

"Cuando tenga la tierra": 200 años en busca de la reforma agraria

JOÃO PEDRO STEDILE :: 23/04/2022

A 30 años de la fundación de La Via Campesina, el dirigente del MST pasa revista a algunas de las principales experiencias de reforma agraria en la región y el mundo

El día 17 de abril del año 1996, 19 campesinos del Movimiento Sin Tierra de Brasil fueron asesinados en el municipio de Eldorado Dos Carajás, al sur del estado de Pará. El hecho sucedió durante una movilización pacífica, organizada para exigir la expropiación de tierras ociosas a los hacendados locales. Al día de hoy, la secular lucha campesina por la reforma agraria sigue siendo perseguida y criminalizada, en una de las regiones con los mayores índices de concentración de la tierra del mundo.

*A 26 años de aquella jornada luctuosa, y en ocasión de los 30 años de la fundación de La Via Campesina internacional, ALAI comparte un texto de João Pedro Stedile -dirigente histórico del MST, economista y especialista en la materia- que sistematiza algunas de las principales experiencias históricas de reforma agraria; de las anticoloniales a las radicales, de las populares a las moderadas, desde las vinculadas a los procesos de liberación nacional, hasta aquellas de carácter más nítidamente socialista. El artículo en cuestión forma parte del libro "Experiencias de reforma agraria en el mundo", primer volumen de un programa de investigación único en su tipo, editado en portugués por *Expressão Popular* y en español por *Batalla de Ideas*.*

La Reforma Agraria puede ser caracterizada como un programa de gobierno que busca democratizar la propiedad de la tierra en la sociedad para garantizar su acceso, distribuyéndola a quienes quieran producir en ella o usufruirla.

Para alcanzar este objetivo, el principal instrumento jurídico utilizado prácticamente en todas las experiencias existentes es la desapropiación, por el Estado, de grandes haciendas, latifundios y su redistribución entre campesinos sin tierra, pequeños agricultores con poca tierra y asalariados rurales en general.

Hay, sin embargo, diversas formas de obtención de la tierra por el Estado para eliminar la gran concentración. Entre estas, la primera --y más usada-- es el instrumento de la desapropiación. Establecidos los criterios de clasificación de latifundios y/o grandes propiedades que deben ser repartidas, el gobierno emite un decreto desapropiando, o sea, transfiriendo la propiedad privada de esa área del estanciero/propietario capitalista hacia el Estado. Para que esta transferencia de titularidad ocurra, el gobierno indemniza al ex propietario mediante criterios de valor definidos por las leyes de cada país.

Esos valores pueden ser simbólicos o pueden ser los mismos precios practicados en el mercado. Hecha la transferencia de propiedad de la tierra para el Estado, este organiza un

proyecto de distribución de esa tierra para las familias de agricultores sin tierra de la región que lo reclaman.

El segundo instrumento es la expropiación o confiscación. Es cuando la titularidad de la propiedad de los grandes hacendados es transferida al Estado sin ninguna indemnización o pago de valores. Esta situación depende de la legislación existente en cada país y es un castigo por irregularidades practicadas por el propietario.

Hay casos intermedios en que el gobierno no paga por las tierras, pero indemniza al propietario por los bienes que contenga la propiedad, como casas, galpones, cercas. En Brasil, hay casos de este tipo cuando los estancieros entran en tierra pública, sin que posean el derecho legal sobre estas; el gobierno entonces los retira de la tierra pública pero indemnizándolos sobre los bienes existentes.

En el caso brasileño, la desapropiación se da por medio de un decreto que transfiere de forma compulsoria la propiedad de las tierras para el Estado, mediante indemnización. Existe incluso la modalidad de compra negociada con el propietario (Decreto N.º 433, 24 de enero de 1992), en la que se negocian valores de indemnización sin que haya necesidad de decreto desapropiatorio. La posibilidad de confiscación, que no prevé pagos, ocurre en Brasil en caso de haciendas utilizadas para contrabando, actividades vinculadas al narcotráfico o cultivo de psicoactivos como la marihuana, por ejemplo.

Hace diez años espera para votación en la Cámara de Diputados la Propuesta de Enmienda Constitucional N.º 438/2001, ya aprobada en el Senado, que impondría la expropiación o confiscación de todas las tierras en las que se encuentren regímenes laborales análogos a la esclavitud. La banca parlamentaria ligada al latifundio ha impedido la votación de este proyecto.

