, the results show that they were much more moderate, and were ultimately a further step in the transition to a model of capitalist agriculture based on medium and large enterprises, which at the end of the 20th century was integrated into the globalisation process. The usefulness of the study of comparative agrarian reforms is also defended on two grounds: on the one hand, their contribution to the construction of the state and the democratisation of territories that emerged from deeply unequal and authoritarian models; on the other, how their identity as one of the great utopias of the 20th century has a present and a future in the context of the major challenges facing contemporary societies.

Keywords: Land policy, land reform, public policy, institutions, economic development.

«El argumento económico más poderoso en favor de la reforma agraria no se basa en la productividad, sino en la igualdad»

Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX* (1994)

1. Introducción

La idea de reforma agraria no está de moda en el siglo XXI a pesar de que la función social del mundo rural ante los desafíos del cambio climático sí que es objeto de debate. El sector primario sigue siendo *el sustento del hombre* (Polanyi, 1977) por lo que parece tener sentido una interpretación del mundo contemporáneo desde esa dimensión. Si tras la Revolución francesa se comenzó a denominar Antiguo Régimen a todo el sistema político, económico y social construido a partir de la *globalización temprana* (Dobado, 2023), con la idea de reforma agraria ocurre algo parecido. El largo proceso que comienza con la privatización de bienes comunales desde el último tercio del siglo XVIII (Allen, 1991; Linebaugh, 2021) y continúa con la consolidación de la propiedad agraria capitalista durante el Ochocientos, también ha sido denominado como *reforma agraria liberal* (Pan-Montojo 2018, p. 32). Sin embargo, para el siglo XX, el concepto suele ser controvertido según el complemento circunstancial que se le atribuya: Europa central y oriental, América Latina, Asia o Península Ibérica. A ello también habría que añadir el contexto temporal al que se aluda: no significa lo mismo durante el período de entreguerras ni mucho menos durante la Guerra Fría dependiendo del bloque al que nos refiramos.

Una definición operativa es la de un «conjunto de operaciones que tienden a transformar la estructura territorial de una región mediante la modificación de las relaciones sociales, con el fin de asegurar la mejora de las técnicas de cultivo y el aumento de la producción agrícola» (Le Coz 1975, p. 11). Mucho más recientemente, dos expertos en el tema lo han definido de un modo mucho más preciso al especificar la idea de reforma agraria integral como «redistribución de la propiedad de la tierra acompañada de una estrategia holística en la que el Estado proporciona apoyo, facilita el acceso al crédito y a los inputs necesarios para la producción y en general, orienta y coordina un proceso integrado de *agrarian reform*» (Botella y González Esteban 2023, p. 211).

El marco geográfico que analizamos es Europa, especialmente los países del Sur; y América Latina, donde la variedad de situaciones no permite un análisis pormenorizado de cada caso sino algunos apuntes historiográficos sobre algunos casos particulares de enorme influencia. Utilizamos el versátil concepto de «siglo XX corto», consagrado por Hobsbawm (1994) si bien reconociendo que tomaba la idea prestada del historiador húngaro Iván Berend. Ese tracto entre 1914 y 1991 tiene la virtualidad de ser un marco de gran utilidad para enmarcar las diferentes oleadas reformistas a las que nos referiremos en la primera parte de este texto. Tratamos de introducir un binomio conceptual nuevo: cíclicas-contracíclicas, puesto que nos permiten ubicar las peculiaridades de la Península Ibérica. A continuación, nos fijaremos en las peculiaridades del caso español en el contexto de la Europa de entreguerras. En una tercera sección se tratará de forma extractada la situación en América Latina para acabar con unas reflexiones sobre la reforma agraria portuguesa y unas conclusiones para apuntalar si todos estos procesos fueron motor del cambio social o son aún una asignatura pendiente.

2. Oleadas de reforma agraria cíclicas y contracíclicas en el siglo XX

Más allá de asociarla a la construcción del Estado liberal durante el siglo XIX, desde el presente debe observarse que la idea de «reforma agraria» está especialmente ligada a América Latina. Nuestra representación actual está muy condicionada no ya por su fracaso relativo, sino por la violencia contrarrevolucionaria que provocó, limitando hasta el extremo un cambio estructural de los regímenes de propiedad de la tierra. Sin embargo, a lo largo del siglo XX se producen dos grandes oleadas de reformas. Un primer ciclo estaría constituido por las que se producen con posterioridad a la Gran Guerra (Offer, 1990; Brassley, 2010). Con un mapa tan complejo como el de 1918, la estabilización de la población en las nuevas fronteras tras la caída de los viejos Imperios quedó vinculada a dos realidades: la revolución rusa y la consolidación de los nuevos Estados a costa de las tierras de los “extranjeros”. De hecho, la conflictividad del período de entreguerras ha oscurecido que quizá la reforma agraria fuera el hecho «social, político y económico más importante de la posguerra» (Díaz del Moral, 1967). Hubo reformas en los países *vencidos* (Alemania, Austria, Hungría, Bulgaria) y en los *vencedores* (Grecia, Rumanía, Yugoslavia, Finlandia, Checoslovaquia). Visto desde el presente, fue un verdadero triunfo de los campesinos que ganaron la «competencia discursiva» a las élites terratenientes (Pan-Montojo 2015). Incluso la III Internacional, que no podía permanecer ajena a tales transformaciones, llegó a fundar una Internacional Campesina (Krestitern) en 1923. Pero precisamente el apoyo de los gobiernos liberales y socialdemócratas de estos países durante el período de entreguerras, lo que realmente buscaba en el asentamiento y estabilización de pequeños y medianos propietarios era alejar a sus países de la esfera comunista. En cualquier caso, se movilizaron unos 30 millones de hectáreas que representaban el 10% de la superficie de los países de Europa implicados en ese proceso (Brassley 2010, p. 151).

