

ANTONIO JAVIER MARTÍN CASTELLANOS (\*)

## Reflexiones sobre las reformas agrarias en Marruecos, Argelia y Túnez

La actitud que los tres regímenes políticos magrebíes adoptan ante el desarrollo agrario, al igual que en el resto de su política socioeconómica, tiene bases comunes con las que podemos percibir en los países del Tercer Mundo en general y que sintetizo escuetamente con el término *neopatrimonialismo*, concepto que remite a la noción de *patrimonialismo* de Max Weber; el mismo define la forma de dominación que los regímenes tradicionales han impuesto a sus subordinados, creando lazos de dependencia y también de opresión. El *neopatrimonialismo* sería la forma contemporánea del *patrimonialismo* tradicional, presente todavía hoy en muchos Estados, desde luego en todos los del Magreb, que bajo una apariencia de modernización *tradicionalizan* sus formas de gobierno. La noción de dicho término hace referencia, por lo que a nosotros interesa, al lugar preponderante del Estado en la sociedad y la economía de un país, por el cual la Administración del Estado modula la evolución socioeconómica de su territorio, controlando los sectores fundamentales y sin que se escape a su radio de acción los mecanismos claves de las actividades productivas y los de influencia ante la masa popular. El *neopatrimonialismo* es reflejo de un Estado casi omnipresente en el que una minoría monopoliza el poder, en el que una élite se apropia del Estado y hace de él un medio para sus aspiraciones de grupo, dominando al conjunto de la sociedad. La sociedad

(\*) Profesor Asociado Arca de Arabe. Universidad de Cádiz.

depende del aparato estatal bajo dos formas: en cuanto a las prestaciones que han de cumplir para el mantenimiento de las estructuras neopatrimonialistas y en el de los servicios que el Estado ofrece a los ciudadanos. El Estado neopatrimonialista es autoritario porque protege los intereses elitistas de un grupo reducido y, por esa virtud, opresor frente a las aspiraciones de los demás. Para mantener su legitimidad política y evitar que la sociedad se solivianta ha de prestar una serie de servicios sociales que aseguren la paz social. En los países del Magreb, claramente subdesarrollados en muchos aspectos, las penurias de amplias capas sociales son notorias. El mantenimiento del sistema político pasa por ofrecer un mínimo vital a la población, de manera fehaciente, mediante la subvención al consumo de los precios alimentarios para que sean soportables por las capas populares de la sociedad, en una región que sufre insuficiencia alimentaria. Al mismo tiempo, ese mantenimiento se perpetúa con una política social y económica que garantiza mínimos vitales a la población pero que nunca produce transformaciones radicales en las estructuras productivas y del tejido social que sean lesivas para los intereses de la clase dominante, por lo que las estrategias de desarrollo agrario, como un eslabón más del conjunto socioeconómico, intentará preservar siempre las aspiraciones grupales de los sectores dirigentes y las políticas agrarias emprendidas no obedecerán tanto a las necesidades endógenas de las actividades primarias o a las demandas productivas que de este sector económico hace el país, lo que explica muchas de las deficiencias de la agricultura magrebí y el sustrato de lo que han sido las reformas agrarias emprendidas.

La base del poder es en Marruecos la monarquía, pero ésta no hubiera podido sostenerse sin el apoyo claro de los grupos poderosos rurales, sectores sociales privilegiados y la jerarquía militar con la que estos se emparentan. Forman este conjunto que se protege mutuamente; así, el monarca se apoya en ellos en los momentos que son imprescindibles y las élites son apoyadas por la corona cuando ven peligrar sus intereses. Esto da lugar a que el modelo de desarrollo agrario y de planificación socioeconómica en general no subvierta las aspiraciones de las élites ni cuestione su *status quo*, lo cual explica la ausencia de una verdadera reforma agraria en Marruecos por la cual se ponga límite a la gran concentración de tierras

en pocas manos y se alivie la situación social de una gran masa de campesinos sin tierra.

