

MATTHEW TONTS* Y VALERÌA PAÛL**

* School of Earth and Geographical Sciences, The University of Western Australia

** Departament de Geografia Física i Anàlisi Geogràfica Regional, Universitat de Barcelona

Paternalismo estatal y desarrollo de la agricultura extensiva en Australia Occidental

RESUMEN

Se estudia el papel del gobierno de Australia Occidental en la creación de un sector y una región de agricultura extensiva. La notable implicación gubernamental en el desarrollo agrario, aquí caracterizado como «paternalismo estatal», fue una característica fundamental de la política rural del período 1868-1929. El trabajo evalúa la racionalidad de esta política, sus éxitos y sus limitaciones, y analiza asimismo cómo esta política acabó por conformar la geografía agraria y el poblamiento de Australia Occidental.

RÉSUMÉ

Paternalisme de l'État et développement de l'agriculture extensive en Australie Occidentale.- On étudie le rôle du gouvernement de l'Australie Occidentale en la création d'un secteur et d'une région agricole extensive. La considérable implication gouvernementale dans le développement agricole, ici décrite comme «paternalisme de l'État», était une caractéristique fondamentale de la politique rurale de la période 1868-1929. L'article considère la rationalité de ce type de politique, ses succès et ses carences, et analyse comment cette politique aboutit à conformer la géographie agraire et le peuplement de l'Australie Occidentale.

ABSTRACT

State Paternalism and Development of Extensive Agriculture in Western Australia.- This paper examines the role of the Western Australian Government in the creation of an extensive agricultural industry and region. Considerable government involvement in agricultural development, described here as «state paternalism», was a key characteristic of rural policy in the period between 1868 and 1929. The paper considers the rationality for this policy approach, its successes and failures, and analyses how it ultimately shaped the agricultural and settlement geography of Western Australia.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Paternalismo estatal, gobierno, agricultura extensiva, desarrollo rural, Australia Occidental.

Paternalisme de l'État, gouvernement, agriculture extensive, développement rural, Australie Occidentale.

State paternalism, government, extensive agriculture, rural development, Western Australia.

I INTRODUCCIÓN

A PESAR del entusiasmo y la confianza en el desarrollo de la agricultura en Australia Occidental expresado por la flamante administración colonial y los colonos, los progresos fueron más bien escasos durante las cuatro primeras décadas que siguieron al asentamiento blanco,

en 1829, en esas tierras. Las prácticas agrarias inspiradas en la agricultura inglesa fracasaron porque, en la colonia, el suelo era pobre en nutrientes, la precipitación escasa, y se sucedieron plagas y pestes. A ello cabe añadir que la falta de la infraestructura necesaria imposibilitó la consolidación de la incipiente agricultura del oeste australiano. Los problemas evidentes de una agricultura importada, sin ningún tipo de adaptación al entorno, hi-

cieron comprender a la administración y a los colonos que se debían considerar las limitaciones ambientales.

De este entendimiento surgió la idea de que la actividad agraria en esta parte de Australia sólo podía ser en forma extensiva¹. Sin embargo, el desarrollo de la agricultura extensiva, particularmente de la asociación entre producción de trigo y ganadería ovina, estaba, también, limitado. Los problemas eran, entre otros, el aislamiento geográfico, el poblamiento disperso, y la falta de capital privado para invertir, particularmente en la construcción de infraestructuras y asentamientos. Nadie parecía interesado en trabajar para la agricultura extensiva de Australia Occidental, con lo que la atonía económica no se haría esperar. Pero a la falta de dinamismo el gobierno respondió en forma de lo que se ha dado en denominar «paternalismo estatal» (HANCOCK, 1930) o, también, «socialismo colonial» (EGGLESTON, 1932). Los gobiernos invirtieron fuertemente en capital social y económico para incentivar la economía local y, de este modo, facilitar la viabilidad de las empresas privadas. La construcción de líneas de tren y de puertos, el establecimiento de bancos de desarrollo, los programas de inmigración, y el reparto de tierras entre nuevos colonos fueron algunas de las estrategias adoptadas para superar el problema del subdesarrollo.

En este contexto, el objetivo principal del presente artículo es trazar los orígenes y el desarrollo de la agricultura extensiva en Australia Occidental, centrándonos en el período comprendido entre el fin del uso de la colonia como presidio, en 1868, hasta la Gran Depresión de 1929. Es decir, en las fechas en que se puede situar, respectivamente, el principio y el fin de las políticas de fomento de desarrollo agrario extensivo. Pretendemos demostrar cómo, de forma continua y acumulada, la administración colonial y, después, el gobierno estatal, sostuvieron un verdadero «paternalismo» en el significado más arriba comentado. En este sentido, pondremos el acento en describir la conformación del espacio agrario de Australia Occidental a resultas de las políticas intervencionistas de la administración, pues no se puede entender el mismo sin explicitar los mecanismos y los procesos que se llevaron a cabo desde el gobierno. Esta

constatación se contrapone a una visión ciertamente extendida en la literatura científica, en la que se afirma que el paisaje agrario de Australia es fruto de la colonización individual, de familias de colonos pioneros y aventureros², con un gobierno relativamente no intervencionista. A esta equivocada percepción cabe añadir el desconocimiento de las particularidades que plantean los territorios de occidente en el conjunto de Australia. Su especificidad exige la construcción de un discurso centrado únicamente en Australia Occidental.

La contribución se ha estructurado en sucesivos epígrafes que hacen referencia a los períodos en los que se explicitó una política de desarrollo agrario individualizable en el territorio que nos ocupa. A medida que avanzamos en el tiempo, la extensión de la tierra colonizada es mayor, por lo que en cada uno de estos epígrafes no sólo describimos unas medidas económicas y políticas concretas sino que también citamos unos topónimos específicos que dan cuenta de la apertura de nuevos espacios agrarios. Los mapas y los cuadros ayudan a hacerse una idea de cómo se producía este proceso. Dado que toda la colonización de Australia Occidental es reciente y se produce bajo un sistema político altamente organizado (el británico y el australiano, que es su heredero directo), tenemos la suerte de contar con fuentes de información de primera mano. A lo largo del texto haremos mención al diario de sesiones y al amplio rango de informes presentados en el Consejo Legislativo colonial, que a finales del siglo XIX devino Parlamento, así como a la legislación aprobada por estas instituciones, que hemos examinado con detenimiento. Igualmente, existen estadísticas oficiales, exhaustivas y fiables, desde los primeros momentos del asentamiento blanco, que han sido publicadas en sucesivos volúmenes anuales bajo el nombre de Registro Estadístico (*Statistical Register of Western Australia*). Una y otra fuente, como se verá, son ampliamente utilizadas en el desarrollo de esta contribución, así como las investigaciones históricas, en su mayor parte de historiadores de la Universidad de Australia Occidental, como se puede ver en las citas bibliográficas. Estos antecedentes han permitido, por otra parte, in-

¹ Creemos que la denominación «agricultura extensiva» es la traducción más adecuada para el término *broadacre agriculture*, una expresión muy común en inglés australiano y referida primordialmente a explotaciones con un tamaño territorial muy grande. La adaptación al español de otros términos con connotaciones muy marcadas en inglés australiano como *settler* (colono) o *homestead* (establecimiento) también se debe entender como un ensayo con un cierto margen de error.

² Es lo que se ha dado en denominar el «ideal del pequeño propietario rural» (*yeoman ideal*), al que ya le dedicamos un artículo anterior para el caso específico de Australia Occidental (TONTS, 2002). Para el mismo tema en el conjunto de Australia, ver la excelente geografía histórica de POWELL (1988). Tal y como anteriormente ya se ha puesto de manifiesto, este ideal no se vio reflejado en la realidad y pronto quedó como algo anacrónico (SNOOKS, 1974). Sin embargo, el ideal del pequeño colono pionero tiene una gran trascendencia no material: en la retórica, la mitología y la identidad australianas (CARROLL, 1992; LOCKIE, 2000).

teresianos desarrollos en la línea de la geografía histórica, a la que también debemos mucho en este artículo.

II

EL INICIO DE LA AGRICULTURA EN AUSTRALIA OCCIDENTAL Y EL INCIPIENTE DESARROLLO AGRARIO DEL WHEATBELT

Australia Occidental es un inmenso territorio árido y yermo. Con una extensión de unos 2,5 millones de km², cuenta con condiciones relativamente aptas para satisfacer la agricultura extensiva cerealista en aproximadamente un 10% del estado, que por lo común se circunscribe a aquellas tierras que reciben de media más de 300 mm de precipitación. Esta región agraria ocupa el rincón suroeste del continente, excluyendo las llanuras costeras desde Perth hasta Albany, con precipitaciones mayores superiores a los 1.000 mm y donde, desde los inicios de la colonización hasta la actualidad, la orientación agraria dominante ha sido intensiva: hortalizas, viñedos, prados, etc.