Por su parte, desde 1910, la revolución mexicana alentaba un horizonte político donde esa reforma agraria quedaba vinculada al futuro de los Estados-nación de América Latina, al tiempo que servían de estímulo a colectivos de todo el mundo que tenían en México y la Unión Soviética sus referentes esenciales (Carrillo, 2017). Uno de los aspectos más importantes a largo plazo es que sobre un mismo punto de partida –la transferencia de tierras desde grandes terratenientes a campesinos sin propiedad estable– el papel del Estado daba lugar a dos modelos: la reforma *redistributiva* y la reforma *colectivista* (Lipton, 1974). En el primer caso, podía «vender o arrendar las tierras» para que fueran «cultivadas por particulares en unidades de producción más pequeñas» mientras que en segundo podrían pasar a ser cultivadas conjuntamente «siendo su usufructo compartido a través de cooperativas y granjas estatales o colectivas» (Botella y González Esteban 2023, p. 201). Si bien el modelo soviético impulsó la reforma colectivista, en el resto del mundo predominaron las de tipo redistributivo. Esto también tuvo sus efectos, sobre todo propagandísticos, pues en el mundo occidental el hecho de evocar la «reforma agraria» significó a partir de la consolidación de la Unión Soviética tomar el todo (colectivista) por la parte (reforma). En otras palabras, «comunismo» en el mundo agrario entre las élites occidentales se convirtió en sinónimo de nacionalización de la tierra sin posterior redistribución. En la práctica, ejerció una notable influencia en muchos territorios el impulso que el gobierno de Lázaro Cárdenas dio en México a la reforma

durante la década de 1930 al ceder –o más bien devolver– tierras comunales «de forma inalienable a las comunidades rurales» (Hobsbawm 1994, p. 358). Este elemento básico, el de la restitución de un patrimonio comunal esquilado y un tanto idealizado, fue un polo de atracción para las demandas de reforma por parte de los colectivos que carecían de acceso a la tierra. En este ciclo del período de entreguerras, dos territorios europeos presentan singularidades bien interesantes. Uno es Italia, donde el colectivo de los excombatientes reclamó tierras como compensación en el contexto de la *Vittoria mutilata*, algo que instrumentalizó Mussolini de la mano de la Bonifica integrale (Riesco, 2020). Es decir, una reforma comenzada por gobiernos democratizadores y de clara inspiración técnica, se vio sobrepasada por el fascismo italiano para convertirse en un vehículo de propaganda al servicio de la dictadura. El otro caso peculiar es el español, en una reforma que llegaba de alguna manera tarde –no justo tras 1918– y que era fulminada de forma violenta por el golpe de Estado de 1936. Pero sobre todo, era una reforma «anti» o «contra» -cíclica, en el sentido de que se desarrollaba no sólo bajo las tensiones políticas del período de entreguerras, sino sobre todo bajo la mayor crisis económica mundial conocida hasta entonces. Dejaba así, como se ha señalado con acierto, un «problema no resuelto» (Robledo, 2022).

Después de la II Guerra Mundial, las cosas fueron bien diferentes a 1918. Se podría hablar de una segunda oleada reformista o de una «reforma agraria a largo plazo» que fue aminorando la hegemonía de los terratenientes. De hecho, «es probable que jamás se hayan producido tantas reformas agrarias como en la década que siguió a la segunda guerra mundial» y con signos políticos de todo tipo (Hobsbawm, 1994, p. 356). El mundo desarrollado consolidó en Europa una agricultura familiar que debía garantizar las necesidades básicas de su ciudadanía, mientras que en Estados Unidos la gran explotación capitalista se alimentó del debate de una *green revolution* que acabara para siempre con el hambre en el planeta, tratando de clonar un modelo productivo a otros países. También hubo espacio para limitar la expansión del comunismo, como ocurrió en el caso italiano, modelo de referencia de la dimensión agraria del Plan Marshall. Ahora bien, superadas las fuertes estrecheces alimentarias entre 1945 y 1951, fueron los organismos internacionales los que promulgaron la idea de lo que podríamos llamar una *reforma agraria del mundo capitalista*. Consistiría en que políticas estructurales bien monitorizadas por técnicos de países desarrollados traería consigo la consolidación de la democracia. Se expandió a lo largo de las décadas de 1950 y 1960 hasta convertirlo en tema central de la asamblea de la FAO en 1966 (Staples, 2006). África, América Latina y Asia sudoriental debían comenzar por cambios en el sector agrario para facilitar una industrialización que derivara en modernización económica y que iría acompañada de la democratización de las instituciones. A ello se incorporaron nuevos conceptos, como el de seguridad alimentaria o el de modernización, confirmando el papel del sector primario como proveedor de mano de obra y materias primas para un mundo urbano, industrializado y progresivamente terciarizado. Si a esa modernización añadimos el adjetivo «autoritaria» y le unimos el apoyo de Estados Unidos para llevar a cabo reformas agrarias de tipo integral, tenemos el exitoso caso del Este asiático, en especial los de Japón, Corea del Sur y Taiwán como contrapunto al caso de China (Kay, 2002). Mientras en Europa países como Italia se beneficiaban de las ayudas del Plan Marshall, el escenario agrario se convirtió también en un teatro de operaciones no-secundario en el contexto de la Guerra

