

Reforma y Contrarreforma Agraria. La Política Agraria en Portugal desde la Revolución de los Claveles hasta la Entrada en la CEE

Antonio Muñoz Sánchez¹

RESUMEN

El artículo estudia la política agraria en Portugal entre 1974 y 1985, marcada por una reforma agraria con enorme impacto sociopolítico sobre la que perduran hasta hoy interpretaciones enfrentadas. Basándose en fuentes primarias novedosas, el texto expone las motivaciones, objetivos e instrumentos que definieron la gestión de la cuestión agraria por parte de los dieciséis gobiernos portugueses del periodo. Especial atención dedica al Ministerio de Agricultura, creado en la Revolución para implementar la reforma agraria y reorientado después al objetivo de desmontar su propia obra. El texto sostiene que el consenso existente tras el fin de la dictadura sobre la necesidad de una reforma agraria desapareció cuando su implementación benefició a los comunistas. Eso inoculó en la clase política moderada poderosos anticuerpos contra los cambios estructurales en la agricultura y marcó las líneas maestras de la estrategia de los sucesivos gobiernos: la contrarreforma agraria y la continuidad de las políticas corporativistas de la dictadura. Conscientes de que así no sacarían al sector de su depresión, los dirigentes se consolaban con la esperanza de que la entrada en la CEE trajese un gigantesco caudal de recursos que catapultarían finalmente al campo portugués hacia la modernidad.

Palabras clave: Portugal, revolución, democratización, reforma agraria, política agraria.

¹ Doctor en Historia por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Investigador auxiliar del Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. ORCID: 0000-0003-4904-2685. E-mail: antonio.munoz@ics.ulisboa.pt

En la segunda mitad del siglo XX, Portugal conoció uno de los periodos más intensos y trascendentales de su casi milenaria historia. En apenas dos generaciones, la nación ibérica pasó de ser básicamente rural a sólidamente urbana, de orgullosa metrópoli imperial a satisfecha provincia de la Europa comunitaria, del vergonzoso subdesarrollo al estado del bienestar, y de la dictadura a la democracia. Esta vertiginosa transición entre dos eras conoció un momento crítico durante la Revolución de los Claveles cuando, en plena guerra fría, el país estuvo a punto de convertirse en un sistema socialista. Hoy, medio siglo después, la moderna y europea Portugal celebra de aquella Revolución apenas lo que tuvo de ruptura con un pasado gris y de inicio de un periodo de libertad y desarrollo en el que se inserta la realidad presente. El sueño de progreso que llevó entonces a millones de portugueses a movilizarse por un socialismo en libertad no enciende ya la imaginación de sus nietos, que crecieron en un bienestar construido precisamente sobre las cenizas de aquel experimento izquierdista. Ese extrañamiento es especialmente grande cuando se trata de la revolución que se vivió en el campo. Las ocupaciones de tierras y los apasionados debates que despertaron resultan poco inteligibles para el portugués urbano de nuestros días. Y sin embargo, como veremos en las páginas que siguen, el terremoto que vivió el campo a partir de 1974 dejó una huella profunda en Portugal y determinó completamente la forma en que los sucesivos gobiernos de la democracia modelaron su política hacia el sector agrícola y en general su visión de cual había de ser el modelo de desarrollo para el país.

LA AGRICULTURA PORTUGUESA EN EL DESPERTAR DE LA DEMOCRACIA

A comienzos de la década de 1970, Portugal era uno de los países de Europa occidental con mayor porcentaje de población empleada en las labores del campo (ca. 30 % frente a ca. 12 % en la CEE) y a la vez uno de los que más alimentos importaba. Por sí sola, esta paradoja ilustra el enorme atraso en que se encontraba por entonces la agricultura, un sector productivo al que el Estado Novo había subordinado por completo a la estrategia de rápida industrialización impulsada desde los años

cincuenta.² Con el objetivo de controlar la inflación y atraer capital extranjero, la dictadura de Antonio de Oliveira Salazar impuso precios bajos a los alimentos, parte de los cuales llegaban desde las colonias africanas, desincentivando con ello la inversión privada en la agricultura. Al contrario que la vecina España, donde la dictadura de Franco puso en marcha con apoyo de organismos internacionales una “revolución verde” que transformó por completo el agro, Portugal no implementó una estrategia coherente de modernización del sector.³ La electrificación y la construcción de carreteras rurales avanzaron muy lentamente, apenas se promovieron el regadío, el uso de abonos químicos o la mecanización, y no se creó un sistema eficaz de investigación y extensión agraria. Aunque no todo eran sombras, la impresión generalizada era que la agricultura portuguesa estaba inmersa en una profunda depresión.⁴ Acabar con esa lamentable situación y poner el interior de Portugal en la senda de la modernidad se consideró por tanto como objetivo ineludible de la democracia que comenzó a ver la luz con el golpe de estado del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) el 25 de abril de 1974.⁵