La denominación de la región cerealista es, desde hace décadas, Wheatbelt, el «cinturón del trigo», topónimo que se refiere, al igual que en el oriente de Australia o en los Estados Unidos, a una región económica (orientada a la producción de trigo y a la ganadería ovina), pero que en el caso de Australia Occidental alude, también, al nombre propio de una región geográfica. Mirado en un mapa, el Wheatbelt de Australia Occidental rodea la estrecha franja costera de producciones intensivas y se interna unos centenares de kilómetros, hasta entrar en contacto con zonas cuya aridez hace imposible la agricultura. Es el área agraria por excelencia del estado. En efecto, cuando se habla de agricultura en Australia Occidental, normalmente la referencia es el Wheatbelt, pues la llanura costera no supera el 2% del estado y el restante 88% sólo es apto para pastoreo o es, simple y llanamente, desierto (a pesar de que en las últimas décadas, en regiones muy áridas como la Gascoyne se han empezado a producir frutas y verduras con aguas artesianas, pero es una innovación técnica reciente). Como consecuencia de lo dicho, el presente artículo se debe entender centrado en el Wheatbelt, aunque el Wheatbelt como región geográfica basada en un paisaje y una agromía singulares no debe confundirse con la región administrativa actual, que es sólo su parte central (Fig. 1).

En 1829, se establecía la colonia de Australia Occidental, con lo que el Reino Unido tomaba oficialmente posesión del último tercio del continente, hasta entonces



FIG. 1. Australia y la región agraria del Wheatbelt con la división administrativa regional actual.

no reclamado por ningún otro país. Se creaba así la tercera colonia australiana, después de Nueva Gales del Sur y la Tierra de Van Diemen (luego rebautizada como Tasmania), cuya extensión ya estaba fijada desde 1825 con el límite oriental en el meridiano 129° E. El mismo año de la llegada de los primeros colonos se oficializó la colonia como ente independiente, con una administración propia con sede en Perth, aunque muy tutelada desde Londres mediante el Ministerio para las Colonias (el autogobierno no llegaría hasta 1890). De hecho, el establecimiento de la colonia respondió a las presiones de Nueva Gales del Sur por el temor que tenía a que Francia ocupase el tercio occidental del continente (MACINTYRE, 1999). Pero no era sólo este el motivo: la decisión de colonizar también partió de las hábiles maniobras desarrolladas en el Reino Unido por el capitán Stirling, que en 1827 había visitado las vegas del estuario del Swan, donde hoy se encuentra Perth, y había declarado que la región tenía un tremendo potencial agrario (CROWLEY, 1960; CAMERON, 1981). La información era claramente errónea, cosa que cabe atribuir a dos hechos. El primero, que Stirling sólo visitó las tierras inmediatas

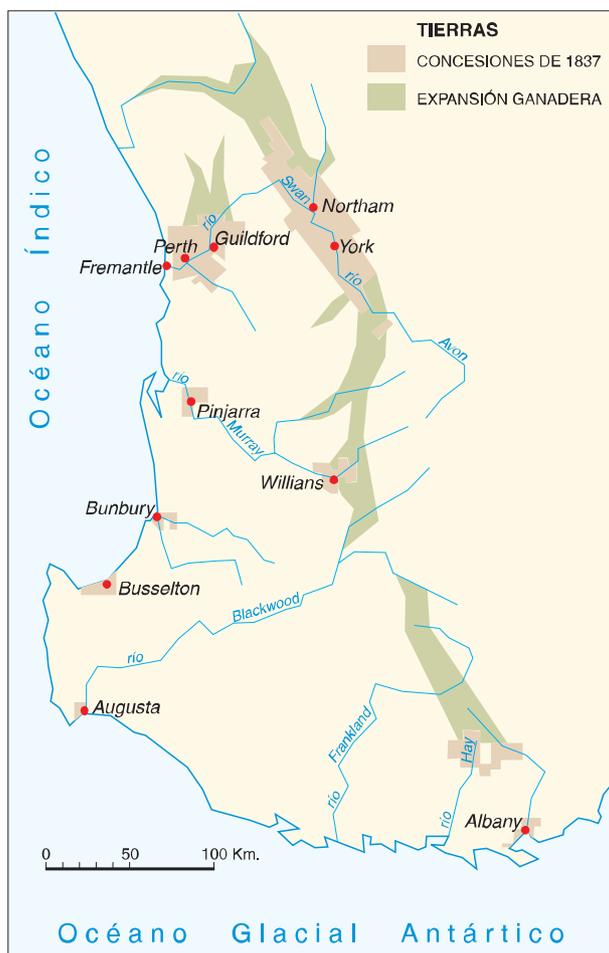


FIG. 2. Las tierras concedidas en 1837 y las primeras áreas de expansión ganadera. Fuente: Adaptado de CAMERON (1981).

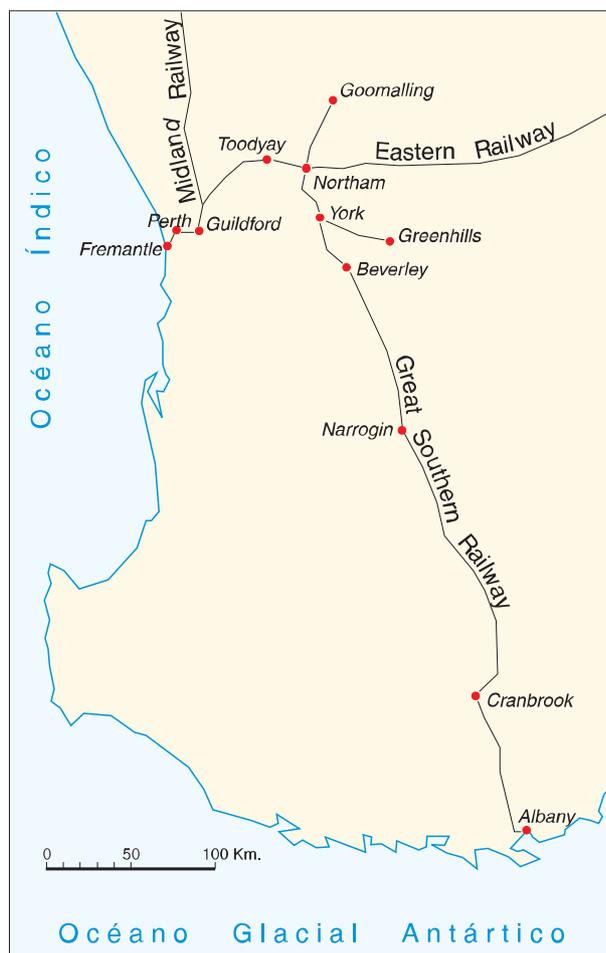


FIG. 3. Los primeros ferrocarriles (1881-1902).

al río Swan, con ricos suelos aluviales que no se extienden más allá de unos escasos centenares de metros alrededor del río; por tanto su informe, que se basó en una muestra insuficiente, no podía ser de modo alguno concluyente para el conjunto del territorio. El segundo hecho tiene que ver con la exageración a la que Stirling sometió sus observaciones y conclusiones con intención de convencer al gobierno, lo que redundó en un ahondamiento del error inicial. La constatación de la evidencia no se haría esperar y, sólo un año después del establecimiento de la colonia, un diario británico afirmaba que:

«En lugar de tierras costeras que semejen el paraíso, es, en su mayor parte, algo mejor que un yermo desaprovechado» (*The Herald*, 28.01.1830, citado en TONTS, 2002, pág. 104).

Esta frase, lejos de ser una frivolidad, era reflejo de la tragedia que se estaba viviendo por aquel entonces en

la colonia de las bocas del Swan. Las dificultades de las primeras décadas fueron enormes, casi sin ayuda del exterior y con unas condiciones naturales de extrema dureza (inundaciones, sequías, plagas, etc), que poco ayudaron a la colonización. Cuando a finales de la década de los cuarenta se planteó la opción de la entrada de presidiarios a la colonia, los asistentes a la reunión informativa consideraron que era «un demonio, pero una necesidad inevitable» (*Perth Gazette*, 24.02.1849, citado en CAMERON, 1981, pág. 201).

Ya con la primera cosecha, había quedado claro que el valle del Swan no era precisamente un vergel para una producción agraria basada en la agricultura inglesa minifundista de huertas y pastos. Las exploraciones hacia el interior no se hicieron esperar y, en una fecha tan temprana como julio de 1830, el propio Stirling informa del descubrimiento de ricos pastos naturales en el valle

del Avon (es decir, lo que hoy es el sector oriental del Wheatbelt). En 1835 se abrió una carretera entre Guildford, en el valle del Swan, muy cerca de Perth, y York, el primer pueblo del Wheatbelt. La apertura de esta carretera sería un revulsivo para la colonización del valle del Avon. Este valle pronto fue considerado como la zona más productiva de la colonia, pero en términos de un sistema agrario basado en el trigo y la ganadería ovina, una asociación que quedaba muy alejada de los primeros planteamientos de colonización y explotación (TONTS, 2002). En 1837 el valle del Avon ya se había convertido en la principal zona de tierras concedidas y trabajadas de algún modo en Australia Occidental (Fig. 2). Por ejemplo, se ha calculado que en 1838 este valle ya contenía la mayor parte de las 16.000 ovejas de la colonia (COOPER y MURRAY, 1979).