Fría: la consolidación de una agricultura familiar capitalista basada en la mediana propiedad era la mejor garantía de que el comunismo no se expandiera en países que habían mostrado posturas más radicales en el medio rural (Misiani, 2011, p. 130). De alguna manera, esta «tentativa de internacionalización» del modelo italiano tuvo gran importancia en América Latina. La revolución cubana de 1959 agitó de nuevo la bandera de la reforma colectivista, lo que en el escenario posterior a 1945 exigía una respuesta inmediata de Estados Unidos. La fórmula fue, con todas las limitaciones que se quiera, la Alianza para el Progreso impulsada por el gobierno de Kennedy. Un fácil acceso al crédito generó redistribución de la tierra pero no un aumento de la producción automática. Bolivia (1952), Perú (1969) o Chile (1962-1973) son quizá los casos más destacables de entre un amplio elenco de reformas ¿Cuál sería el final de este ciclo? La crisis del petróleo de 1973 puso fin al modelo de crecimiento de la *Golden Age* y en el caso de América Latina al de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). El agronegocio, las medianas y grandes empresas de capital privado orientadas hacia la maximización de la productividad fueron ganando la partida a la intervención del Estado a lo largo y ancho del mundo. Y en este contexto, constituyendo de nuevo un modelo atípico, contracíclico se enmarca la reforma agraria portuguesa (Varela&Piçarra, 2016). Tras la Revolución de los Claveles, la protesta campesina, especialmente en la mitad sur del país, condujo a un proceso masivo de ocupaciones de tierras, de reivindicación de los bienes comunales allí donde existían previamente a las grandes privatizaciones del siglo XIX y a un proceso rápido de reforma/contrarreforma cuyas visiones enfrentadas siguen generando controversia en la actualidad (Aboim, 2024; Sánchez, 2023).

3. El «anticíclico» caso español en el contexto del período de entreguerras

Después de la Gran Guerra se produjo en Europa un enorme proceso de *reallocation* de tierras que afectó a 18 países y que movilizó el 70% de la superficie agraria de los mismos. La desarticulación de los viejos Imperios (Austria-Hungría, Otomano) vino acompañada de un incremento del nacionalismo. De alguna manera, se puede afirmar que los procesos de reforma agraria entre 1914 y 1939 sustituyen a los procesos *nation-state building* a lo largo del siglo XIX (Brassley 2010, pp. 145-148). Ante el temor por parte de los gobiernos occidentales a la expansión del comunismo, ganó terreno la idea de que era posible una democratización donde se socavara el apoyo de los grandes terratenientes a cambio de conseguir el apoyo de un campesinado que no hacía sino reclamar tierras.

Junto a la consolidación de una agricultura familiar en el norte de Europa, el sur tampoco permanecía ajeno a estas cuestiones. Por un lado, Grecia, tras asentar a numerosas familias campesinas en el norte del país, tuvo que consolidar su presencia a través de una «vía ruralista» presente tanto en el régimen de Venizelos como posteriormente con Metaxas (Dimakis, 2022). Portugal empezó a plantear de forma más seria medidas de reforma agraria hacia 1925, justo en los epígonos de la I República. El caso italiano es el más complejo: desde el frente, los soldados ya anunciaban durante el final de la Gran Guerra que querían tierras. En medio de grandes presiones, la política de Bonifica fue colonizando territorios para aumentar no sólo el número de fincas disponibles, sino también la producción agrícola. Instrumentalizada por el régimen de Mussolini, fue la

bandera de un modelo de reforma sólo matizado a partir de 1950 cuando se convertiría en un medio de frenar la implantación rural del Partido Comunista Italiano (Misiani y Gómez Benito, 2017).

¿Y qué ocurrió en España? Entendida la II República como el primer esfuerzo verdaderamente democratizador de la historia del país, la reforma agraria pasó a un primer plano. Sintomático de ello sería su conversión en nombre propio, escrito con mayúsculas, manifestando el deseo de tierras por parte de amplios colectivos desfavorecidos (Riesco 2009). Los ocho años de régimen republicano han generado enormes debates, tras estar años marcados por el carácter canónico de la interpretación de Malefakis (1970). Sin ánimo de reduccionismo, contrastan dos posiciones. Por una parte, está la de quienes abogan por el desfase histórico de una reforma agraria que debería haber transitado de una forma más armónica hacia la agricultura familiar, sin perder de vista las limitaciones ambientales y aceptando que era necesario un trasvase de mano de obra desde el sector primario al secundario y al terciario (Simpson y Carmona, 2020); por otra, la del «problema no resuelto» y planteado con toda su crudeza durante el régimen republicano por la enorme desigualdad existente en el país, lo que hacía necesario un concepto integral de reforma que abordara no sólo la estructura de la propiedad de la tierra sino el mercado de trabajo y la inexistente negociación colectiva (Robledo, 2022).