Después de obtenida la tierra del latifundio, el Estado en nombre de la sociedad realiza la distribución de la tierra. En las experiencias históricas, como veremos a lo largo de los textos, hubo múltiples formas de organización de esas unidades de producción. En la mayoría de los casos se mantuvo la distribución a las familias campesinas en unidades familiares, en otros se acoplaba esa forma con la localización de las viviendas en agrovillas, aldeas, comunidades, con una pequeña parcela de tierra para huerta y criado de animales domésticos. Existen organizaciones de asociación colectiva, cooperativas de producción o cooperativas de comercialización de la producción y organización individual del trabajo, empresas sociales, empresas estatales, etcétera. Estas diferentes formas podían complementarse en un mismo proceso de reforma agraria de un país o algunas eran predominantes, dependiendo del país. Las formas de producción de la tierra y la organización de la producción no dependen de leyes, sino de la correlación de fuerzas de las clases en la sociedad, del desarrollo de las fuerzas productivas en el campo y también de la vocación agrícola- territorial de cada región.

De la misma forma, la condición jurídica de las tierras pos- reforma agraria varía de un país a otro. Hay casos de distribución a los campesinos y de transformación en propietarios privados de la tierra, que después de cierto tiempo histórico podrían incluso comprar y vender parcelas de tierra. Hay casos de concesión de uso por el Estado, con derecho a herencia pero sin derecho a compra y venta. Hay casos de propiedad colectiva de las

familias. Y casos en los que la tierra se mantiene como propiedad de toda la Nación y el Estado apenas administra la concesión de uso para cooperativas, familias, etcétera.

Tipos de Reforma Agraria

El término «reforma agraria» se adoptó durante el siglo XX como una síntesis de programas o propuestas para la democratización del acceso a la tierra en cada país. En el pasado, incluso en modos de producción anteriores (como Asia o incluso en la etapa mercantil del capitalismo) han habido experiencias históricas de democratización el acceso a la tierra en varias sociedades, pero sin usar el término «reforma agraria». Estas experiencias estaban más conectadas con la noción del derecho a trabajar en la tierra. Hay referencias en los textos bíblicos sobre las leyes vigentes en esos pueblos con respecto a la redistribución periódica de tierras y también hay referencias en la literatura de procesos similares aplicados en la civilización persa.

A lo largo de los siglos XIX y XX, en la llamada historia moderna, pero especialmente a partir del desarrollo del capitalismo industrial, muchos países y gobiernos implementaron programas de reforma agraria. Estos programas, que surgieron en el siglo XIX, tenían la intención de garantizar el derecho a la tierra y construir sociedades más democráticas al proceder a una distribución más justa de un bien de la naturaleza que, estrictamente hablando, debería ser para toda la población que vive en ese territorio.

Las características y la naturaleza de los procesos de distribución y desapropiación de tierras varían mucho de un país a otro, dependiendo de las circunstancias históricas de cada país y las condiciones geográficas y edafoclimáticas¹. Por lo tanto, en base a las diversas experiencias de reforma agraria que han tenido lugar en todo el mundo, podemos unir las y clasificarlas en diferentes tipos de reforma agraria: a) clásica; b) anticolonial; c) radical; d) popular; e) parcial o moderada; f) liberación nacional; g) socialista. Además de estos, el debate también incluye políticas de asentamiento rural y proyectos de colonización.

Reforma Agraria clásica

Así se consideran aquellos programas gubernamentales para la desapropiación y distribución masiva de tierras que ocurrieron durante el proceso considerado como industrialización «clásica». Este tipo de reforma agraria fue la primera llevada a cabo por el Estado burgués. Su característica principal es que estas reformas se hicieron con la legislación aplicada por los gobiernos de la burguesía industrial. El objetivo principal de estos gobiernos era aplicar el derecho republicano y democrático para garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la tierra y también desarrollar el mercado interno para la industria, con la distribución de tierras e ingresos a los campesinos hasta entonces desprovistos de bienes.

En general, todas las experiencias de reforma agraria clásica fueron masivas y amplias. Es decir, establecieron un límite de tamaño máximo para la propiedad rural y expropiaron todas las tierras por encima de ese límite. Por otro lado, buscaban distribuir y servir a las familias campesinas que querían trabajar en la tierra. Este tipo de reforma agraria también se caracteriza por su rápida implementación en un cierto período de tiempo, generalmente de tres a cinco años. Desde el punto de vista político, su aplicación representaba una alianza

entre la burguesía industrial y comercial y los campesinos contra los intereses de la oligarquía rural, que concentraba la propiedad de la tierra.