En Argelia, el FLN perseguía nominalmente el socialismo y la independencia económica del país. Un análisis profundo de la estructura del régimen argelino revela que el sustento del poder lo ejercitan los puestos claves de los puestos administrativos y militares del Estado, lo que comúnmente se denomina «burocracia administrativa». Estos grupos persiguen su propia promoción personal y la de sus protegidos en un sistema de *clientelismo* político. La estrategia argelina de desarrollo socioeconómico primará pues el desarrollo de las empresas estatales en cualquier sector productivo para perpetuar la burocracia administrativa. En el sector agrario, su objetivo será promover una política conducente a crear redes de cooperativas, empresas públicas de gestión, comercialización y de servicios que precisen del personal administrativo estatal, por lo que se creará un modelo de agricultura marcadamente estatista y sujetado al control directo de los puestos claves de la Administración.

En Túnez, desde finales de los años cincuenta, con la proclamación de la independencia del país, y durante los sesenta, el Partido Neodestur, como partido único, estuvo controlado inestablemente por dirigentes obreristas, sindicales y de rai-gambre socialista y popular. Es durante esa época cuando se practica una política socialista y que en agricultura promueve una reforma de las estructuras agrarias basándose en el sistema de cooperativas, tal como se hacía en China o Cuba. Pero el Partido Neodestur acabó siendo controlado por las clases medias altas. Cuando esto se consolidó, se determinó el abandono de las experiencias socializantes y de cooperativas en 1969 y el inicio de una política socioeconómica de signo liberal que continúa hasta hoy.

## LA RECUPERACIÓN DE LAS TIERRAS COLONIALES

En la literatura especializada sobre agricultura magrebí se habla del proceso de recuperación de las tierras coloniales por los tres gobiernos como un procedimiento de reforma agraria. No lo es tal en sentido riguroso, puesto que una verdadera reforma agraria exige un plan perfectamente diseña-

do de transformación de las estructuras agrarias y, en principio, la recuperación de las tierras coloniales consistía en traspasar a propietarios marroquíes, argelinos o tunecinos las posesiones que tenían como titulares a extranjeros. Se puede hablar de reforma agraria en las medidas que acompañaron a la promulgación tunecina de nacionalización de las tierras coloniales, pero no en Marruecos, y en Argelia se vivió una situación específica.

En Marruecos hay dos fechas claves en el proceso de recuperación de tierras: el 26 de septiembre de 1963, ocho años después de la independencia, cuando se decreta la nacionalización de las tierras de colonización oficial (las posesiones públicas de las autoridades de Protectorado), que concernía a 256.000 ha.; la segunda fecha es el 2 de marzo de 1973 en la que se promulga el decreto de expropiación de las tierras que estaban en manos de particulares franceses y españoles. No hay reforma agraria como tal porque el Estado marroquí nacionaliza las tierras que ya eran públicas y pertenecían a instituciones del Estado colonial. Las de colonización privada terminan en manos de propietarios privados marroquíes, no cambia sustancialmente el estatuto de las mismas, solamente la nacionalidad del propietario, lo cual tiene su importancia política y nacional, pero no en cuanto a las estructuras socioeconómicas. Además, las tierras de colonización privada comprendían originalmente 728.000 ha., pero entre 1956 (año de la independencia) y 1973 (fecha del decreto expropiador) los colonos fueron vendiendo buena parte de sus tierras a los grandes propietarios marroquíes, previendo que en el futuro serían desposeídos.

En Túnez tampoco hubo prisas por descolonizar las tierras. La promulgación de la nacionalización de las mismas no llegó hasta el 12 de mayo de 1964, ocho después de la consecución de la soberanía nacional. Al igual que en Marruecos, los colonos fueron desprendiéndose de sus títulos de propiedad en previsión de la expropiación forzosa y vendieron alrededor de 600.000 ha. al Estado tunecino o a particulares. En este país sí se pensó llevar a cabo una reforma agraria con estas tierras, pero la experiencia quedaría abortada.