La fórmula para reavivar la agricultura portuguesa era consensual entre los concedores de la materia. Se trataba de poner en marcha una reforma agraria “en serio”, en palabras del sociólogo António Barreto. Medidas parciales como ampliar las líneas de crédito, extender las zonas de regadío, potenciar la asistencia técnica, dar acceso a los baldíos, dinamizar los circuitos de comercialización, no servirían si no se encuadraban en una estrategia dirigida a eliminar el latifundismo en el sur del país y el extremo minifundismo en el norte. Sin una actuación incisiva del Estado para erradicar estos dos problemas estructurales del campo portugués, la reforma agraria resultaría fallida. El coste de la reforma agraria era además asumible porque “el Estado portugués es rico, pese a que el país sea pobre”. Por último, la reforma agraria debía contar con la participación entusiasta de los campesinos y los trabajadores rurales.

² Luciano Amaral, *The Modern Portuguese Economy in the Twentieth and Twenty-First Centuries* (Cham: Palgrave, 2019), 171-224.

³ Dulce Freire, Daniel Lanero Táboas, “The Iberian dictatorships and agricultural modernisation after the Second World War”, en Peter Moser, Tony Varley (eds.), *Integration through subordination: the politics of agricultural modernisation in industrial Europe* (Turnhout: Brepols, 2013), 183-201.

⁴ Fernando Oliveira Baptista, *A Política Agrária do Estado Novo* (Porto: Afrontamento, 1993).

⁵ Afonso de Barros, *A Reforma Agrária em Portugal* (Oeiras: Fundação Gulbenkian, 1981), 15-17; Dulce Freire, “Da Ditadura à Democracia: continuidades e mudanças na política agrária durante o PREC”, *Arquivos da Memória*, 12/13 (2002), 145-167.

Desmovilizados durante décadas por una dictadura que ni siquiera se había preocupado por acabar con el analfabetismo en el rural, era responsabilidad del gobierno, de los partidos y del MFA ilustrarles sobre las bondades de la reforma agraria para que la hiciesen suya.⁶

Inexperta, insegura y dividida, la dirección político-militar surgida del golpe de estado se centró en las muchas tareas urgentes y no prestó atención a la compleja cuestión agraria. El Ministerio de Agricultura y Comercio, que había sido creado en marzo de 1974 por el dictador Marcelo Caetano, fue disuelto y la política agraria volvió, como había sido la norma durante el Estado Novo, a manos de una Secretaría de Estado del Ministerio de Economía. Ningún cambio esencial se produjo en un organismo modelado durante casi medio siglo por el régimen. Solo los cuadros dirigentes fueron sustituidos y durante 1974 apenas hubo depuraciones. El sistema corporativo ligado al sector agrario se mantuvo con su pléyade de institutos y agencias estatales enraizadas en los oscuros años treinta.⁷

El Secretario de Estado, Alfredo Esteves Belo, aportó como principal novedad formas y modos democráticos en la gestión de la política agraria. Así, estableció un diálogo franco con las nacientes asociaciones de empresarios y de trabajadores del campo, y transmitió a la ciudadanía una visión realista de los problemas del agro portugués. En septiembre de 1974, Belo reconocía en la Radio y Televisión de Portugal (RTP) su congoja ante “la miseria de las poblaciones rurales y el abandono lamentable de nuestra agricultura”. Entendía por ello que las expectativas de cambio fueran grandes, pero el realismo y la paciencia se imponían. No se corregían rápidamente los errores de 48 años de dictadura. El gobierno estaba empeñado en dinamizar el sector, aumentar la producción y promover la reforma gradual de la estructura agraria, pero, en línea con la estrategia marcada por el ministro de Economía, sin “proceder a grandes reformas de fondo”, y concretamente “sin poner en cuestión la propiedad de la tierra”.⁸ En definitiva, las autoridades no pretendían avanzar hacia una reforma agraria “en serio”.