Las reformas agrarias clásicas comenzaron en los países industrializados de Europa occidental a mediados del siglo XIX y duraron hasta después de la Segunda Guerra Mundial. La Ley de Tierras de la administración de Abraham Lincoln, promulgada en medio de la Guerra Civil en 1862, también puede considerarse una reforma agraria clásica. Esta ley garantiza a todos los ciudadanos que viven en los EEUU el derecho de acceder a 100 acres de tierra (el equivalente a unas 80 hectáreas). Ni más ni menos. Y eso fue aplicado por los propios ciudadanos. El objetivo era romper el poder económico de las fincas de esclavistas del sur y buscar una distribución equitativa de las tierras en la frontera agrícola occidental, expropiada a los pueblos indígenas mediante su eliminación o confinamiento en reservas. A pesar de su origen, esta ley benefició a más de 6 millones de familias de agricultores desde 1862 hasta 1910. Distribuyó más de 300 millones de hectáreas de tierra.

Entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, unos veinte países de Europa del Este hicieron cumplir las leyes de reforma agraria a través de los gobiernos burgueses locales que distribuían tierras a los campesinos. En este caso, se sospecha que la principal motivación no fue el desarrollo del mercado interno, ya que eran países de baja industrialización, sino el temor de que la Revolución Rusa de 1917 se extendiera a los países vecinos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas militares intervencionistas estadounidenses promovieron leyes de reforma agraria en algunos países asiáticos que invadieron y controlaron durante la guerra. Y así, bajo *manumilitari*, se realizaron amplias reformas agrarias en Japón, Filipinas y la provincia china de Taiwán, que al ser una isla estaba protegida por el ejército de los EE. UU. de la revolución popular maoísta. Después de 1956 también se realizó una reforma agraria en Corea del Sur.

Reforma Agraria anticolonial

Durante los procesos de independencia política de las colonias latinoamericanas también hubo algunas experiencias de reforma agraria. Fueron promovidas en el contexto de un nuevo orden político de vocación nacionalista que intentó expropiar las tierras de los terratenientes subalternos a las metrópolis, distribuyéndolas entre los campesinos locales sin tierra. La mayor de todas las experiencias de este tipo fue Haití, que comenzó en 1804. Fue muy importante para la población haitiana, ya que combinaba la liberación de la esclavitud del yugo político francés con el establecimiento de la república y la distribución masiva de tierras al pueblo a campesinos y a ex esclavos.

En Paraguay, durante el gobierno republicano de José Gaspar Rodríguez de Francia, también hubo un intento de Reforma Agraria, con la distribución de tierras a los campesinos de origen guaraní, pero de forma limitada.

En Uruguay, durante el gobierno de José Artigas, desde 1815 también hubo un intento, aún más limitado [por la férrea oposición de las oligarquías brasileña y argentina], de distribuir tierras a los campesinos criollos en tierras de estancieros españoles.

Reformas Agrarias radicales

Se caracteriza por el intento de erradicar los latifundios y distribuir la tierra por los propios campesinos. Estos procesos han excluido la necesidad de que el Estado burgués cree leyes de reforma agraria, que tienen lugar en medio de revueltas populares más amplias.

El primer ejemplo histórico de reforma agraria radical es el de la Revolución mexicana, que tuvo lugar de 1910 a 1920, cuando los campesinos, liderados por «Pancho» Villa en el norte y Emiliano Zapata en el sur, se armaron y bajo el lema «Tierra para quien la trabaja» distribuyeron la tierra entre ellos, expulsando o fusilando a los terratenientes. Incluso con la Revolución Mexicana derrotada y sus líderes asesinados, la burguesía nacional que finalmente tomó el poder tuvo que respetar la distribución de la tierra que se había hecho sin la ley y sin el gobierno del Estado.

La segunda experiencia es la Revolución Popular en Bolivia, entre 1952 y 1954, cuando repitiendo el caso mexicano, los campesinos se levantaron en armas y marcharon sobre la capital, La Paz, impusieron un gobierno revolucionario y a lo largo de ese proceso expropiaron todas las grandes propiedades y las distribuyeron entre sí, sin ley y sin poder del Estado. En este caso, la historia se repitió. La revolución fue derrotada, los campesinos volvieron para sus comunidades, pero el nuevo poder respetó la distribución de tierras hecha durante el proceso.