Desde 1850 y hasta 1868, la llegada de unos 10.000 presos convictos a Australia Occidental no sólo supuso mano de obra gratuita, sino que sobre todo sirvió para relanzar la economía. Muchos negocios locales, importadores, comerciantes y profesionales en general dependían de las sustanciosas sumas de capital que el Reino Unido enviaba anualmente para el mantenimiento de los presos, los guardias, y otros servicios públicos. Pero no sólo eso. La agricultura era fundamental para alimentar a esta ingente población, verdaderamente desproporcionada en relación con una colonia que tenía poco más de 5.000 habitantes en 1850. El valle del Avon jugaría un papel fundamental en la provisión de cereales y carnes. Pero también los convictos jugarían un papel importante en el Avon: constituían la mano de obra necesaria para desbrozar los bosques nativos. En 1870, el 80% de las ovejas de la colonia y una tercera parte del vacuno y la producción de grano se localizaba en el valle del Avon. En este contexto, es lógico pensar que la decisión del gobierno británico de suspender el envío de convictos a la colonia en 1868 tuviese unas consecuencias funestas.

III

LA AGRICULTURA TRAS EL FIN DE LA COLONIA PRESIDARIA

Durante la década de los setenta y los ochenta del siglo XIX, Australia Occidental experimentó un período de escaso crecimiento económico debido a la interrupción en la llegada de presidiarios. La nueva tesitura significó un cambio en las condiciones socioeconómicas que habían contribuido a la estabilidad de la economía

de Australia Occidental durante dos décadas y, en particular, una reducción de los flujos de capital, un aminoramiento del crecimiento demográfico, y una disminución en la demanda de bienes y servicios, fenómenos que desalentaron la inmigración, la inversión y el desarrollo. A diferencia de las colonias orientales de Australia, Australia Occidental no poseía un sustituto en forma de producción agraria o recurso mineral conocido que permitiese superar la nueva orientación del sistema penitenciario.

La crisis que se inició en 1868 llevó al gobierno colonial a pensar en nuevas fórmulas para estimular el desarrollo económico y demográfico en Australia Occidental. Y la decisión fue incentivar una agricultura extensiva orientada a la exportación, basada en los granos y la lana. En esa fecha, de todo el Wheatbelt, sólo el valle del Avon estaba colonizado y explotado. Buena parte del territorio se mantenía sin desbrozar y consistía en una gran variedad de tipos de vegetación, incluyendo bosques de eucaliptos, brezales y varios tipos de vegetación halófila. Un buen número de prospecciones y expediciones indicaban que lo que hoy es el Wheatbelt tenía un considerable potencial agrario (CROWLEY, 1960). Tal constatación llevó a decantar la política del gobierno hacia la extensión de la agricultura. Para aprovechar el potencial, se ofrecieron a los colonos que lo solicitasen lotes de tierras gratuitas de hasta 150 acres³, junto a facilidades en el desplazamiento desde el Reino Unido⁴. Pero esto no desencadenó la oleada de inmigrantes prevista, pues las tierras del Wheatbelt seguían siendo remotas e inaccesibles. A principios de los años ochenta del siglo XIX, el gobierno colonial se convenció de que sólo la construcción de una red de ferrocarriles podría hacer aprovechable el potencial agrícola de esos territorios (PUSTKUCHEN, 1981).

En las colonias orientales de Australia, los gobiernos coloniales habían construido una red de ferrocarriles en áreas agrarias desde la década de los cuarenta del siglo XIX. Sin embargo, en Australia Occidental, el desarrollo ferroviario se veía muy condicionado por una débil política fiscal (que comportaba una baja recaudación), por las largas distancias de los trayectos y por los bajos niveles de crecimiento económico y poblacional. En este contexto, en 1879 el Consejo Legislativo Colonial

³ Un acre equivale a 0,4047 ha, esto es, 4.046,86 m².

⁴ Informe del Subsecretario de Tierras e Inmigración al Parlamento de Australia Occidental (1929). *Votes and Proceedings of the Western Australian Parliament*, 1929, volume three, appendix 1.

consiguió un crédito de 200.000 £A⁵ de compañías privadas de Gran Bretaña para la construcción de una vía de tren que conectase las poblaciones de Fremantle, Perth y Guildford (CROWLEY, 1960). Esta línea, que se inauguró en 1881, se amplió hasta el valle del Avon, concretamente a la población de York (1885) y, más hacia el sur, hasta Beverley (1886). Poco más tarde, se construyeron dos ramales más para alcanzar otros asentamientos importantes en el mismo valle: Northam (1886) y Toodyay (1888) (Fig. 3). Por consiguiente, en 1888, la región agraria más importante de la colonia, el valle del Avon, ya estaba conectada por tren con el puerto de Fremantle y, con ella, se abrían por fin las puertas del Wheatbelt.

Incluso antes de que se inaugurara la línea de tren hacia el valle del Avon, ya se estaban produciendo críticas en el sentido de que ésta no iba a favorecer la expansión de la agricultura hacia nuevas áreas. Existía, asimismo, la preocupación de que el ferrocarril contribuyese a un aumento de la deuda pública (BATTYE, 1924). Como respuesta a las dudas suscitadas, el gobierno colonial pensó en un sistema diferente de construcción de ferrocarriles e, inspirándose en Canadá y Estados Unidos⁶, estableció que las siguientes concesiones de ferrocarril irían asociadas a lotes de tierra que gestionaría la empresa ferroviaria y con los que se pagaría la concesión, de tal forma que no se generaría deuda pública. Asimismo, el gobierno estaba convencido de que, con la concesión de tierras, habría un significativo crecimiento demográfico y económico. En 1881, la colonia hizo una convocatoria pública de ofertas para la construcción de una línea férrea con este sistema entre Beverley, en el valle del Avon, y Albany, el mayor puerto del sur de la colonia (Fig. 3). El contrato para construir el denominado *Great Southern Railway* se concedió a la *Western Australian Land Company* en octubre de 1884. La empresa tenía su sede en Londres y recibió un lote de tierras de 1,2 millones de hectáreas como pago por construir 389 km de vía y asentar 50.000 nuevos inmigrantes europeos en las áreas rurales adyacentes al fe-

rocarril⁷. Sin embargo, después de la muerte del director de la empresa, en 1886, el proyecto cayó en manos de inversores absentistas que mostraron en la práctica muy poco interés. Las dificultades para asegurar ventas de tierras y atraer inmigrantes reducirían drásticamente las expectativas de beneficios económicos. A partir de 1887, cuando el gobierno colonial suspendió la cláusula de inmigración del contrato original, la *Western Australian Land Company* no hizo casi nada para promover el asentamiento de población en la región (BOLTON, 1958). A pesar de ello, la construcción de la vía siguió y en 1889 el ferrocarril estaba en funcionamiento.

Dificultades similares surgirían en la otra línea de tren con concesión de tierras. En 1884, el gobierno colonial decidió otorgar un contrato para la construcción de un ferrocarril que, desde Perth, fuese hacia el norte, hasta Geraldton. El contrato fue adjudicado a la *West Australian Midland Land Grant Railway Company Ltd.* en 1886, empresa que, desde un principio, encontró serios impedimentos para aumentar su capitalización, atraer y establecer inmigrantes, y obtener beneficios (GLYNN, 1966), lo que en definitiva supuso que no se finalizase hasta 1894.

El fracaso de las dos empresas como motores de desarrollo agrario, junto con sus problemas financieros, convencieron a la colonia de que las líneas ferroviarias no podían construirse por el sistema de colonización de tierras. En 1886 el ministro principal, Sir John Forrest, hacía la consideración siguiente:

«Si algo ha quedado probado para satisfacción de todos nosotros, en relación con estas empresas inglesas que han emprendido la colonización de tierras en esta colonia, es que parecen incapaces de desarrollar las tierras que poseen aquí. Yo creo que su forma de colonización de tierras ha sido un fracaso completo [...]. Estas lecciones nos han enseñado a tener mucho cuidado en confiar grandes empresas a particulares» (FORREST, 1886, citado en GLYNN, 1975, pág. 77).

Por todo ello, la colonia se convenció de que la iniciativa privada no podía dar lugar a la expansión agraria y el desarrollo rural. En este sentido, se afianzó la idea de que el mando de la colonia estaría mejor en manos de un gobierno autónomo fuerte controlado por la sociedad local. Tales tomas de posición dieron ímpetu a la aparición y afianzamiento de un movimiento para el autogobierno, que alcanzó su objetivo en 1891 cuando se abrió el primer Parlamento de Australia Occidental, otorgado

⁵ Hasta 1966, la moneda de Australia fue la libra australiana, equivalente aproximadamente a 2 dólares australianos actuales. En el texto la representamos con la convención normalmente empleada (£A).

⁶ La asociación entre ferrocarril y colonización agraria ha sido un tema comúnmente tratado en la literatura geográfica internacional, en especial en lo referido a las consecuencias de la misma en los usos del suelo y el paisaje (ver, por ejemplo, MEYNIER, 1959; o CHISHOLM, 1962). A este respecto, Meynier afirmó que el ferrocarril sólo constituye el eje de la roturación y del parcelario agrarios si ha precedido, y no seguido, el poblamiento. Tal es el caso de la mayor parte de las zonas de Australia Occidental.

⁷ *Votes and Proceedings of the Western Australian Legislative Council*, 1884, paper A.33.

por el Parlamento Británico en 1890. En muchos sentidos, el autogobierno representó un cambio significativo en Australia Occidental, sobre todo porque permitía al nuevo gobierno, bajo el mando de Forrest, el comienzo de un programa propio de desarrollo agrario, sin ninguna relación con los mecanismos y las políticas de la Corona Británica.