⁶ “Urgência e necessidade da Reforma Agrária”, República, 17.10.1974.

⁷ António Barreto, Anatomia de uma Revolução, A Reforma Agrária em Portugal, 1974-1976 (Alfragide: Dom Quixote, 2017), 182-194.

⁸ Esteves Belo en la RTP, 7.9.1974, Archivo de la Universidad Católica Portuguesa, Lisboa, fondo no catalogado.

El inesperado despertar de la conflictividad laboral en grandes propiedades de la región del Alentejo, que se extiende por buena parte de la mitad sur de Portugal, iba sin embargo a forzar a la Secretaría de Estado a tomar medidas que superaban el previsto esquema reformista. La reivindicación por parte de los asalariados rurales de mejores sueldos y empleos encontró la férrea resistencia de algunos latifundistas, iniciándose una espiral de tensión que Esteves Belo trató de contener mediante una ley aprobada a finales de noviembre de 1974 que permitía al Estado expropiar tierras infrautilizadas e intervenir empresas agrícolas con una reducción injustificada de la producción. Al abrigo de esta improvisada norma, en el invierno de 1974/75 se expropiaron 13.000 ha que habían sido abandonadas por sus propietarios.⁹

En una manifestación más de su escaso peso político, la Secretaría de Estado no fue llamada a colaborar en la elaboración del Plan de Acción Política Económica y Social, que iba a proponer un paso más en la intervención del Estado en la economía. El borrador del texto conocido en diciembre de 1974 fue recibido allí sin el menor entusiasmo por parecer sus objetivos contradictorios y demasiado genéricos.¹⁰ Se trataba en todo caso de una “base de trabajo aceptable” para ir definiendo medidas concretas muchos meses aplazadas. Poner en marcha una potente intervención en la agricultura como el plan preveía, superaba sin embargo tanto las competencias como las capacidades de la modesta Secretaría de Estado. Los servicios, dominados por funcionarios veteranos y rutinarios, “sencillamente no funcionan”, lamentaba un responsable.¹¹ En algunos casos, la parálisis era total al haber forzado los funcionarios la depuración de su dirección tras constatar “increíbles casos de compadreo, corrupción, prepotencia, abusos descarados, incompetencia.”¹² Para tratar de introducir dinamismo, se crearon el Instituto de Reorganización Agraria (IRA), el Instituto de Investigación Agraria y las Comisiones de Intensificación Cultural, que

⁹ António Barreto, *Anatomía de uma Revolução*, 292-294.

¹⁰ Actas de la 1ª y la 2ª reunión del grupo de trabajo para el Plan en la Secretaría de Estado de Agricultura, 27.12.1974 y 4.1.1975, Archivo del Ministerio de Agricultura, Archivo Nacional Torre do Tombo (ANTT), Lisboa, Libro 39.

¹¹ Actas de la 3ª reunión del grupo de trabajo para el Plan en la Secretaría de Estado de Agricultura, 17.1.1975, Archivo del Ministerio de Agricultura, ANTT, Libro 39.

¹² Informe de la Comisión de Saneamiento del Ministerio de Economía sobre la Junta de Colonización Interna, 27.1.1975, Archivo Histórico del Ministerio de Economía, Lisboa, N01207/100/055.

echaron a andar a finales de 1974 con jóvenes técnicos reclutados para la Secretaría de Estado de Agricultura.¹³

Entretanto, la agitación en el Alentejo no dejaba de crecer. Ante la inobservancia por parte de algunos latifundistas de los contratos colectivos e incluso su recurso al boicot económico, algunas familias angustiadas por la amenaza del desempleo ocuparon fincas, encontrando apoyo en los partidos de izquierda, que denunciaron la incapacidad de la Secretaría de Estado para cumplir su propia legislación y dar satisfacción a miles de jornaleros que sólo querían trabajar tierras desaprovechadas.¹⁴

Pobre en personal, recursos y competencias, demasiado tímida para implementar sus planes reformadores, y paralizada ante el despertar de la conflictividad en los campos del sur: así se encontraba la Secretaría de Estado de Agricultura en vísperas del fracasado golpe de derechas que iba a provocar como reacción un giro definitivo hacia la izquierda de la Revolución de los Claveles. Sin voluntad y capacidad por parte del gobierno en Lisboa para acometer las profundas reformas estructurales que requería la atrasada agricultura portuguesa, la aceleración del proceso revolucionario alimentada por la crisis económica, social y del propio Estado iba a dar paso a una reforma agraria forzada por los propios trabajadores rurales y que resultará muy diferente a la tantas veces teorizada en los gabinetes de investigación de la capital.