Las grandes expectativas de reforma carecieron de inmediatez en 1931, año de proclamación de la II República y cayeron en una enorme burocratización y pobreza presupuestaria a través de la Ley de Bases de 1932. Tras el freno contrarreformista durante los gobiernos conservadores (otoño 1933-febrero 1936), la llegada del Frente Popular supuso una decidida apuesta por una reforma agraria de tipo redistributivo. En ellas primaba la expropiación con indemnización sobre las que se debían formar comunidades de campesinos. La decidida apuesta del gobierno de centro-izquierda en el campo estaba inspirada por el convencimiento de que la capacidad de consolidar la República sólo se podía conseguir por la vía de la reforma agraria (Riesco, 2013). Todo ello se acompañaba de una ley de rescate de bienes comunales, remontando a 1808 –año de la invasión francesa de España– el año inicial de las privatizaciones irregulares que habían generado una enorme desigualdad. El golpe de Estado del 18 de julio de 1936 tendría ese vector agrario como uno de sus principales causantes (Aróstegui, 2006). Al mismo tiempo, se produjo un breve pero intenso proceso revolucionario de signo anarquista y una violenta represión desatada por los golpistas, especialmente en las zonas rurales que dejaron en suspenso cualquier intento de reforma que involucrara a medianos y grandes propietarios. Si se analizan con rigor, todos los intentos de reforma agraria en Europa del Sur durante el primer tercio del siglo XX acabaron en procesos contrarreformistas e incluso contrarrevolucionarios, siendo de todos ellos el más violento el español. Metaxas en Grecia, Mussolini en Italia, Salazar en Portugal y Franco en España dieron un giro conservador que sirvió de contrapunto al declive de los grandes terratenientes en otras zonas de Europa durante el período de entreguerras. A partir de ahí, la modernización agraria se conduciría por otros derroteros al convertirse estos países en un muro contra la expansión comunista, integrándose en los mercados internacionales de forma paulatina, pero con enormes costes sociales en forma de hambrunas (Del Arco, 2020).

4. El impulso tras la II Guerra Mundial: del Plan Marshall a la Alianza para el Progreso

Tras 1918 campesinos y excombatientes reclamaban tierra; los gobiernos querían evitar la expansión de la revolución soviética. El mundo después de 1945 era diferente pero no tanto: las fábricas necesitaban más mano de obra que el sector primario y los gobiernos, especialmente Estados Unidos, temían el prestigio y posible influencia de los partidos comunistas. Quizá es Italia el país que mejor ejemplifica en Europa esta situación. Las inversiones del Plan Marshall, en parte, fueron orientadas a la reconstrucción del sector primario y a reforzar la presencia del Estado en el Mezzogiorno (Bernardi, 1986). El gigante americano también se volcó en el entorno de Japón, Taiwán y Corea, más aún desde el triunfo de la Revolución china (1949) ¿Qué ocurría mientras tanto en América Latina? La mayor parte de las sociedades del área estaban transitando con mayor o menor fortuna hacia el capitalismo agrario al tiempo que se imponía el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Se había impuesto un esquema bimodal de producción agraria (Zamosc, 1996) que escondía «bolsones proletarizados» en torno a las grandes haciendas. La bimodalidad se basaba en el hecho de que pequeños y medianos labradores soportaban las cargas fiscales que servían para dotar de maquinaria agrícola a los grandes terratenientes (Kay, 2006b). Los estudios realizados desde el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), en parte liderados por el prestigioso economista agrícola Solon Barraclough, ofrecían datos demoledores: «mientras que las grandes explotaciones con aproximadamente el 5% de las unidades de producción poseían 4/5 partes de la tierra cultivada, las pequeñas explotaciones con 4/5 partes de las unidades de producción sólo poseían el 5% de la tierra en América Latina»¹. Carentes de un estrato de propietarios medios, los organismos internacionales, en especial la FAO, apostaban por un modelo de reforma agraria estructural y rápido impulsado por el Estado (Dorner, 1973; Thiesenhausen, 1995; Kay, 1998). Pero faltaba el impulso internacional para acometerlo de esa forma. Las décadas de 1950 y 1960 fueron las de mayor concentración de reformas agrarias en todo el mundo incluyendo también países de África –Egipto, Argelia–, los mencionados de Asia –añadiendo Siria e Irak– y que en el caso de América Latina comenzó por la revolución boliviana entre 1952-1953. Sin embargo, el punto de inflexión lo marcó la apuesta de la revolución cubana por la cuestión agraria, elevando su rango desde lo meramente económico hasta lo político, entendido en el largo plazo como una forma de construir Estado bajo nuevas premisas. La Alianza para el Progreso facilitó financiación desigual para estos procesos, siendo quizá los casos más visibles los de Ecuador, Perú y Chile. En Perú o Ecuador se trató de eliminar el sistema de haciendas. Pero las expectativas de los teóricos de la modernización y las de las comunidades campesinas eran bien diferentes. Mientras aquellos abogaban por una transición rápida hacia la agroindustria creando de la nada un estatus de pequeños y medianos propietarios, las comunidades pensaban más en el espíritu de la revolución mexicana: la recuperación de la gestión de las tierras comunales y su «asistencia mutua tradicional» (Hobsbawm 1994, p. 358). El caso chileno es paradigmático de cómo la ayuda americana fue creciendo desde 1964 durante el mandato del moderado Frei. Sin embargo,

¹ Citado por Botella&Esteban (2023) sobre datos de Barraclough (1973).