Reforma Agraria popular

Consiste en la distribución masiva de tierras a los campesinos en el contexto de los procesos de cambio de poder en los que se ha formado una alianza entre los gobiernos populares, nacionalistas y campesinos. Estos procesos dieron como resultado leyes progresivas y populares de reforma agraria, aplicadas mediante la combinación de la acción estatal con la colaboración de los movimientos campesinos.

Donde tuvo lugar este tipo de reforma agraria, no afectó necesariamente al sistema capitalista y su extensión estuvo relacionada con los procesos de cambio social, económico y político en cada país. Algunas de estas reformas han tenido resultados que continúan hasta nuestros días, otras han sido derrotadas y los latifundistas desapropiados recuperaron sus tierras.

Hay muchos ejemplos de este tipo de reforma agraria. Aquí citamos solo los casos más notorios o más influyentes en otros países y gobiernos. La experiencia más importante de la reforma agraria popular fue la que ocurrió durante el proceso de la Revolución China de 1930 a 1950. A medida que el Ejército Rojo y el Partido Comunista liberaron territorios también se aplicaron procesos de distribución de tierras, que unieron el poder del gobierno revolucionario popular con los campesinos, quienes también estaban involucrados en el Ejército Rojo. El objetivo principal era asegurar la tierra para todos los campesinos que viven en las aldeas rurales, la base de la organización social del interior de China, y a través de ella eliminar la renta pagada a los propietarios y crear condiciones para la producción de alimentos para todos.

En la década de 1950 hubo experiencias de reforma agraria popular en las orillas del Nilo,

durante el gobierno de Nasser en Egipto; y en el norte de Vietnam, en las zonas liberadas de los franceses. También hubo un intento de reforma agraria en Guatemala en el corto plazo del gobierno de Jacobo Arbenz (1951-1954).

Luego, en la década de 1960, tuvimos las experiencias más conocidas de Cuba, que a lo largo de su historia hizo tres Reformas Agrarias de diferente naturaleza y amplitud pero la primera, poco después de la Revolución de 1959, fue esencialmente de naturaleza popular. La otra experiencia más reciente fue la de la Revolución Sandinista en Nicaragua entre 1979 y 1989, que también desarrolló un proceso de reforma agraria popular.

Reforma Agraria parcial o moderada

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, con la efervescencia de la lucha de clases y el resurgimiento de los movimientos revolucionarios en varios países de América Latina, África y Asia, los gobiernos locales de naturaleza burguesa y aliados imperialistas se vieron obligados a implementar políticas de reforma agraria. Sin embargo, estas generalmente no eran de carácter masivo y amplio, ya que estos gobiernos también estaban compuestos por oligarquías rurales.

El gobierno de Kennedy en los EEUU, durante la década de 1960, incluso presionó a sus aliados conservadores para implementar políticas de reforma agraria como una forma de contener el impulso de cambio en el continente. Su gobierno propuso la necesidad de una reforma agraria clásica en una famosa conferencia celebrada en Punta del Este, Uruguay, en 1961, pues pensaba que, siendo la mayoría de población rural, una reforma agraria podría producir reformas que evitarían cambios más radicales, como había ocurrido recientemente en Cuba.

En esta conferencia se creó el Instituto Interamericano de Ciencias Agrarias (IICA), con sede en Costa Rica, para respaldar estos procesos. Así, hubo algunos intentos de reforma agraria en algunos países, pero parcial, sin llegar a la mayoría de los propietarios, y pocas familias campesinas se beneficiaron.

Se pueden incluir en estas experiencias varios casos de Reforma Agraria que ocurrieron en América Latina en el período 1964-1970, como en Chile durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), en Perú durante el gobierno militar de Velasco Alvarado (1968-1975) y en Ecuador (1963-1966) y en Honduras (1963-1980), gobernados por la junta militar. La reforma agraria mexicana llevada a cabo durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) tuvo cierta amplitud; fue administrada por el gobierno progresista, pero no pudo atender a todas las familias campesinas sin tierra.

Reforma Agraria de liberación nacional

Experiencias que tuvieron lugar básicamente en los países de África, desde la década de 1960, durante el proceso de lucha por la independencia y la descolonización. En el contexto de estas victorias, la mayoría de los gobiernos se apoderaron de la tierra utilizada, «propiedad» de los colonos europeos, generalmente agricultores capitalistas blancos. Estas tierras fueron distribuidas de varias maneras a las comunidades y líderes tribales. En algunos casos se siguieron criterios más democráticos, que buscaban satisfacer a todos los

campesinos que querían tierras.