IV

EL DESARROLLO AGRARIO BAJO EL MANDATO DE FORREST (1890-1901)

El lento desarrollo económico de la colonia había creado cierta preocupación en muchos ciudadanos; una preocupación que se alivió con los inesperados hallazgos de oro. Los primeros descubrimientos significativos se produjeron en los Yilgarn Hills, cerca de Southern Cross, en el año 1887, pero las vetas grandes aún se harían esperar y aparecerían en Coolgardie (1892) y Kalgoorlie (1893), más hacia el este; estos lugares se convertirían en el centro de los Goldfields y sus depósitos iban a confirmar que el oro sería un revulsivo económico para la colonia. Entre 1890 y 1900, la población de Australia Occidental creció de 48.502 a 179.258 habitantes, es decir, un 271%. Una pujante situación que se contraponía a la coyuntura del momento de las colonias del este (particularmente Nueva Gales del Sur y Victoria), donde el oro se agotó y una larga sequía afectó las producciones de trigo y lana. Sin oponentes en el continente, Australia Occidental aumentó su capacidad de atracción de inmigrantes e inversión extranjera y, a su vez, fortaleció su erario público. En efecto, ya en 1893, el gobierno de Australia Occidental utilizó su pujante situación financiera para costear la construcción de un ferrocarril hacia el este, el *Eastern Railway* que, en 1894, unía Northam, en el Avon, con la población minera de Southern Cross. En la decisión del gobierno de Forrest de construir este ferrocarril pesó la necesidad de mejorar la accesibilidad a los Goldfields, pero sobre todo la idea de fomentar la expansión agraria alrededor de la nueva línea. Un desarrollo que se consideró necesario para abastecer de comida y fibra a una población en vertiginoso aumento, pero también como base para la consolidación de un sector económico con potencial exportador y, a largo plazo, fuente de empleo. Con el *Eastern Railway* se inició el desarrollo agrario del corazón de lo que hoy es el Wheatbelt.

Como consecuencia del fracaso de la colonización asociada a líneas de tren, el gobierno de Forrest decidió crear en 1887 una Real Comisión sobre Agricultura para

investigar el estado de la agricultura en la colonia y sugerir estrategias con las que poner fin al estancamiento del sector. El informe final, publicado en 1891, atribuía el lento avance del desarrollo agrario a una producción bajo mínimos y a la falta de incentivos a la colonización⁸. Con este diagnóstico, la Comisión recomendaba introducir mejoras técnicas, al mismo tiempo que sugería la creación de incentivos al desarrollo y otras formas de ayuda a los nuevos colonos. En aras a la consolidación del sector agrario existente y al estímulo de un mayor desarrollo, en los cinco años que siguieron a la publicación del informe, muchas de sus propuestas fueron aprobadas en forma de leyes.

La primera de las recomendaciones de la Real Comisión convertida en ley fue la Ley de Establecimientos Agrarios (*Homesteads Act 1893*). Esta ley daba a cualquier persona el derecho a una finca de menos de 160 acres. La única condición de la cesión es que la finca debía estar, durante los siguientes siete años después de la concesión, habitada, cercada y cultivada. La *Homesteads Act* fue complementada con la Ley del Banco Agrario (*Agricultural Bank Act 1894*), que entró en vigor en 1895 y que significó la creación del Banco Agrario de Australia Occidental, cuyo objetivo era suministrar ayuda financiera a los colonos, ya que los bancos privados se habían mostrado poco dispuestos a concederles préstamos. El Banco Agrario empezó a financiar a los agricultores actividades de desbroce, cultivo y tala de árboles, hasta un máximo de 400 £A por colono. El gobierno de Forrest calculó que los riesgos financieros de dichos préstamos serían leves, pues creía que la mayor parte de los nuevos agricultores estaban ocupando tierras de primera calidad y que había un mercado interno para el consumo agrario. Esta previsión resultó ser cierta y en 1897, las actividades del banco se extendieron con una subida del crédito hasta las 800 £A.

Al mismo tiempo que financiaba el desarrollo de la agricultura, el gobierno también protegió el incipiente sector agrario de la competencia internacional e intercolonial mediante unas leyes tributarias aprobadas en 1893, que tenían por objetivo el aumento de las aduanas en dos capítulos: los granos y la ganadería. Además, y tal y como recomendaba el informe de la Real Comisión, se estableció un Agencia de Agricultura en 1894 para impulsar la mejora de la agricultura de Australia Occidental. La agencia se convirtió en ministerio en

⁸ Informe Final de la Real Comisión sobre Agricultura. *Votes and Proceedings of the Western Australian Parliament*, 1891.

CUADRO I. Área cultivada en Australia Occidental (1870-1900)

Año	Área cultivada	Área dedicada a producción de trigo	Área triguera sobre el total de área cultivada
1870	22.083	10.789	48,9
1880	25.880	11.213	43,3
1890	28.220	13.697	48,5
1900	81.541	30.095	36,9

Fuente: Elaboración propia a partir del *Statistical Register of Western Australia* (varios años).

1898 y, al hacerlo, además de ofrecer consejos técnicos y científicos a los agricultores, empezó a desarrollar una política gubernamental en materia agraria, inició la publicación de una revista periódica de agricultura y estableció una serie de explotaciones experimentales en áreas de agricultura extensiva.

En 1898 la administración de Forrest constató que los ingresos del sector aurífero comenzaban a declinar (BERTOLA, 1993). En respuesta a este hecho, el gobierno promovió una nueva legislación en materia de tierras para consolidar las medidas existentes y seguir de este modo con la expansión agraria. La subsiguiente Ley de Tierras (*Land Act 1898*) daba el derecho a cualquier persona de más de 18 años a solicitar un lote de tierras de hasta 1.000 acres, que se vendía bajo condiciones similares a las de la *Homesteads Act*. Para evaluar los avances de cada uno de los colonos con concesión, el gobierno proyectó inspecciones regulares llevadas a cabo por funcionarios locales del Banco Agrario.

La decadente situación económica de las zonas auríferas, junto con las disposiciones legislativas, indujeron a un creciente número de mineros a establecerse como agricultores en el Wheatbelt. Así, en 1900, se habían concedido o estaban en proceso de concesión para su explotación agraria un total de 662.532 ha. Ello se tradujo en un rápido aumento del área cultivada en Australia Occidental, que subió un 189% entre 1890 y 1900 (Cuadro I). Las principales áreas de expansión seguían siendo el Avon Valley y las tierras situadas alrededor de las tres líneas de tren mencionadas, a pesar de que la rápida ocupación pronto hizo necesario el planeamiento de nuevas líneas. El gobierno colonial respondió con la construcción de dos ramales hacia regiones con presunto potencial agrario. El primer ramal, acabado en 1899, conectaba la nueva población de Greenhills con York. El segundo se completaría en 1902, uniendo Northam con la también nueva población de Goomalling (Fig. 3).

V

EL PAPEL DE LA AGRICULTURA DE AUSTRALIA OCCIDENTAL EN LA FORMACIÓN DE LA FEDERACIÓN AUSTRALIANA

La profunda crisis económica de las colonias orientales, a la que aludíamos antes, tuvo como consecuencia el creciente apoyo político y social a la federación de todas las colonias australianas. Para el este, la clave de cualquier federación no era la simple unión social o cultural, sino la eliminación de las aduanas intercoloniales y las barreras al comercio, eliminación que implicaría una evidente ampliación de mercados (DE GARIS, 1981). Los partidarios argumentaban también que Australia necesitaba estar unificada en materias como comercio, defensa, aranceles, comunicaciones e inmigración.

El Parlamento de Australia Occidental envió sus representantes a la convención que redactó el borrador de la Constitución Federal (*Commonwealth Constitution Bill*) entre 1897 y 1898. En junio de 1899, amplias mayorías en cuatro de las demás colonias habían refrendado la federación en base a este borrador. Pero no así en Australia Occidental, donde los ciudadanos estaban divididos. Forrest estaba a favor de la federación, pero las comunidades agrarias y ganaderas se oponían a la idea (BATTYE, 1924). En estas comunidades existía mucho miedo a que un gobierno federal, basado en los intereses de las colonias orientales, no entendiese las necesidades y los problemas de Australia Occidental. Opinaban, asimismo, que el mercado libre entre colonias expondría la protegida agricultura de Australia Occidental a la competencia directa. Además, existía la preocupación de que un sistema impositivo proteccionista, adoptado a escala de Australia para favorecer el desarrollo de la industria pesada propia, incrementaría los costes de la maquinaria y de otros bienes que se importaban. En el otro extremo, los partidarios de la federación, especialmente en las zonas mineras y en las ciudades, consideraban que los aranceles de la colonia en productos agrarios habían incrementado los precios de la comida y los tejidos en Australia Occidental. Estos grupos favorables a la federación también afirmaban que una buena parte de la inversión pública del gobierno colonial se estaba destinando a las áreas agrarias, sin que hubiera dotación de servicios en las zonas mineras, cosa que la federación podría paliar.