cuando desde el gobierno de Allende, con la figura de Jacques Chonchol –un demócrata-cristiano– se aceleró la reforma agraria, se desencadenó algo ya conocido: un violento y enorme proceso contrarreformista cuyas huellas laten aún en el país (Robles, 2016; Salem, 2020). De manera que las esperanzas de un cambio estructural, con mayor capacidad de penetración del Estado y estimulando la producción por parte de pequeñas empresas agrarias quedaron frustradas. Eso explicaría, como se ha afirmado, el hecho de que «la reforma agraria incidió de manera contradictoria en el desarrollo del capitalismo agrario» (Robles&Kay 2018, p. 132), pero al mismo tiempo el «irónico» modelo triunfante: el de unas reformas mucho más moderadas que la fama que las avalan en las que las haciendas fueron sustituidas por grandes plantaciones capitalistas (Botella&González Esteban 2023, p. 219). Y cuando el modelo de agronegocio estaba cada vez más de moda, en la Europa occidental un caso singular funcionó de nuevo, como había ocurrido en la España de la década de 1930, como contracíclico: la reforma agraria portuguesa.

5. El caso portugués contracíclico y los ecos latinoamericanos

De alguna manera, el golpe de Estado de Pinochet y la violencia contrarreformista en el campo chileno significaron un punto y aparte en el devenir de las reformas agrarias. Otro ejemplo de tibieza gubernamental había sido el de Brasil. A pesar de contar con una ley marco desde 1964 y el apoyo de la Alianza para el Progreso, las resistencias de los grandes propietarios habían impedido avances significativos que no llegaron hasta finales de la década de 1990. Aquel clima conservador resultaba un valor seguro para los inversores que desconfiaban de lo que comenzó a producirse en su antigua metrópoli: Portugal también vivió su propio proceso de reforma –y contrarreforma– agraria (Amaro 1992, pp. 45-66). El 25 de abril de 1974, los oficiales y soldados del Movimiento das Forças Armadas (MFA) expulsaron del poder a Caetano. Entre sus tres principales objetivos se encontraban la «democratización, la descolonización y la reforma económica» (Judt 2005, p. 741). Como ocurriera en la España durante la década de 1930, las ocupaciones de tierras fueron un paso por delante de la reforma y el irredentismo agrario, allí basado en el proyecto abandonado en 1925 (Birmingham 2016, p. 203). Los trabajadores rurales, sobre todo en el Sur y muy especialmente en la región del Alentejo, demandaban mayor seguridad así como una mejora de las condiciones laborales y salariales (Pires de Almeida, 2006). Entonces se desencadenó un proceso de invasiones de tierras desde el otoño de 1974 que se convirtió en «uma revolução na revolução» en tres fases (Varela&Piçarra, 2016). Se trató de crear un marco institucional a través de las Zonas de Intervención de Reforma Agraria que abarcaban el 41% del territorio continental y el 54% de las tierras cultivables (Piçarra. 2002; Aboim, Gonçalves y Canudo (2024). Impulsadas en gran medida por el Partido Comunista de Portugal (PCP), a quien de forma tácita el ejército de la revolución había confiado el ministerio de Agricultura, en el verano de 1975 ya se había producido la ocupación de medio millón de hectáreas. Después de ello, debían dar paso a la creación desde la base obrera de las Unidades Colectivas de Producción (UCP) superando las 500 y más de un millón de hectáreas gestionadas por estas nuevas instituciones en el otoño de 1975, sin que cesaran las invasiones. El desarrollo de la reforma agraria era parte consustancial de la revolución que estaba viviendo el país.

El golpe de Estado del 25 de noviembre de 1975 significó un frenazo tanto a las invasiones como a la constitución de nuevas UCP. Como había ocurrido años atrás en Italia tras 1945 o en América Latina tras 1959, resonaba el temor a una deriva comunista. Según Judt (2005, p. 743), los revolucionarios portugueses estaban repitiendo «el mismo error» que el Frente Popular de la II República al imponer el desigual y atrasado Sur un modelo de reforma agraria al norte de la península donde predominaban los pequeños propietarios. A partir de ahí se puede hablar abiertamente de un proceso contrarreformista. La «reforma agraria» quedaba invocada en la Constitución de 1976 con más de nueve artículos pero más como garante de los derechos de propiedad que como una meta de cambio profundo a conseguir (Cayetano Rosado 2003, p. 93). Conviene tener presente que el Partido Socialista apostaba por un modelo muy moderado que conduciría en una década a la integración en el paraguas de la Comunidad Económica Europea (CEE). Las veleidades colectivistas fueron dando paso a la devolución de tierras cedidas a las UCP a sus antiguos propietarios. En un proceso liderado por el ministro socialista Antonio Barreto, la ley 77/77 se convirtió en la herramienta legal para canalizar esa contrarreforma. Dicho texto aumentaba las tierras en reserva que podían retener los propietarios y acotaba la intervención del Estado a los casos más flagrantes de absentismo o abandono. Según su propio testimonio «los asalariados rurales del Alentejo obtuvieron algunos derechos y privilegios» (Barreto 1983, p. 14). Sea como fuere, la reforma agraria portuguesa fue también, como la española de la década de 1930, contracíclica. Emergía cuando en América Latina perdían fuerza los movimientos campesinos y reformistas de las décadas de 1950 y 1960. Además, como ocurriera en España con la crisis de 1929, comenzaba justo un año después de la crisis de 1973 que ponía fin a los *Trente Glorieuses*, lo que limitaba enormemente el margen presupuestario de los gobiernos.