Los casos más significativos fueron los procesos de liberación nacional y distribución de tierras en Tanzania, Mozambique, Angola, Guinea-Bissau, Congo, Libia y Argelia. Sin embargo, también hubo procesos de liberación nacional en los que, después de la independencia, los nuevos gobernantes hicieron tratos con los agricultores capitalistas blancos y no distribuyeron la tierra a los campesinos, como sucedió en Kenia, Zimbawe y Sudáfrica.

Reforma Agraria socialista

Llevadas a cabo en varios países en el contexto de procesos revolucionarios que también buscaban la superación del capitalismo y la construcción del modo de producción socialista.

Las reformas agrarias socialistas se basan en el principio de que la tierra pertenece a toda la nación. Por lo tanto, no puede haber propiedad privada de la tierra, ni compra ni venta de tierras. Y el Estado organiza las diversas formas de uso de la tierra y propiedad social. Las formas sociales de uso y propiedad más ampliamente adoptadas fueron las asociaciones de base en pequeños grupos de familias, empresas sociales autogestionadas, cooperativas de producción y empresas estatales. Cada país, de acuerdo con sus condiciones objetivas y subjetivas, tenía el predominio de una u otra forma de propiedad social.

En los procesos de reforma agraria socialista, la producción fue planificada por el Estado de acuerdo con las necesidades de toda la sociedad e inducida a ser aplicada por las diferentes formas de producción y organización de la tierra.

Los casos más conocidos de este tipo de reforma agraria fueron las experiencias en Rusia, especialmente bajo el gobierno de Josef Stalin (1924-1953), pero también hubo experiencias en Yugoslavia, Corea del Norte, Alemania Oriental, Ucrania y otros países del denominado «bloque soviético».

China intentó una reforma agraria socialista durante el período de la Revolución Cultural de la década de 1960, pero no tuvo éxito; luego, en la década de 1980, el país volvió a sus orígenes con la reforma agraria popular. Cuba también intentó avanzar hacia una reforma agraria socialista desde 1975, estimulando nuevas fuerzas colectivas de producción y aumentando el peso de las empresas estatales en el campo, especialmente en la producción de caña de azúcar; sin embargo, después de la crisis de 1989, volvió a los procesos anteriores de reforma agraria popular.

Política de asentamientos rurales

Son aquellos programas gubernamentales que buscan distribuir tierras a las familias campesinas, utilizando la desapropiación o la compra de tierras a los agricultores. Sin embargo, tienen un alcance limitado y no afectan la estructura de la propiedad de la tierra. Son políticas parciales que sirven a los campesinos pero no son masivas, por lo que funcionan más para resolver problemas sociales localizados o para atender demandas de poblaciones movilizadas que presionan políticamente al gobierno.

El gobierno de los EEUU, en particular, ha alentado esta política en muchos países a través de acciones y recursos del Banco Mundial, que ayudan a financiar la compra de tierras por parte de los agricultores. Los programas del Banco Mundial se conocieron como crédito de tierras, Banco de la Tierra, etcétera y se han aplicado en los países con mayor tensión en la disputa de tierras, como Brasil, Filipinas, Sudáfrica, Guatemala, Colombia e Indonesia.

Proyectos de colonización

En varios países escasamente poblados y donde hay grandes áreas disponibles que aún son de dominio público o de propiedad estatal, se han establecido programas para distribuir estas tierras para el uso de los agricultores. Las tierras son públicas, no hay todavía propiedad privada, están deshabitadas o los gobiernos a menudo se las apropian de las poblaciones nativas, pueblos indígenas que vivieron allí desde tiempos inmemoriales. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, en la distribución de tierras en el oeste de los EEUU entre 1862 y 1910, y lo que sucede en Brasil hasta nuestros días, con la distribución de tierras públicas en la Amazonía Legal, en proyectos de colonización.

Muchos gobiernos establecieron programas para distribuir estas áreas de tierra aún improductivas a los agricultores, convirtiéndolas en propietarios privados y colonos de regiones agrícolas fronterizas. La distribución de estas tierras constituye proyectos de colonización, que no afectan el latifundio y la estructura de propiedad de la tierra. Los programas de reforma agraria implican la democratización del acceso a la tierra y la eliminación del latifundismo.

viacampesina.org

<https://www.lahaine.org/mundo.php/cuando-tenga-la-tierra-200>