El proceso argelino, como he dicho, fue fulminante. Los propietarios coloniales temieron la proclamación de la independencia y retornaron a Francia masivamente, lo cual fue

---

aprovechado por los trabajadores de sus explotaciones para ocupar las tierras, temerosos de que el gobierno independiente decidiera distribuir las entre los campesinos sin tierra y otros sectores rurales, quienes empezaron a organizarse mediante un sistema de autogestión agrícola, que fue posteriormente regulado jurídicamente por el gobierno argelino y reconvertida la situación hacia el control estatal de estas tierras. Las tierras que fueron ocupadas por sus trabajadores se cuantifican en unas 800.000 ha. El uno de octubre de 1964 se decreta la nacionalización de todas las tierras coloniales que no habían sido ocupadas y sometidas al proceso de autogestión agrícola, por lo que unas 2.700.000 ha. pasarán a constituir un sector específico de la agricultura argelina a partir de entonces.

Como vemos, la recuperación de las tierras coloniales no constituye una reforma agraria en Marruecos puesto que lo único que se operó fue un cambio de titularidad y no una transformación estructural. Argelia modificó el estatuto jurídico de las tierras que conformarán su sector de autogestión, pero la génesis del mismo no corresponde al incipiente Estado sino a los trabajadores de las explotaciones coloniales. En Túnez existió el plan de organizar las tierras expropiadas a los extranjeros en un sistema de cooperativas, sí era una reforma agraria. Por tanto, no puede asimilarse en los tres casos el concepto de reforma agraria con el de recuperación de las tierras coloniales como generalmente se hace, son conceptos y procesos distintos.

Se explica la diferencia de ambos conceptos como procesos diferentes de esta otra manera. Se decide en los tres casos expropiar las tierras coloniales, ¿qué se hace con ellas?, ¿se distribuyen equitativamente entre el campesinado? Esta solución resultaría popular en diversas capas sociales, pero no gustaría a las élites rurales marroquí y tunecina ni a los trabajadores coloniales argelinos. ¿Se crean sistemas de agrupamiento colectivo de tierras con unidades de trabajo comunitario entre los beneficiarios?; ésta fue la propuesta inicialmente triunfante en Túnez, apoyada por los obreristas y los grupos socialistas que convivían en el Neodestur, pero no podía ser del agrado de la clase media-alta tunecina que deseaba amasar más tierra. ¿Se expropia sencillamente a los colonos y se ponen en venta directamente las tierras a los interesados en

adquirirlas? A las élites rurales y a la burguesía le parecía lo más satisfactorio, pero no era aceptado por el resto de los grupos sociales y tal solución traería consigo el trasvase del capital del medio urbano al rural que no interesaba tampoco a las facciones *desarrollistas* del Estado y de ciertos sectores económicos que tenían puestas sus miras en el desarrollo de la industrialización. La virtud de las expropiaciones apenas era discutida por nadie.

La actitud de los gobiernos marroquí y tunecino fue de espera a que uno de los grupos que pugnaban por el poder se consolidara. Una vez asentada la corona marroquí, las élites rurales y otros grupos poderosos recondujeron la situación a su medida y evitaron la promulgación de una reforma agraria que lesionara sus intereses y nunca permitieron una distribución equitativa de las tierras entre la población agrícola. En Túnez, el Partido Neodestur estaba dividido en las facciones burguesa y obrerista. Durante los años sesenta predominaban los segundos y bajo la tutela de éstos se llevó a cabo la organización de las tierras coloniales de cooperativas de producción, pero en 1969 se evidencia la primacía de los grupos burgueses y se dio marcha atrás a la experiencia socialista. La reforma agraria argelina no llegaría hasta 1972, cuando el FLN y el sistema político estaba consolidado. El modelo de reestructuración del sector agrario que propugnarán será el que convenga a las élites gubernamentales diseminadas por el cada vez más extenso aparato estatal administrativo.

### **LAS REFORMAS AGRARIAS EFECTIVAS EN LOS PAÍSES NORTEAFRICANOS**

A tenor de lo expuesto, lo que se entiende por reforma agraria auténtica se dio solamente en Argelia a partir de 1971. En Marruecos y Túnez preferimos hablar de *intentos* de reforma agraria que no llegaron a consolidarse finalmente. En el primer país, se efectúan algunas distribuciones de tierras coloniales a pequeñas familias campesinas, pero supone una cifra exigua de la superficie cultivable y de la población rural; sólo cuando se producen convulsiones políticas se incrementa ese ritmo, como ocurrió entre 1970 y 1972 a raíz de los dos intentos de golpe de Estado. Además, la mayor parte de las distribu-

ciones terminan en manos de los grandes propietarios. Entre 1972 y 1976 se distribuyen entre los agricultores un total de 380.195 ha., la mayoría procedentes de las expropiaciones del decreto de 1973 y entre 1976 y 1982 otras 53.447 ha. Si tenemos en cuenta que la Superficie Agrícola Util marroquí es de alrededor de ocho millones de hectáreas, estas distribuciones representan una parte mínima para que podamos hablar de reforma agraria en Marruecos.