Poco a poco se fueron disolviendo las cooperativas creadas de la mano de las UCP. Sin embargo, como valorara Kay para los casos de América Latina, en Portugal también se pusieron en marcha procesos de solidaridad y de transferencia de conocimientos técnicos que resultaron clave en la modernización de la agricultura portuguesa. Conviene no perder de vista dos cuestiones no lejanas la una de la otra: los acontecimientos que se estaban produciendo en Portugal durante el verano de 1975 tuvieron un profundo eco agrarista en las regiones del Sur de España. En Extremadura, el recuerdo idealizado de la reforma agraria y la persistencia de fuertes desigualdades a partir de la política de colonización de la dictadura franquista, hicieron renacer la esperanza de que la democratización trajera consigo el ansiado cambio (Sánchez, 1992; Alvarado, Gurría y Rodríguez Cancho, 1984). Las medidas de los gobiernos autonómicos de Andalucía y Extremadura en la década de 1980 siguieron la senda de la ley 77/77 portuguesa: por más que se utilizar la expresión «reforma agraria» de lo que se estaba hablando era de la adecuación de la estructura productiva privada a la agenda que marcaba el paso para admitir como miembros de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea (CEE) tanto a España como a Portugal. De nuevo, como en América Latina, las bienintencionadas medidas de intervención pública en el sector agrario para tratar de corregir las desigualdades estructurales se convirtieron a la hora de la verdad en un estímulo para la modernización de las explotaciones privadas. Los medianos y grandes propietarios se convirtieron en los principales vencedores del proceso, muy correlacionado con un modelo de agronegocio de alta productividad y poco sensible a los problemas medioambientales por la enorme

inversión en inputs. A pesar de algunos epígonos de signo más revolucionario en Nicaragua o Venezuela, o más reformistas en Ecuador o Brasil en el último tercio del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI, el concepto «reforma agraria» ha ido cobrando una carga semántica que lo asocia como algo ya pasado de moda al siglo XX «corto».

6. Conclusiones

A lo largo de 2024, numerosas exposiciones en diferentes lugares de Europa, mostraban la profundidad y el entusiasmo que acompañaron a la Revolución de los Claveles. La gran mayoría de ellas venían acompañadas de fotografías sobre la reforma agraria portuguesa entre 1974 y 1975. El protagonismo del sector agrario en esos eventos, mostraba las grandes expectativas que este tipo de procesos generaron entre los grupos sociales más desfavorecidos. ¿Fue un punto y final o aún quedan restos de estas cuestiones en la agenda pública? A lo largo de estas líneas, se ha destacado el concepto de reforma agraria como un elemento de análisis fundamental para el estudio del cambio social en la época contemporánea. Aquí se aboga por un concepto integral, no sólo limitado a una ley marco que contenga ese sintagma, sino a todo un marco institucional que intenta transformar tanto las estructuras agrarias como los mercados de trabajo, redefiniendo el papel del sector primario en las sociedades que acaban por terciarizarse. Si se observa con atención, todos los procesos de construcción del Estado a lo largo de los siglos XIX y XX suelen estar acompañados de un debate sobre cuál debe ser la función del sector primario. Esto aparece muy especialmente en aquellas sociedades donde hay un alto grado de desigualdad, tanto de acceso a la tierra como a la renta generada por ella. Tiene una enorme complejidad espacial, puesto que la estructura de la propiedad de la tierra suele estar determinada por factores geográficos que imponen sistemas de explotación más intensivos o extensivos. Esto es visible en el caso español y en el portugués durante los siglos XIX y XX. El río Tajo marca de alguna manera la frontera entre explotaciones más de tipo latifundista hacia el sur y más de tipo minifundista hacia el norte. Además, se complejiza más en la medida que los procesos de modernización implican un ajuste de mano de obra en el sector primario que no siempre encuentra con facilidad acomodo en el mundo urbano. Es más, resulta visible en los casos planteados, que cuando la industrialización no se produce de forma gradual y acompasada, se produce un retorno a lo rural, con la esperanza de que siga siendo un medio de subsistencia limitado pero seguro.

Volviendo al papel del Estado, resulta muy atractivo la relación de los procesos de reforma agraria con los modelos neo-weberianos pergeñados por Evans (1995) en la línea en que lo hacen Botella y González Esteban (2023, p. 214). Se habla de cómo el Estado «en base a su autonomía» puede ser «desarrollador, intermedio y depredador». Aplicado a las transformaciones agrarias, las economías del Este asiático tras la II Guerra Mundial representarían el papel de desarrollador; Brasil y los países de América Latina serían para estos autores «Estados intermedios» por su falta de capacidad transformadora. Según esta hipótesis, las clases terratenientes de América Latina desempeñarían el rol «depredador» al querer limitar las reformas. Este interesante método de análisis nos hace plantearnos el carácter cíclico y contracíclico de las reformas. Parece evidente que las dos guerras mundiales desencadenaron procesos reformistas en función de intereses algo diferentes.