CONSTRUIR EL SOCIALISMO EN EL ALENTEJO. LA REFORMA AGRARIA

El Consejo de la Revolución (compuesto por 30 altos mandos del MFA) que asumió *de facto* todos los poderes del Estado tras el fracaso del golpe reaccionario del 11 de marzo de 1975, estableció como meta de la transición democrática la construcción del socialismo, y dio el primer paso decretando la nacionalización inmediata de la banca y de diversas empresas estratégicas.¹⁵ Con el objetivo explícito

¹³ António Barreto, *Anatomia de uma Revolução*, 194-195.

¹⁴ Constantino Piçarra, "A política agrária e as movimentações sociais nos campos do sul", *Crítica e Sociedade: Revista de cultura política*, 2/3 (2013), 57-70 (67).

¹⁵ Ricardo Noronha, "A Banca ao Serviço do Povo". *Política e Economia durante o PREC (1974-1975)* (Lisboa: IHC, 2018).

de llevar el socialismo a los campos, el Consejo de la Revolución hizo renacer el Ministerio de Agricultura en el IV Gobierno Provisional. Como las demás carteras económicas, la de Agricultura fue ocupada por un independiente, Fernando Oliveira Baptista, ingeniero agrónomo y activista de la izquierda católica. Identificado plenamente con la idea del MFA de transformar de raíz las estructuras socioeconómicas del país, Oliveira Baptista impulsará en los seis meses que fungirá como ministro, cambios de enorme trascendencia para la agricultura portuguesa.¹⁶

El renovado primer ministro, general Vasco Gonçalves, anunció a comienzos de abril de 1975 la intención del gobierno de avanzar hacia la reforma agraria. Sería, dijo, un proceso largo y complejo que debía además tomar formas diferentes en el norte y en el sur de Portugal. Evidenciando que el poder en Lisboa iba a remolque de las movilizaciones en el Alentejo y que carecía además de estrategia definida, Gonçalves señaló que no existía “esquema mágico” para implementar la reforma agraria y que esta no sería “de cúpula”, “paternalista”, sino “construida diariamente por el pueblo, por las Fuerzas Armadas, por el gobierno”¹⁷. Sin plano ni brújula, al menos los militares al mando del gobierno tenían claro cuál era la meta deseable: nacionalizar casi un millón de ha para “poner en práctica una vieja y profunda aspiración de la gente del campo -dar la tierra a quien la trabaja- haciendo así posible la creación de cooperativas y explotaciones agrícolas estatales, lo que dará empleo a muchos miles de trabajadores y aumentará la producción agrícola”¹⁸

Las medidas económicas de urgencia aprobadas por el gobierno días más tarde marcaron las dos líneas estratégicas del recién nacido Ministerio de Agricultura: apoyar a los pequeños agricultores en el norte y reestructurar los latifundios en el sur. Serían allí nacionalizadas las propiedades de secano de más de 500 ha y las de más de 50 ha situadas en zonas de regadío creadas con inversión pública. Estas nacionalizaciones, que en el caso de los terrenos de regadío eran ya propuestas en el ahora ya rebasado Plan de Acción Política Económica y Social, contaban con el apoyo

¹⁶ Constantino Piçarra, “Fernando Silva Oliveira Baptista”, en António Reis et al. (coord.), *Dicionário de História de Portugal*. O 25 de Abril (Lisboa: Figueirinhas, 2016), vol. 1, 309-314.

¹⁷ Rueda de prensa de Vasco Gonçalves en la Fundación Gulbenkian, 8.4.1975, Archivo de la Universidad Católica Portuguesa, fondo no catalogado.