La agricultura colonial quedó en manos de los latifundistas marroquíes en una parte significativa; se cambió el propietario, no el régimen de las tierras. El Estado se reservó para sí las tierras de colonización oficial, lo cual tampoco basta para hablar de reforma agraria y su tendencia fue ir cediéndolas a manos privadas, sobre todo desde mediados de los años ochenta. Las distribuciones a los trabajadores agrícolas servían para calmar los ánimos de la oposición y aliviar las situaciones críticas en el medio rural, pero la limitación de estas actuaciones no modificó sensiblemente la situación estructural general de la agricultura marroquí. La recapitulación de los datos estadísticos nos lleva a determinar que del total de tierras coloniales, el 35 por ciento queda en manos del Estado, el 30 por ciento pasa a los grandes propietarios marroquíes y el otro 30 por ciento a los pequeños agricultores. El sistema de poder en Marruecos impide un reparto de la propiedad más igualitario socialmente.

En Túnez la evolución no ha sido muy desemejante de la marroquí. Hasta finales de los años sesenta parecía que se consolidaría una reforma agraria valiente, con el traspaso al Estado de 150.000 ha. provenientes de las tierras habices, que terminarían siendo vendidas a los pequeños agricultores. En 1957 un millón de hectáreas más son traspasadas a los trabajadores que las cultivaban procedentes del desmantelamiento del denominado *habus* privado, esto es, tierras de titularidad religiosa que estaban atribuidas a unos concesionarios. Otras 15.000 ha., de estatuto colectivo, fueron transferidas a manos privadas. A partir de 1963 se organiza el sistema de cooperativas, cuyo objetivo era distribuir las tierras coloniales y las de estatuto colectivo en una serie de cooperativas. En 1968 las cooperativas cubrían unas 614.000 ha., el 30 por ciento de la superficie cultivada en aquel entonces, y agrupaban al 27 por ciento de la población agrícola, vendiéndose además 270.000

de tierras públicas organizadas en cooperativas a particulares. De esta manera puede decirse que se puso fin a la reforma agraria tunecina.

La reforma agraria argelina recibió la denominación de *Revolución*, aludiendo al pasado de luchas por la independencia y como expresión de los trabajadores agrícolas argelinos. La constitución de los dominios autogestionarios sobre las antiguas tierras de colonización fue ratificada como una primera fase de esa revolución, que no debía estar circunscrita a los 2.700.000 ha. iniciales, sino extenderse a la totalidad del campo cultivado en el país. En noviembre de 1971 se promulga primero la *Carta de la Revolución agraria* y unos días después la *Ordenanza de la Revolución agraria*. Ambos documentos estipulan la expropiación forzosa de los grandes propietarios argelinos y de los absentistas. Con las tierras expropiadas se constituiría un Fondo Nacional de la Revolución Agraria (FNRA) que posteriormente elaboraría un listado de beneficiarios a los que distribuir lotes de tierras previa su organización en diferentes fórmulas cooperativas. El sector de la Revolución agraria que resulta de la aplicación de esta normativa representa 1.930.000 ha., aunque benefició a una proporción mínima de la población agrícola. La mayor parte del sector privado, de todas maneras, quedó libre a la acción de la Ordenanza referida, pese a que la misma regulara sus actividades. En el sector de la Revolución agraria y en el de autogestión agrícola se llevó a cabo una estatalización de estos sectores a través de las poderosas oficinas nacionales que tenían las facultades de organización y control de las cooperativas y dominios autogestionarios.