Tras la Gran Guerra, la espectacular remodelación del mapa de Europa trajo consigo cambios de fronteras y traslados de grupos étnicos de diferentes naturalezas. En este caso, bajo el telón de fondo de la Revolución rusa, la reforma agraria fue una forma de hacer llegar un Estado desarrollador hasta las zonas rurales reafirmando su presencia. Después de 1945, cuando los procesos de reconstrucción y modernización ya eran imparable, las reformas agrarias debían cumplir la función de crear un mercado estable abastecedor de productos a un mundo que conocía una urbanización sin precedentes. A nuestro juicio, como lo importante era esa función asignada a lo rural, que se hiciera como parte de las políticas públicas o privadas le era relativamente indiferente a los nuevos organismos supranacionales. Como se ha expuesto, tanto el Banco Mundial y la FAO actuaron proactivamente en favor de esas reformas impulsadas desde el sector público, pero a largo plazo lo que se esperaba era una estabilidad tanto de los mercados de productos como de trabajo. Otra cuestión diferente es que la reforma agraria pudiera ser un vehículo de democratización: al satisfacer unos mínimos de subsistencia, una seguridad alimentaria, una formación de capital social, la consecuencia debía ser una mayor estabilidad de los sistemas políticos.

Resulta también llamativo el papel de los grandes propietarios. Tanto en España como en Portugal, en el contexto de la crisis de 1929 y la de 1973 respectivamente, la resistencia a una reforma agraria en profundidad fue total, convirtiéndose en casos contracíclicos. Los Estados acabaron cediendo a las posiciones «depredadoras» de los terratenientes, con casos extremos como el de Chile, donde las contrarreformas vinieron acompañadas de una violencia política extrema. En el caso portugués, el precio a pagar por formar parte de la futura Unión Europea, pesó, y mucho, a la hora de reconducir una reforma que había cobrado su verdadero sentido mediante las UCP. Tratando de contestar a la pregunta que encabeza este artículo, las reformas fueron motor de un cambio social profundo, pero en muchos casos quedaron arrinconadas por una lógica capitalista de la que se beneficiaron los grandes propietarios agrícolas que modernizaron sus explotaciones, sobre todo con ayudas públicas de los gobiernos a quienes les reprochaban su actitud condescendiente con el campesinado y la aquiescencia de Estados Unidos. En la actualidad, las voces que reclaman soberanía alimentaria y otras formas de relación con el planeta, nos recuerdan que las reformas agrarias, en el sentido amplio que planteamos, son aún una asignatura pendiente en numerosos lugares. Desde América Latina, el deseo de superar los pasados traumáticos con una recuperación de las políticas públicas que formaron parte de las esperanzas sociales, puede ser un acicate para que otros lugares del mundo se replanteen las siempre complejas relaciones entre lo rural y lo urbano.

Referencias

- Aboim, L., Gonçalves, G. y Canudo, M. (2024). *Nuevos amigos: solidaridad internacional y formas de organización política y social en la reforma agraria portuguesa, 1975-1977*. X Congreso de la Asociación de Historia del Presente, Madrid.
- Allen, R. C. (1992). *Enclosures and the yeomen*. Oxford University Press.
- Alvarado, E., Gurría, J.L. y Rodríguez Cancho, M. (1984). *Extremadura. La necesidad de una Reforma Agraria*. Cáceres: Universidad de Extremadura.

- Amaro, C. (1992). Reforma agraria en Portugal. Aspectos de su realización y evolución. En: *Gran propiedad y política agraria en la Península Ibérica. A propósito de la Ley de Reforma Agraria Andaluza*. Granada: Universidad de Granada, pp. 15-71.
- Aróstegui, J. *¿Y por qué el 18 de julio?* Barcelona: Flor del Viento.
- Barraclough, S.L. (1973). *Agrarian structure in Latin America: a resume of the CIDA Land Tenure studies*. Lexington: Lexington Books.
- Barreto, A. (1983). *Memória da Reforma Agraria*. Lisboa: Publicações Europa-America, vol. 1.
- Bernardi, E. (2006). *La riforma agraria in Italia e gli Stati Uniti*, Bolonia: Il Mulino.
- Birmingham, D. (2016). *Historia de Portugal*. Madrid: Akal, 3ª edición.
- Botella, E. y González Esteban, A. L. (2023). «Land to the tiller»: debates en torno a las reformas agrarias latinoamericanas durante la Guerra Fría. En: McPherson, A.; Rodríguez Jiménez, F. y Delgado Gómez-Escalonilla, L. *El americano imposible. Estados Unidos y América Latina entre la modernización y la contrainsurgencia*. Madrid: Sílex, 199-232.
- Brassley, P. (2010). Land reform and reallocation in interwar in Europe. En Congost, R. & Santos, Rui (Eds.). *Contexts of Property in Europe. The Social Embeddedness of Property Rights in Land in Historical Perspective*. Turnhout: Brépols, 145-164.
- Carrillo, G. (2017). Revoluciones y reformas agrarias durante el siglo XX latinoamericano. En: Carrillo, G.&Cuño, J. (Coords.). *Historia agraria y políticas agrarias en España y América Latina desde el siglo XIX hasta nuestros días*. Madrid: Ministerio de Agricultura, 147-238.
- Cayetano Rosado, M. (2003). La reforma agraria en la Extremadura de la II República y en el Alentejo portugués de la Revolución de los Claveles. *O Pelourinho*, 2, pp. 12-96.
- Del Arco, M. A. [Ed.] (2020). *Los «años del hambre»: historia y memoria de la posguerra franquista*. Madrid: Marcial Pons.
- Díaz del Moral, J. (1967). *Las reformas agrarias europeas de la posguerra, 1918-1929*. Madrid: Revista de Derecho Privado.
- Dimakis, D. A. (2022). La vía «ruralista» del régimen del 4 de agosto. *Historia Social*, 102, 105-124.
- Dobado, R. (2023). Una visión alternativa de las consecuencias de la globalización temprana fuera de Europa. En: Aragón, A.; Álvarez, O. y Ángulo, A. [Coords.]. *Hasta las Molucas y más allá: miradas multidisciplinares sobre Elcano y la primera globalización*. Madrid: Sílex, 75-90.
- Dorner, P. (1974). *Reforma agraria y desarrollo económico*. Madrid: Alianza
- Hobsbawm, E. (1994). *Historia del Siglo XX (1914-1991)*. Barcelona: Crítica.
- Judt, T. (2005). *Postguerras. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.
- Kay, C. (1998). *Latin America's agrarian reform: lights and shadows*. Rome: FAO.
- Kay, C. (2002). Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialization and development. *Third World Quarterly*, 23(6), 1073-1102. <https://doi.org/10.1080/014365902200036649>
- Kay, C. Rural poverty and development strategies in Latin America. *Journal of Agrarian Change*, 6(4), 455-508.
- Le Coz, J. (1975). *Las reformas agrarias*. Barcelona: Ariel.
- Linebaugh, R. (2021). *Roja esfera ardiente*. Madrid: Akal.