¹⁸ Boletim Informativo das Forças Armadas, 15, 22.4.1975.

de todos los partidos de izquierda.¹⁹ Animados por el anuncio del gobierno, protegidos por el COPCON, la unidad militar creada por el MFA para mantener el orden público que dirigía Otelo Saraiva de Carvalho, y encabezados por activistas de la única organización política con arraigo en la región, el Partido Comunista Portugués (PCP) de Álvaro Cunhal, miles de asalariados rurales del Alentejo ocuparon latifundios y se organizaron para explotarlos de forma comunitaria.²⁰

Entretanto, el bloque moderado liderado por el Partido Socialista (PS) de Mario Soares que había obtenido siete de cada diez votos en las elecciones a la Asamblea Constituyente de abril de 1975, se sintió legitimado para oponerse a la deriva radical que estaba tomando la Revolución y pasó a atacar frontalmente al PCP y su supuesto plan para imponer una dictadura soviética.²¹ A finales de julio, coincidiendo con el clímax de la movilización anticomunista que los socialistas azuzaron saliendo del gobierno, se aprobaron las leyes que daban contenido concreto a la Reforma Agraria. Estas fijaban las normas para las expropiaciones de las propiedades rústicas y definían los requisitos para el reconocimiento de las cooperativas, llamadas Unidades Colectivas de Producción (UCP). La legislación perseguía la “liquidación del dominio de los grandes propietarios agrícolas” pero no el fin de la propiedad privada, que seguiría siendo mayoritaria en el Alentejo. Los terratenientes que fueran expropiados recibirían una reserva para ser explotada o, si lo preferían, una indemnización. Las leyes estimularon una gigantesca ola de ocupaciones. En diciembre de 1975, más de 1,1 millones de ha pertenecientes hasta entonces a 1.000 familias habían pasado a propiedad del Estado y eran explotadas por 72.000 trabajadores organizados en 500 UCP.²²

Para asegurar la viabilidad de las UCP resultaba imprescindible una masiva asistencia estatal. El recién creado Ministerio de Agricultura no estaba sin embargo en condiciones de llevar adelante esta ingente tarea. La Secretaría de Estado que heredó Fernando Oliveira Baptista era en esencia la misma del Estado Novo; una maquinaria

¹⁹ António Barreto, *Anatomia de uma Revolução*, 222-226.

²⁰ Afonso de Barros, *A Reforma Agrária em Portugal*, 66-69.

²¹ David Castaño, Mário Soares e a Revolução (Alfragide: Dom Quixote, 2013), 292-337.

²² Manuel Villaverde Cabral, “Estructuras Agrarias y Movimientos Rurales en Portugal (1950-1978)”, *Agricultura y Sociedad*, 11 (1979), 54-110 (80).

burocrática “clientelista, tentacular y corrompida”²³, con escasa presencia en el territorio por encontrarse casi la mitad de sus 9.000 funcionarios en Lisboa.²⁴ Como su predecesor, Oliveira Baptista decidió no reformar los servicios existentes sino crear otros paralelos, que debían ser el embrión de una nueva estructura administrativa a la altura del desafío histórico que suponía la Reforma Agraria. Este deseo de mirar al futuro puede explicar por qué, en comparación con otros ministerios, el de Agricultura registró pocas depuraciones durante el periodo álgido de la Revolución.²⁵

Piezas clave de la nueva estructura administrativa del Ministerio, con vocación descentralizadora, fueron los Centros Regionales de la Reforma Agraria (CRRA). Hasta el verano se crearon ocho, en Castelo Branco, Portalegre, Évora, Beja, Faro, Setúbal, Lisboa y Santarem. Su razón de ser consistía en apoyar a las UCP de todas las formas posibles: asesoramiento jurídico, organización del personal, gestión contable, asistencia técnica, servicio de veterinaria, comercialización, etc..²⁶ Los CRRA estaban bien dotados de medios y personal. El de Faro, uno de los más modestos, tenía 50 funcionarios.²⁷ Durante 1975 el Ministerio de Agricultura debió captar para los nuevos servicios centrales y periféricos no menos de mil jóvenes, por lo general activistas de izquierda con más entusiasmo que preparación.

Otro de los instrumentos del ministro Oliveira Baptista para implementar la Reforma Agraria consistió en favorecer la capitalización de las UCP. En los primeros meses fueron los propios CRRA los que las apoyaron con fondos del IRA. Pero ante su cada vez mayor necesidad de liquidez, durante el verano de 1975 se decidió que las UCP tuvieran acceso al Crédito Agrario de Emergencia, inicialmente concebido para las pequeñas explotaciones agrarias del norte. Se trataba de préstamos a bajo interés y sin garantías hipotecarias. La puesta en marcha de esta amable vía de financiación con la que podían pagarse los salarios de las UCP es considerada por los críticos con

²³ Fernando Oliveira Baptista, Portugal 1975. Os campos (Porto: Afrontamento, 1978), 136.