Según DE GARIS (1981), el gobierno de Forrest se concienció paulatinamente sobre los efectos negativos que podría tener la federación en Australia Occidental y por ello decidió estudiar mejor la situación. Fue enton-

ces cuando remitió el borrador de constitución federal a un comité del Parlamento, que finalmente recomendó cambios en la propuesta de carta magna para favorecer los intereses del territorio en la federación. Las otras colonias y el gobierno británico aceptaron dos modificaciones. La primera, la construcción de una línea de tren transcontinental que conectara Australia Occidental con el levante del continente. La segunda, permitir que Australia Occidental continuase, durante los cinco años siguientes a la proclamación de la federación, gravando con aranceles las importaciones que provinieran de otros territorios australianos a fin de proteger a sus agricultores. Después de estos acuerdos, el proyecto de constitución federal fue sometido a referéndum en Australia Occidental en julio de 1900. A pesar de la significativa oposición de algunas áreas agrarias, fue aprobado por amplia mayoría.

La entrada en vigor de la federación y la constitución del gobierno federal o *Commonwealth*, en enero de 1901, representaron un importante cambio para la agricultura australiana, así como para la economía en general, pues el gobierno federal obtuvo importantes poderes legislativos. Inicialmente, los gobiernos coloniales (convertidos en estatales por la Constitución) renunciaron a aquellas competencias que se consideraba que debían ser «nacionales». Estas competencias incluían defensa, política comercial, aduanas y aranceles, comunicaciones y política migratoria. El resto de las competencias seguían en manos de los estados o eran compartidas. Para financiar las competencias federales, la *Commonwealth* necesitaba quedarse sólo con una cuarta parte de las aduanas y los aranceles que recaudaba, mientras que los estados seguían gestionando el resto de los impuestos. Sin embargo, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 51 de la constitución, la *Commonwealth* tenía el potencial de ampliar sus competencias en otros campos, como de hecho pasó a lo largo del siglo XX.

VI

POLÍTICA FERROVIARIA Y DESARROLLO AGRARIO GENERALIZADO (1901-1914)

El gobierno federal no desplegó sus competencias inmediatamente y Australia Occidental siguió con su modelo de desarrollo autónomo. Se podría decir, incluso, que el flamante gobierno estatal reactivó sus políticas aún más. Hacia 1901, las autoridades se habían dado cuenta de que la disminución de los ingresos del oro implicaba que el futuro del estado se debía canalizar hacia

otras alternativas. Pensaron, de este modo, que la agricultura podría convertirse en un mecanismo de exportación y atracción de inversiones y población. El éxito de la legislación en materia de desarrollo agrario en la última década del siglo XIX contribuía a un cierto optimismo en el sentido de que el gobierno estatal podría planificar este desarrollo. Dado que la expansión agraria se había producido a lo largo de corredores de ferrocarriles, se pretendía seguir creciendo mediante nuevas líneas ferroviarias. En esta dirección, la denominada Real Comisión sobre Inmigración y Colonización de Tierras, creada en 1905, recomendó en un informe la construcción de una extensa red de ferrocarriles que fuesen el acicate para la colonización y que debían construirse en aquellas áreas que tenían potencial para el desarrollo de la agricultura extensiva⁹. Los comisionados afirmaron que el perímetro de 15 millas¹⁰ desde una estación de tren dada era el límite máximo para que una agricultura cerealista fuese rentable, cálculo que efectuaron pensando en el carro y los caballos como sistema de transporte y a partir de los datos de la colonización de las praderas canadienses. La comisión llegó a la conclusión que «todas las áreas agrarias a considerar deben de tener un apeadero a 15 millas»¹¹.

El informe de la Real Comisión se convirtió en la base de la política de Australia Occidental en materia de ferrocarriles desde 1906, complementando las estrategias existentes. El nuevo instrumento de acción consistió en construir una red de ferrocarriles agrarios organizada en ramales de 30 a 40 millas de longitud, a partir de las líneas ya inauguradas. Estos ferrocarriles agrarios debían tener apeaderos regularmente situados cada 15 millas a lo largo de sus rutas. Desde un punto de vista de rentabilidad, el organismo ferroviario gubernamental, el *Western Australian Government Railways* (WAGR), dudaba de su viabilidad:

«Dado que este Departamento debe trabajar en las nuevas líneas de ferrocarril, no faltará ningún esfuerzo para materializarlos, pero percibimos que su rentabilidad es remota, más allá de la utilidad que se le quiera dar en materia de desarrollo agrario»¹².

Pero el gobierno estatal tenía una visión más amplia y no quiso frenar la expansión agraria por el endeuda-

⁹ Informe de la Real Comisión sobre Inmigración y Colonización de Tierras. *Votes and Proceedings of the Western Australian Parliament*, 1905, volume one.

¹⁰ Una milla equivale a 1,6 km.

¹¹ *Ibid.*, pág. 22.

¹² Informe anual de los WAGR. *Votes and Proceedings of the Western Australian Parliament*, 1906, volume one, pág. 12.

CUADRO II. Área cultivada en Australia Occidental (1900-1930)

Año	Área cultivada	Área dedicada a producción de trigo	Área triguera sobre el total de área cultivada
1900	81.541	30.095	36,9
1910	404.000	235.479	58,3
1920	728.460	516.265	71,2
1930	1.942.560	1.600.897	82,4

Fuente: Elaboración propia a partir del *Statistical Register of Western Australia* (varios años).

miento del WAGR ni por los costes de mantenimiento, pues opinaba que resultarían más importantes las ventajas derivadas del desarrollo del sector agrario. El primero de los nuevos ferrocarriles agrarios se empezó en 1906, año en el cual el estado ya poseía 2.237 km de vías. En 1914, la red había crecido hasta un total de 4.747 km, con el consecuente incremento de la deuda del estado.

La deuda no era, sin embargo, el único problema. A pesar de la cuantía de la inversión gubernamental, la inmigración hacia Australia Occidental no paraba de bajar. El bajo saldo migratorio anual entre 1901 y 1906 culminaría en un decrecimiento del -0,3% en 1907, dato que convencería al gobierno estatal sobre la necesidad de poner el acento en una política de migración asistida a largo plazo. El gobierno decidió entonces incrementar el subsidio para inmigrantes, y asimismo empezó a publicitar su programa de desarrollo agrario en periódicos de los estados orientales y de Gran Bretaña. El siguiente anuncio, aparecido en *The Australasian* en 1909, es elocvente:

«[...] sequías desconocidas, estaciones tan seguras como que el sol sale cada día [...]. El Banco Agrario del estado es el más liberal del mundo [...]. Cada acre está servido por líneas de tren ya existentes, líneas en construcción o proyectadas» (*The Australasian*, 25.12.1909, pág. 6).

Reproducimos en la imagen adjunta otro anuncio de la época (Fig. 4). Es claro en estos ejemplos que la publicidad era engañosa, en especial en lo referido al clima (TONTS, 2002); pero respondía sin duda a una consigna gubernamental. Se garantizaron pasajes a inmigrantes británicos principalmente (aunque también a los de los estados orientales y de otras zonas, como Europa Occidental, Norteamérica y Sudáfrica). Entre 1908 y 1914, según cifras oficiales, llegaron a Australia Occidental 8.289 inmigrantes subsidiados. Aunque no todos estos inmigrantes se establecieron en áreas rurales, el gobierno estatal se esforzó para canalizarlos hacia la agricultura.

El éxito de la inmigración subsidiada, de los ferrocarriles agrarios y de los otros incentivos al desarrollo agrario, contribuyeron a un rápido aumento del área cultivada del estado en la primera década del siglo XX (Cuadro II). Durante el mismo período, el trigo aumentó de un porcentaje del 36,9% sobre el total del área cultivada a más del 58%, lo que indica la tendencia a la especialización de la agricultura. De hecho, en 1914 el trigo sobrepasó al oro como principal producto de exportación del estado, con unas ganancias de 1.343.856 £A, una cifra que multiplica centenares de veces la de 181 £A obtenidas por la exportación del mismo producto en 1901. En muchas partes del Wheatbelt se adoptó el sistema del barbecho parcial de las fincas para diversificar los ingresos de las explotaciones cerealistas; se trataba de aprovechar la lana producida por el ovino que pacía en el barbecho. En 1900, el valor generado por la lana era de 414.510 £A. En 1914 había subido hasta 909.608, un incremento del 119,4%.

Buena parte de la expansión agraria de esta época está directamente relacionada con la liberalización de la política de préstamos del Banco Agrario (1906), que permitió avanzar a los titulares de las explotaciones la cuantía total de las inversiones necesarias a introducir en sus propiedades. El cambio se debió al éxito que en esos momentos estaba teniendo el Banco como institución de negocios y de desarrollo. En 1911 se adoptaron medidas financieras de emergencia con motivo de una severa sequía que causó pérdidas generalizada de producción, por lo que muchos de los nuevos colonos fueron incapaces de satisfacer las deudas contraídas con el Banco Agrario. La amenaza de un abandono general de tierras hizo que el gobierno estatal estableciera un programa de ayuda financiera a los agricultores, principalmente mediante aplazamiento de deudas. El gobierno también aprobó una forma más directa de ayuda mediante una Junta de Semillas de Trigo, que distribuyó semillas de trigo, fertilizantes y piensos a los granjeros que pidieron ayuda¹³. Asimismo, el gobierno, mediante la Junta, decidió controlar los beneficios de los colonos asistidos para supervisar sus gastos y determinar las formas de pagos a los acreedores.