- Lipton, M. (1974). Towards a theory of land reform. En Lehman, D. (Ed.). *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*. London: Faber&Faber, 269-315.
- Malefakis, E. (1970). *Reforma agraria y revolución campesina en la España del siglo XX*. Barcelona: Ariel.
- Misiani, S. (2011). Colonización interior y democracia: la reforma agraria italiana de 1950. *Historia Agraria*, 54, 105-140.
- Misiani, S.&Gómez Benito, C. [Eds.] (2017). *Construyendo la nación. Reforma agraria y modernización rural en la Italia del siglo XX*. Zaragoza: PUZ.
- Offer, A. (1990). *The First World War: an agrarian interpretation*. Oxford: Clarendon Press.
- Pan-Montojo, J. (2018). La revolución liberal y las transformaciones de la agricultura española. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (37), 28-43. <https://revistas.um.es/areas/article/view/335481>
- Piçarra, C. (2022). Revolução e contrarrevolução nos campos de Portugal. Análise histórica das políticas agrárias, 1975-1977. Lisboa: FCSH Teses de Doutramento, <https://run.unl.pt/handle/10362/147451>
- Pires de Almeida, M. A. (2006). *A revolução no Alentejo: memoria e traumas da reforma agrária em Avis*. Lisboa: ICS. <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/11905>
- Polanyi, K. (2021). *El sustento del hombre*. Madrid: Capitán Swing [1977]
- Property Rights in Land in Historical Perspective*. Turnhout: Brépols, 145-164.
- Riesco, S. (2009). De plurales y mayúsculas: en torno a la Reforma Agraria de la II República. *Alcores*, 8, 311-329.
- Riesco, S. (2013). Tiempo campesino y tiempo político: la reforma agraria sin pretextos. *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, 48, 43-59.
- Riesco, S. (2020). La reforma agraria italiana vista desde España (1918-1953). Un comentario crítico. *Segle XX*, 13, 123-145.
- Robledo, R. (2022). *La tierra es vuestra. La reforma agraria. Un problema no resuelto. España: 1900-1950*. Barcelona: Pasado y Presente.
- Robles, C. (2016). Jacques Chonchol: un cristiano revolucionario en la política chilena del siglo XX. Santiago: Universidad Finis Terrae.
- Robles, C. & Kay, C. (2018). La transición del sistema de hacienda al capitalismo agrario en Chile Central. En Jaksic, I; Estefane, A. y Robles, C. [Eds.]: *Historia Política de Chile 1810-2010*, Tomo III: Problemas Económicos. Santiago: Fondo de Cultura Económica y Universidad Adolfo Ibañez, pp. 107-139.
- Salem, J. (2020). Tierra y derechos humanos en Chile: la contrarreforma agraria de la dictadura de Pinochet y las políticas de reparación campesina. *Historia Agraria*, 80, pp. 209-242. DOI 10.26882/histagar.080e07s
- Sanchez, A. (1992). El proceso de aplicación de la Ley de Reforma Agraria andaluza. En: *Gran propiedad y política agraria en la Península Ibérica. A propósito de la Ley de Reforma Agraria Andaluza*. Granada: Universidad de Granada, pp. 169-184.
- Sánchez Muñoz, A. (2023). Reforma y contrarreforma agraria. La política agraria en Portugal desde la Revolución de los Claveles hasta la entrada en la CEE. *HALAC*, 13 (3), 107-139. <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2023v13i3.p107-139107>

- Simpson, J. & Carmona, J. (2020). *Why democracy failed. The agrarian origins of the Spanish Civil War*. Cambridge: CUP.
- Staples, A. L. S. (2006). *The birth of development: how the World Bank, Fao and WHO changed the world, 1945-1965*. Kent: Kent State UP.
- Thiesenhausen, W. C. (1995). *Broken promises: Agrarian reform and the Latin American campesino*. Boulder&Oxford: Westview Press.
- Varela, R. & Piçarra, C. (2016). *A reforma agrária nos campos do sul de Portugal*. *Estudos Iberoamericanos*, 42(3), 1189-1218. <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2016.3.22985>
- Zamosc, L. & Martínez Borrego, E. (1996). Modernización agraria y participación política campesina en América Latina. En: Chiriboga, M.; Zamosc, L. y Martínez Borrego, E. [Coords.]. *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*. Madrid: Ministerio de Agricultura, pp. 11-24.