En Argelia sí interesaba a los grupos de decisión el reordenamiento de las estructuras agrarias, aunque lo hicieron de manera parcial, y ello porque la naturaleza de estos grupos es diferente a la marroquí y tunecina. En la década de los ochenta se producen una serie de reestructuraciones. Primero, en 1981, se decide agrupar los dominios de autogestión, en las que se integran algo después otros de la Revolución agraria, creándose 3.000 nuevas unidades agrícolas con una superficie total de 2.800.000 ha. En enero de 1982 se constituyen las *Parcelas del Estado*, que pretenden ser las sucesoras de los dominios de autogestión, constituyéndose también con tierras del FNRA. A finales de 1983, todo el sector agrícola público

queda reestructurado y con la denominación de *Dominios Agrícolas Socialistas* (DAS), de los que surgirán 3.034 dominios. A su vez, los distintos DAS se reagruparán en *sectores de desarrollo agrícola*, que disponen de capital humano y técnico. En 1985 había 3.429 DAS y agrupaban una superficie de 2.830.000 ha. Como la productividad no aumentaba, en octubre de 1987 se procede a una nueva modificación de estructuras, al sustraerse de los DAS 222 dominios de peor rendimiento y transformándolos en *Explotaciones Agrícolas Colectivas* (EAC), reduciéndose esos dominios en 1.412 EAC. A partir de entonces el número de DAS va reduciéndose y reconvertidos en EAC, que pasará a ser la denominación oficial del sector agrícola estatal, rehuendo el adjetivo *socialista* de acuerdo con la evolución ideológica del FLN. Finalmente, el gobierno argelino decide traspasar al sector privado unas 700.000 ha. Así pues, las reestructuraciones de los años ochenta muestran el fracaso productivo de la Revolución agraria argelina y el fin de tal revolución, aunque los textos oficiales no lo querían reconocer y hablaban de una revolución constante que se modifica sucesivamente.

## **GLOBALIZACIONES SOBRE LAS REFORMAS AGRARIAS MAGREBÍES**

Los procesos de reformas agrarias en los países del Magreb presentan peculiaridades específicas. Argelia y el Túnez de las cooperativas se han caracterizado por el tecnicismo de los intentos de reforma; en Marruecos las actuaciones han sido tan simples que únicamente puede hablarse de la cesión de títulos de propiedad a algunos beneficiarios. En los tres casos, sin embargo, tales reformas han sido siempre dirigidas desde el aparato gubernamental y no han surgido de una aspiración claramente expresada por sus beneficiarios teóricos. En el Norte de Africa, la población rural ha sido tradicionalmente poco reivindicativa y se ha mostrado generalmente pasiva a todo proceso reformador. Ese carácter dirigista ha determinado que las reformas hayan respondido a los intereses particulares de cada Estado y ello explica el sesgo diferenciado de las políticas agrarias de los tres países.

---



gran empresario agrario y el que adecuaba las estructuras agrarias a sus principios. Marruecos ha gastado vastos recursos en agricultura, unas veces para compensar los desequilibrios que produce el *status quo* de los latifundistas, ciertamente las menos, y otras para afianzar aún más los lazos comunes entre Estado y notables rurales. En Túnez tampoco se ha producido una reforma agraria en este sentido y se ha mantenido el sistema de vida de los grandes y medianos propietarios. Es de reseñar cómo finalmente han sido estos grupos los que se han beneficiado de la recuperación de tierras coloniales. El caso argelino también muestra los intereses de la élite burocrática, estatalizan los dominios de autogestión para crear oficinas y estructuras donde expandirse los tecnócratas; como esto no es suficiente, emprenden la Revolución agraria con el objetivo de que una parte importante de las tierras desgajadas de sus propietarios privados pasen a ser gestionadas por el Estado y sus servicios administrativos, las oficinas nacionales preferentemente, en la que los burócratas se situaban; además, la organización de las tierras cedidas a título privado, también en cooperativas de diferentes tipos, incrementaba sus posibilidades de expansión. Cuando, por cambios políticos, se necesita sustraerse de buena parte de la clase administrativa que entorpecen a los nuevos dirigentes, se inicia una reestructuración de los sectores de autogestión y de la Revolución agraria que son lesivos para el *status* de poder de numerosos grupos aposentados en las sociedades y oficinas estatales.