Es también importante notar que el Banco Agrario tuvo un papel destacado como mecanismo de financiación de la modernización del funcionamiento de las explotaciones (APPLEYARD, 1981). Al final del siglo XIX

¹³ Informe Anual del Comisionado para la Agricultura del Wheatbelt. *Votes and Proceedings of the Western Australian Parliament*, 1913, volume one.

WESTERN AUSTRALIA,

THE LAND OF GOLDEN OPPORTUNITY
FOR
EMIGRANTS. — EMIGRANTS.

EXCEPTIONAL FACILITIES OFFERED.

VAST AND FERTILE TERRITORY.

“There is a tide in the affairs of men, which, taken at the flood, leads on to fortune.”—Shakespeare.

Napoleon Bonaparte's ideal of each individual being his own LANDLORD still fascinates, and the Nation's prosperity may be gauged by such a policy.

AVOID THE VISIONARY, BUT DO NOT NEGLECT SOLID FACTS.

OUR ENTENTE CORDIALE EXTENDS TO DESIRABLE SETTLERS.

CHEAP LAND
ON MOST
LIBERAL CONDITIONS.

160 ACRES AS A HOMESTEAD FARM FOR £1. NO RENT.

1,000 Acres under RESIDENCE, from 10s. per acre upwards, 20 years' terms for payment.

A further 1,000 Acres under NON-RESIDENCE Conditions at similar rates.

GRAZING LANDS at from 3s. 9d. per acre.

GARDEN BLOCKS of from 5 to 50 Acres, at £1 per acre, payable in three years.

EASY CONDITIONS OF IMPROVEMENT.

HALF COST OF SURVEY PAID BY STATE.

FEE SIMPLE Granted if all Conditions are Complied with.

AGRICULTURAL RAILWAYS being extended in every direction.

AGRICULTURAL BANK ADVANCES LOANS

To Settlers to Improve their Holdings and Purchase Stock and Implements generally on Security of Holdings.

EASY RATES OF INTEREST AND LONG TERMS.

Sure Rainfall and Excellent Climate. Natural Grasses and Splendid Fodder Plants abound. Imported Grasses thrive. Magnificent Markets for all classes of Agricultural Produce.

IMPORTS IN EXCESS OF LOCAL PRODUCTION DURING ONE YEAR, OVER £1,584,000.

ASSISTED PASSAGES TO EMIGRANTS.

FULL PARTICULARS MAY BE OBTAINED FROM

The AGENT-GENERAL for Western Australia, 15 Victoria Street, Westminster, London, and Under Secretary for Lands, Perth, Western Australia.

Fig. 4. Anuncio gubernamental en la prensa (1912). Fuente: MURPHY y NILE (1990, pág. 113).

los sistemas agrarios eran aún bastante primitivos, y lo más común era trabajar con arados de una sola hoja, y sembrar y segar a mano. En 1914, la agricultura se había transformado con tractores y cosechadoras. Y no cabe duda que el advenimiento de estas nuevas máquinas fue lo que permitió la generalización y extensión de la agricultura extensiva. El gobierno estatal lo sabía y por eso en 1912 estableció un Taller de Máquinas del Estado para suministrar maquinaria agraria de bajo coste (CROWLEY, 1960). Los avances tecnológicos en fertilizantes también ayudaron a revolucionar la agricultura, en la medida que grandes cargas de fertilizantes podían ser transportadas a las áreas rurales mediante la nueva red de ferrocarriles. De hecho, el entonces Ministro de Agricultura estatal, James Mitchell, llegó a decir que «Dios trajo estos hombres a Australia Occidental y el superfosfato los mantendrá aquí» (citado en BOLTON, 1994, pág. 22). El gobierno respondió a esta pretensión introduciendo un subsidio para los fertilizantes desde 1907.

VII LOS EFECTOS DE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL EN LA AGRICULTURA DE AUSTRALIA OCCIDENTAL (1914-1918)

La Primera Guerra Mundial supuso para Australia un período de marcado ajuste social y económico. La sequía de 1914 fue un gran contratiempo para el sector agrícola de Australia Occidental. Según las estadísticas oficiales, la producción de trigo cayó de las 362.879 toneladas durante la siega de 1913-14 a 291.448 en 1914-15. La situación económica aún empeoraría con el estallido de la Primera Guerra Mundial y la subsiguiente pérdida del mercado internacional. Sin embargo, aún antes de la sequía de 1914 y del comienzo de la guerra, la producción de trigo había tropezado con dificultades económicas, pues los productores no estaban sólo sujetos a la variabilidad climática sino también a las fluctuaciones de los precios en otros países. En este sentido, y dado que el margen de beneficio cada vez era menor, fue necesario poner en cultivo áreas cada vez más extensas para equilibrar los efectos de la caída de beneficios (GREBLE, 1979). Estas dificultades se acentuaron con la guerra, ya que la carestía de bienes importados forzó el alza de los precios de los productos fabricados en el estado, como el superfosfato o la maquinaria. El deterioro de la situación amenazó con bancarrotas generalizadas y con el abandono general de explotaciones del Wheatbelt.

El gobierno estatal afrontó la crisis con la aprobación de nuevas leyes que posibilitaron ayudas financieras directas a los agricultores, como el pago por adelantado de los gastos derivados de almacenaje, salarios, maquinaria, transporte, intereses y rentas de la tierra. En junio de 1917 se habían facilitado pagos a 3.356 agricultores, por un valor de 2,2 millones de libras australianas (GLYNN, 1966). Las ayudas financieras, junto a la mejora de las condiciones meteorológicas, supusieron un incremento de la producción de trigo, con una cosecha en 1915-16 de 496.000 toneladas. Como parte de la política de guerra, el gobierno de la *Commonwealth* gestionó la producción de trigo y de lana entre 1915 y 1921 con unos precios de garantía, pero no por ello las condiciones dejaron de ser penosas para los productores. Los trances económicos y la pérdida de mano de obra supusieron que la producción de trigo se redujese en las dos últimas cosechas de la guerra. Las estadísticas cifran que, en 1917-18, la cosecha estatal de trigo fue sólo de 253.000 toneladas, cifra que aún bajó a 241.000 en 1918-19.

A lo largo de este período de dificultades asociadas con la sequía, la guerra y la inestabilidad económica, el gobierno estatal continuó comprometido con su política de desarrollo ferroviario. Entre 1914 y 1918, se inauguraron 945 nuevos kilómetros de líneas férreas. Sin embargo, hacia el final de la guerra existía la percepción generalizada de que las políticas de desarrollo rural del gobierno no habían generado la misma expansión agraria durante la guerra que en el período inmediatamente anterior. En efecto, entre 1906 y 1914 el área agraria concedida o en vías de ser concedida subió de 5,1 a 8,7 millones de hectáreas, y los 8,7 millones, a pesar de los nuevos 945 km de tren, no se rebasaron durante la guerra. Como consecuencia del estancamiento de la expansión agraria, el gobierno estatal propuso otra nueva Real Comisión para revisar la política de agricultura y colonización de tierras. Las conclusiones de la Real Comisión, expuestas a continuación, supusieron un verdadero varapalo al gobierno¹⁴:

1. La colonización de la tierra se había hecho sin orden ni concierto.
2. Se habían puesto en el mercado demasiadas tierras.

¹⁴ Informe sobre la evolución de la porción productora de trigo de la división suroeste del estado de la Real Comisión de Producción Agraria de Australia Occidental. *Votes and Proceedings of the Western Australian Parliament*, 1917, paper 7.

3. El Ministerio de Agricultura había fracasado por completo en la mejora de los métodos de las actividades agrarias.

4. Amplias áreas de baja calidad habían sido desbrozadas, mientras que tierras más fértiles y de localización favorable seguían sin ponerse en producción.

5. Se había construido demasiadas líneas de ferrocarril.

La principal recomendación de la Real Comisión fue que no se emprendiera en ningún caso la construcción de más ferrocarriles hasta que las áreas agrícolas a una distancia de 10 millas de los ferrocarriles ya existentes estuvieran más densamente colonizadas. La aceptación de esta recomendación por el gobierno estatal llevó a la interrupción temporal de la construcción de ferrocarriles, con lo que, en el período comprendido entre 1917 y 1923, sólo se inauguraron dos líneas (con un total de 69 km).

VIII

LA EXPANSIÓN DE POSGUERRA (1919-1929)

A pesar de que el ritmo de construcción de ferrocarriles descendió a partir de 1917, el gobierno no quiso modificar su política general de colonización. La aprobación de la Enmienda a la Ley de Tierras (*Land Act Amendment Act 1917*) significó un incremento de la demanda de tierras agrícolas, ya que ofrecía la posibilidad de que los colonos accedieran a la propiedad de la tierra sin efectuar pago alguno durante los primeros cinco años de trabajo. Esta enmienda fue importante para la expansión de la agricultura del estado en los años veinte y se sumaba a toda la legislación anteriormente aprobada. La situación fue correlativa a la subida de los precios del trigo y de la lana, cuyo montante casi se duplicó entre mediados de la década de 1910 y principios de la de 1920. La excelente coyuntura provocó una expansión de la agricultura extensiva, que se vio reforzada con una Ley de Asentamiento de Soldados Licenciados (*Discharged Soldiers Settlement Act 1918*), bajo la cual soldados imperiales y australianos podían adquirir lotes agrarios y grandes propiedades. El alto precio de la lana y el trigo motivó que los soldados escogieran mayoritariamente el Wheatbelt, pues percibían que allí obtendrían rápidos beneficios¹⁵.

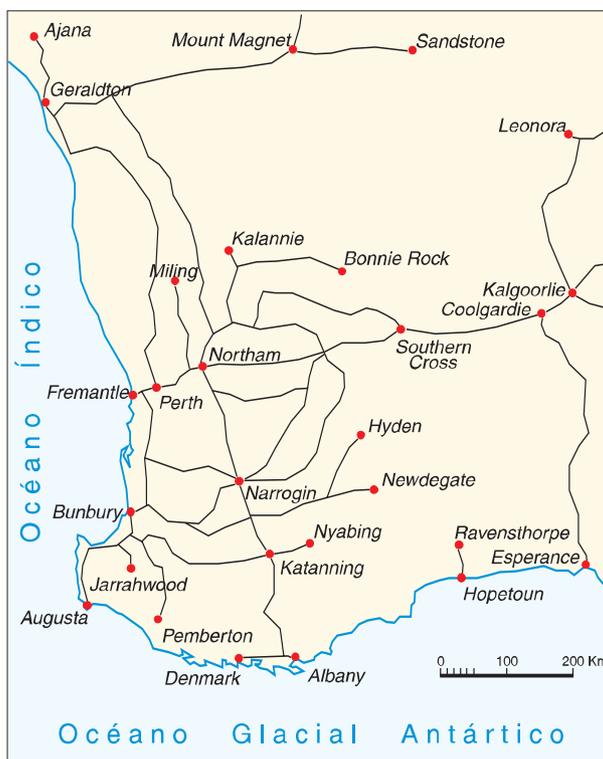


FIG. 5. La red de ferrocarriles en 1931.

Por todo ello, la demanda de nuevas tierras agrarias empezó a crecer y finalmente casi todas las áreas situadas a un máximo de 10 millas alrededor de los ferrocarriles existentes fueron ocupadas. Fue entonces, en 1923, cuando el gobierno estatal ideó un nuevo programa de construcción de ferrocarriles para incentivar la ocupación de las zonas hasta el momento menos colonizadas: el oriente y el sur del Wheatbelt. Entre 1923 y 1931 se construyeron unos nuevos 730 km de ferrocarril en estas partes de la región (Fig. 5), los últimos de los 2.886 km construidos desde 1906 hasta 1931 en el estado, la inmensa mayoría de los cuales en el Wheatbelt. Y es que la Gran Depresión originada en 1929 supondría el fin de la ampliación de la red de ferrocarriles.

Paralelamente al crecimiento de la red de ferrocarriles, la agricultura de Australia Occidental siguió expandiéndose durante los años veinte. En 1931, 14,7 millones de hectáreas habían sido objeto de concesión agrícola. De hecho, los altos precios del trigo y la lana durante buena parte de la década de los veinte incidieron en esta expansión. Estas condiciones no sólo atraeron nuevos colonos a estas actividades sino que alentaron a los titulares existentes a elevar los niveles de producción. Entre

¹⁵ Informe de la Real Comisión para la repatriación de soldados de las fuerzas imperiales australianas bajo la *Discharged Soldiers Settlement Act*. *Votes and Proceedings of the Western Australian Parliament*, 1923, paper 3.



1920-21 y 1928-29, la producción total de trigo de Australia Occidental subió de 333.000 a 920.000 toneladas. Igualmente, la producción estatal de lana también subió de forma espectacular, de 17.909 a 26.773 toneladas en el mismo período.

Como es lógico, los pujantes niveles de producción agraria durante los años veinte son también reflejo de los avances técnicos experimentados. El Ministerio de Agricultura estatal facilitó muchos de estos avances mediante sus explotaciones experimentales en el Wheatbelt, que entre otras cosas dotaron a los granjeros de variedades de trigo mejor adaptadas a las condiciones locales; variedades que maduraban antes y eran resistentes a las enfermedades. El Ministerio también fomentó la mejora de la fertilidad del suelo; por ejemplo, con la recomendación del barbecho para conservar los nutrientes. A su vez, el uso extensivo de camiones mejoró la accesibilidad a los apeaderos y conllevó una mayor eficiencia en el transporte del grano y de los fertilizantes.

Para muchos colonos, la financiación de la inversión necesaria para estas nuevas tecnologías fue posible gracias a créditos del Banco Agrario. Entre 1918 y 1931, el Banco Agrario proporcionó 5,1 millones de libras australianas como créditos a los agricultores y ganaderos de Australia Occidental (GLYNN, 1966). Mientras los precios del trigo y la lana se mantuvieron altos, granjeros y campesinos no se preocuparon de los préstamos que debían. Sin embargo, a finales de los años veinte, las mejoras tecnológicas y la ampliación del espacio agrario habían estimulado la producción, no sólo en Australia, sino también en Canadá, Argentina, Europa y Estados Unidos, y ocurrió que la producción superó a la demanda mundial. Consiguientemente, y según los registros estadísticos, el precio medio del trigo y la lana empezó a bajar en las cosechas posteriores a 1928. Esta crisis, jun-

to con los altos niveles de endeudamiento y las inexistentes tasas de ahorro de los nuevos titulares, hizo mella en las explotaciones.

La respuesta inmediata de los gobiernos federal y estatal a la crisis económica fue la desastrosa campaña «Cultiva más trigo» (*Grow More Wheat*), referida a la cosecha de 1930-31. El ministro principal de Australia Occidental, Sir James Mitchell, y el primer ministro australiano, James Scullin, pusieron la mayor parte de sus esperanzas de resurgimiento económico en la producción de trigo. Scullin, en una entrevista de radio para agricultores, argumentaba que

«el cultivo intensivo será la salvación de Australia. Los productores de trigo tienen una oportunidad de oro para hacerse con el liderazgo» (citado en CROWLEY, 1973, pág. 464).

Scullin y Mitchell suponían que, si los precios no caían más allá del mínimo alcanzado en 1929, una buena meteorología permitiría incrementar la cosecha de trigo y, por lo tanto, la campaña acabaría con beneficios adicionales derivados de la fortaleza de las exportaciones. La previsión falló estrepitosamente, pues los precios siguieron cayendo en 1930-31 (hasta una quinta parte de lo que se había pagado diez años antes), los mercados de consumo se comprimieron aún más y la gran cosecha recogida multiplicó los remanentes. El impacto de esta crisis en los agricultores fue muy fuerte. Para producir más trigo, muchos productores habían aumentado sus créditos confiando en el gobierno, y la posterior caída de los precios representó un verdadero desastre.

En la práctica, el problema del gobierno estatal fue que no tenía la capacidad financiera necesaria para promover medidas de relanzamiento económico, pues vio reducidos sus ingresos por impuestos provenientes de la agricultura y tenía una deuda pública acumulada de 71,2 millones de libras australianas en 1930 (entre un tercio y



FIG. 6. Algunos paisajes del Wheatbelt de Australia Occidental (10/2003). (Página anterior, izquierda) Un campo de colza cerca de Katanning, estampa típica del Wheatbelt. (Página anterior, derecha) Granja abandonada en el condado de Wandering. (En esta página) Vista panorámica de trigales desde una colina en el condado de York, en el valle del Avon. Fotografías de Valerià Paül.

la mitad de la cual provenía de inversiones directamente relacionadas con el sector agrario). De todas formas, sí que hubo una cierta respuesta del gobierno estatal a esta crisis, que se plasmó en nueva legislación, concretamente en una Ley de Ajuste de la Deuda de los Campesinos (*Farmers Debt Adjustment Act 1931*), que concedió una moratoria a las deudas contraídas. Esta ley se acompañó de programas de reconstrucción de la deuda gestionados por el Banco Agrario. Además, la ley permitía al estado introducir un subsidio al trabajo para emplear a agricultores en paro y subvencionar, indirectamente, el coste de la producción agraria. El gobierno de la *Commonwealth* también intervino durante 1931 devaluando la moneda, medida que mejoró la capacidad de Australia para la exportación. Asimismo, el gobierno federal ayudó a las explotaciones entre 1931 y 1936 mediante la provisión de subsidios, subvenciones e incentivos para el mantenimiento de los precios y créditos directos a los agricultores y ganaderos.

A pesar de que las medidas tomadas por el estado y el gobierno federal para paliar la crisis previnieron el hundimiento total de la producción de trigo y lana, los efectos de la Gran Depresión en el Wheatbelt fueron duros. Las condiciones de vida se volvieron muy crudas y la autosubsistencia, que había caracterizado a los colonos pioneros, devino necesidad ineludible. Muchos de los colonos fueron incapaces de soportar las dificultades económicas y varias fuentes hablan de un abandono generalizado de las explotaciones en esta región¹⁶. Asimismo, los acreedores empezaron a embargar propiedades. Todo ello provocó crecientes niveles de conflictividad

agraria, con la aparición de un sindicato muy combativo (el *Wheat and Wool Growers Union*), creado en 1931. Este sindicato llegó a organizar una huelga general del sector en la campaña de 1931-32 para reclamar más subsidios por parte del gobierno. No obstante, la huelga fracasó porque los piquetes situados en los apeaderos de los ferrocarriles fueron incapaces de impedir la venta de trigo por otros medios (COHEN y BLACK, 1980).