En Marruecos desde 1960, en Túnez desde 1969 y en Argelia a partir de 1980 se constata el abandono de los intentos tradicionales de reforma agraria y, por el contrario, la admisión de la concentración de la propiedad en un modelo liberal que se afianza paulatinamente. Más que limitar la extensión de la propiedad, los tres Estados se interesan crecientemente por la supresión de las explotaciones agrícolas inviables económicamente por su reducida dimensión y por la constitución de explotaciones medianas que sean rentables, lo cual es el proceso que se está viviendo en la década de los noventa. La confirmación de la tendencia a la privatización de tierras y a la cesión del Estado de las explotaciones públicas al sector privado es hoy día un hecho indiscutible en los tres países que pone fin a la manera de entender el tema de las estructuras agrarias y el de las reformas de las mismas que existía en los primeros

tiempos posteriores a la proclamación de las independencias. Tanto Marruecos, como Argelia y Túnez, han expresado, y lo están realizando, su deseo de ir desprendiéndose de las tierras que gestionan y cederlas a la iniciativa privada, suprimiendo las sociedades estatales que las han gestionado.

El modelo de reformas agrarias magrebíes, de manera consciente o sin pretensión clara, ha sido planteado con el fin de desarrollar el capitalismo agrario, de signo estatista en Argelia y netamente liberal en Marruecos y Túnez. En el primer caso se evidencia por la inserción ansiada de la agricultura en los mecanismos de la economía de mercado, y es que la mayor parte de las explotaciones agrícolas argelinas, con la salvedad del sector autogestionario, estaban fuera de estos mecanismos antes de las reformas agrarias por el grado de subsistencia elemental que las caracterizaba, puesto que formaban parte de la agricultura tradicional, de naturaleza familiar. Lo que busca la Revolución agraria argelina es la modernización en cuanto a las formas y la apertura de relaciones comerciales en cuanto al contenido.

Túnez siguió la vía argelina hasta 1969 pero a partir de entonces entronca con la situación marroquí, en la que las clases poderosas cuentan con las facilidades oficiales para acumular tierras y el capital que a largo plazo les reporte los beneficios suficientes para que inviertan en el proceso productivo, bien rural bien haciéndolo extensible a las actividades secundarias y a los servicios, y eso es lo que se persigue con la exención del impuesto agrícola en Marruecos hasta el año 2000. Los gobiernos marroquí y tunecino entablan su estrategia impulsando primero el sector privado con las inversiones públicas, dado que el subdesarrollo inicial de estos países se expresa en una debilidad de la iniciativa privada, esperando que en una segunda fase el capital privado tome la iniciativa y supla la función del Estado como dinamizadora de la evolución socio-económica.

Lo cierto es que los intentos reformadores asientan el capitalismo estatal en los tres países, pero la intención primera es que el estatismo sea transitorio en Marruecos y Túnez, hasta que la capacidad del sector privado sea notoria, mientras que Argelia, hasta casi mediados de los años ochenta, pretendía hacerlo inherente a su estructura político-estratégica. Estas son las razones económicas de fondo en las reformas agrarias

magrebíes, se asimilan, como se ha visto, a los condicionamientos políticos de protección de los intereses elitistas y representan un medio de perpetuación de los mismos y de permanencia en los círculos del poder. Son, por ende, dos elementos indisociables de un mismo espíritu. □

### BIBLIOGRAFÍA

- AÏT AMARA, H. (1990): «Pressión démographique et dynamique des structures agraires au Magreb». *Mondes en Développement*, 71.
- BOUDERBALA, N.; CHRAIBI, M. y PASCON, P. (1977): «La question graire au Maroc». *Bulletin Economique et Social du Maroc*, n.º 133-134.
- CORM, G. (1993): «La réforme économique algérienne: une réforme mal aimée? *Magreb-Machrek*, 139, pp. 9-27.
- HERMASSI, E. (1975): *Etat et société au Magreb*. París: Editions Anthropos.
- RADWAN, S.; JAMAL, V.; GHOSE, A. (1991): *Tunisia. Rural labour and structural transformation*. London/New York: Routledge.

1985