En 1933, la producción agraria había empezado a experimentar una gradual recuperación, ya que los precios del trigo y la lana en el mercado mundial mejoraron. Sin embargo, fue otra vez el oro el que, como a finales del siglo XIX, permitió una recuperación económica en el estado. Tal y como Bolton acertadamente ha aseverado,

«Entonces debieron de ser muchos los que llegaron a la conclusión que Australia Occidental había olvidado desde la década de los noventa del siglo XIX: que a pesar de que la agricultura pudiera mantenerse estable, era la producción minera la que conllevaba el mayor capital y atraía inmigrantes» (BOLTON; 1994, pág. 260).

Para el gobierno estatal, las dificultades asociadas a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial contribuyeron a posponer los programas de desarrollo agrario hasta mediados de siglo, cuando los avances en biotecnología permitieron una expansión de la agricultura extensiva en las llanuras arenosas del sureste del estado. Pero el gobierno nunca volvería a los niveles de intervención en agricultura previos a 1929, y su política estaría ya más relacionada con la consolidación de la agricultura que con la conquista de nuevas tierras para el desarrollo agrario. Además, el gobierno estatal acabó por reconocer que sólo una economía diversificada permitiría evitar las consecuencias de cualquiera crisis en el futuro. Por ello, en la posguerra, los recursos minerales y la industria pesada se convirtieron en los sectores mimados por el estado.

¹⁶ Muchas de las monografías locales del Wheatbelt así lo recogen. Ver, por ejemplo, BOLTON, 1994; BRUNGER y SELWOOD, 1997; CRAKE, 1974; GREBLE, 1979 o TONTS, 1998.

IX A MODO DE CONCLUSIÓN

A pesar de que las políticas intervencionistas estatales han sido habitualmente blanco de críticas (arguyendo motivos como el elevado endeudamiento o el alto grado de dependencia de la agricultura), lo cierto es que no había muchas alternativas al paternalismo estatal, por lo menos en el caso de Australia Occidental. La administración colonial no tuvo más opción que gestionar el desarrollo económico (entendido, tal y como hemos visto, como desarrollo de la agricultura), pues la debilidad del sector privado era manifiesta. De este modo, el gobierno de Australia Occidental utilizó la bonanza financiera que le dio la explotación del oro para impulsar el sector agrario mediante la construcción de infraestructuras y los incentivos (cuando no subsidios directos) a los colonos. Es evidente que hubo transferencia directa de capital de un sector a otro, lo que delata un celo posiblemente desmesurado por la agricultura (hasta el extremo de llegar a retrasar e incluso amenazar la constitución de la nación australiana). En todo caso, el origen de la agricultura extensiva del Wheatbelt se encuentra en esta política. Así, el Wheatbelt puede ser entendido como un territorio en gran medida creado por decisión gubernamental, ya que sus características básicas (parcelación, asentamientos, líneas de tren y vías de comunicación) son producto, esencialmente, de políticas ideadas y desarrolladas por la administración pública.

De hecho, el paisaje cultural del Wheatbelt de Australia Occidental se ha mantenido bastante inalterado

desde el inicio de la política estatal hasta la actualidad. Ello a pesar de que, en las últimas décadas, el éxodo rural ha sido atroz, los asentamientos más pequeños han visto reducido su tamaño o han desaparecido y las infraestructuras y los servicios se han desmantelado (Fig. 6). La ampliación del tamaño de las explotaciones ha sido la estrategia que ha permitido el mantenimiento de la agricultura, haciéndola cada vez más auténticamente extensiva.

Sea como fuere, el mantenimiento de las actividades agrarias en el Wheatbelt en los últimos cincuenta años no se debe a una activa política gubernamental sino a la capacidad de adaptación del sector. En estas últimas décadas, las sucesivas políticas gubernamentales liberales y neoliberales, en buena medida ya presagiadas por una reacción no tan intervencionista en la Gran Depresión de 1929 como en las crisis anteriores, han dado lugar a una desregulación absoluta, que es algo así como la antítesis del origen del Wheatbelt. Curiosamente, los ganaderos y los agricultores de esta región, hoy abocados, casi sin ayudas, a la economía global y a la competencia directa en el mercado internacional, mantienen una crítica generalizada hacia los gobiernos norteamericano y europeo por mantener políticas como la PAC que protegen a sus respectivas agriculturas. Y es curioso porque las raíces del Wheatbelt se fundamentan en políticas públicas tanto o más intervencionistas que las llevadas a cabo por estos gobiernos. En cualquier caso, y en una escena mundial dominada por la OMC, la agricultura de Australia Occidental se encuentra en una clara posición de ventaja para competir con otros países.

Este artículo es fruto de una estancia de tres meses, en el marco de la beca del programa de Formación de Profesorado Universitario del Ministerio de Educación, en The University of Western Australia en Perth (Australia), bajo la di-

rección de la profesora Fiona McKenzie. En la estada se desarrolló una investigación sobre los espacios agrarios de Australia Occidental, en colaboración con Matthew Tonts.

B I B L I O G R A F Í A

APPLEYARD, A. T. (1981): «Western Australia: Economic and Demographic Growth 1850-1914» in STANNAGE, C. T.: *A New History of Western Australia*, Nedlands, University of Western Australia Press, págs. 211-236.

BATTYE, J. S. (1924): *Western Australia: A History from its Discovery to the Inauguration of the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press.

BERTOLA, P. (1993): *Kalgoorlie, Gold and the World Economy, 1893-1972*, Perth, Curtin University [tesis doctoral inédita].

BOLTON, G. C. (1958): *Alexander Forrest: His Life and Times*, Nedlands, University of Western Australia Press.

BOLTON, G. C. (1994): *A Fine Country to Starve In*, Nedlands, University of Western Australia Press.

- BRUNGER, A. G. y SELWOOD, J. (1997): «Settlement and land alienation in Western Australia: the shire of Denmark», *Journal of Historical Geography*, 23 (4), págs. 478-495.
- CAMERON, J. M. R. (1981): *Ambition's Fire: The Agriculture Colonisation of Pre-convict Western Australia*, Nedlands, University of Western Australia Press.
- CARROLL, J. (ed.) (1992): *Intruders in the Bush: the Australian quest for identity*, Melbourne, Oxford University Press.
- CHISHOLM, M. (1962): *Rural settlement and land use*, London, Hutchinson University Library.
- COHEN, B. y BLACK, D. (1980): *Twentieth Century Australia*, Perth, Carrols Books.
- COOPER, W. S. y MURRAY, I. D. (1979): «Frontiers of Settlement», in JARVIS, N.: *Western Australia: An Atlas of Human Endeavour*, Perth, Department of Lands and Surveys, págs. 44-45.
- CRAKE, H. A. (1974): *Koorda: A District Emerges*, Koorda, Shire of Koorda.
- CROWLEY, F. K. (1960): *Australia's Western Third*, Nedlands, University of Western Australia Press.
- CROWLEY, F. K. (1973): *Modern Australia in Documents*, Melbourne, Wren.
- DE GARIS, B. K. (1981): «Self Government and the Evolution of Party Politics», in STANNAGE, C. T.: *A New History of Western Australia*, Nedlands, University of Western Australia Press, págs. 326-351.
- EGGLESTON, F. W. (1932): *State Socialism in Victoria*, London, P. S. King.
- GLYNN, S. (1966): «Private Enterprise and Public Policy: An Australian Land Grant Railway», *University Studies in History*, 9, págs. 41-61.
- GLYNN, S. (1975): *Government Policy and Agricultural Development*, Nedlands, University of Western Australia Press.
- GREBLE, W. E. (1979): *A Bold Yeomanry: Social Change in a Wheat Belt District*. Perth, Creative Research.
- HANCOCK, W. K. (1930): *Australia*, London, Ernest Benn.
- LOCKIE, S. (2000): «Crisis and conflict: shifting discourses of rural and regional Australia», in PRITCHARD, W. y MCMA-NUS, P.: *Land of Discontent: the dynamics of change in rural and regional Australia*, Sydney, University of New South Wales Press, págs. 14-32.
- MACINTYRE, S. (1999): *A Concise History of Australia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MEYNIER, A. (1959): *Les Paysages Agraires*, Paris, Armand Colin.
- MURPHY, F. y NILE, R. (1990): *The Gate of Dreams: the Western Mail Annuals, 1897-1955*, Fremantle, Fremantle Arts Centre Press.
- POWELL, J. M. (1988): *The Historical Geography of Australia: the restive fringe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PUSTKUCHEN, O. E. (1981): *The Way Through: the Story of Narrogin*, Narrogin, Town of Narrogin.
- SNOOKS, G. D. (1974): *Depression and Recovery in Western Australia, 1928/29-1938/39: a study in cyclical and structural change*, Nedlands, University of Western Australia Press.
- TONTS, M. (1998): *Rural Restructuring, Policy Change and Uneven Development in the Central Wheatbelt of Western Australia*, Perth, Curtin University [tesis doctoral inédita].
- TONTS, M. (2002): «State Policy and the Yeoman Ideal: agricultural development in Western Australia, 1890-1914», *Landscape Research*, 27 (1), págs. 103-115.