²⁴ Dieter Wienberg, “Information über die portugiesische Landwirtschaft”, Berichte über Landwirtschaft, 62 (1984), 422-445 (443).

²⁵ Informes de actividades 1976 a 1978 de la Comisión de Análisis de Recursos de Saneamiento y Reclasificación, Archivo del Consejo de la Revolución, ANTT, Carpeta 83.

²⁶ Manuel Belo Moreira, António Cortes Simões, “Six mois dans les centres régionaux de la réforme agraire (juin-décembre 1975)”, Tiers-Monde, 89/23 (1982), 133-157.

²⁷ Informe de actividades 1975 del CRRA del distrito de Faro, Archivo del Ministerio de Agricultura, ANTT, Libro 39.

la Reforma Agraria como una maniobra comunista para estimular la masiva ocupación de tierras y el reclutamiento de trabajadores.²⁸ Lo cierto en todo caso es que durante meses el acceso al Crédito Agrario de Emergencia en el Alentejo fue muy deficiente a causa de la ineficacia de diversas entidades intermedias.²⁹

Mientras en el sur alentaba una reforma agraria con enorme impacto en las estructuras de propiedad, Oliveira Baptista diseñó para la mitad norte una política dirigida a promover lentas transformaciones estructurales. No quedaba otra opción en una región de pequeños propietarios muy reacios a los cambios, como había demostrado la fallida campaña de dinamización cultural con que el MFA quiso ganarse a la población para la revolución socialista.³⁰ Entre los ríos Miño, fronterizo con Galicia, y el Tajo, que cruza el centro de Portugal de este a oeste y desemboca en Lisboa, el Ministerio trataría pues de impulsar la productividad en las pequeñas explotaciones mediante asistencia técnica, entregaría baldíos, aboliría los foros, favorecería a los arrendatarios, promovería la democratización de las cooperativas existentes y la creación de muchas otras.³¹

Algunas de estas iniciativas se pusieron efectivamente en marcha, como el ya señalado Crédito Agrícola de Emergencia, una nueva ley de arrendamiento muy favorable a los labradores, o la creación de un Servicio de Apoyo al Desarrollo Agrario (SADA) con sedes en decenas de ciudades y dedicada a asesorar a agricultores y cooperativas. Sin embargo, el programa reformista no pudo aplicarse de manera consecuente, al ser anegado por la ola de violencia anticomunista – alentada por los partidos moderados y conservadores, curas y obispos, caciques locales y grupos terroristas de extrema derecha – que arrasó la mitad norte del país y que, además de provocar varios muertos, anuló *de facto* la autoridad del Estado en el territorio, precipitando la caída del primer ministro Vasco Gonçalves en septiembre de 1975.³²

²⁸ Maria Antónia Pires de Almeida, *A Revolução no Alentejo. Memória e trauma da Reforma Agrária em Avis* (Lisboa: ICS, 2006), 171-172.

²⁹ Informe de actividades 1975 del Crédito Agrícola de Emergencia, s.f. [inicios de 1976], Archivo del Ministerio de Agricultura, ANTT, Libro 39.

³⁰ Sónia Vespeira de Almeida, *Camponeses, Cultura e Revolução. As Campanhas de Dinamização Cultural e Acção Cívica do M.F.A. (1974-1975)* (Lisboa: Colibri, 2009).

³¹ Fernando Oliveira Baptista, *Portugal 1975*, 81-121.

³² Diego Palacios Cerezales, *O Poder Caiu na Rua, Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa 1974-1975* (Lisboa: ICS, 2003), 141-174.

La derrota definitiva de los sectores militares más a la izquierda el 25 de noviembre de 1975 puso también fin a la “revolución dentro de la revolución” que había sacudido los campos del sur de Portugal.³³ Una Reforma Agraria *sui generis*, en la que el Estado no repartió los latifundios como es norma en estos procesos, sino que dio cobertura legal a un movimiento de ocupaciones de grandes propiedades lanzada por asalariados rurales que no aspiraban a poseer la tierra sino apenas a asegurar sus empleos.³⁴ Pese a su espectacularidad y su estética bolchevique, con masas de campesinos marchando hacia los latifundios entre cantos y banderas rojas, las ocupaciones solo afectaron a una parte de las tierras potencialmente expropiables y el capitalismo no fue en absoluto abolido en el Alentejo, como muy pronto los críticos de la Reforma Agraria quisieron hacer creer. A partes iguales, la superficie agrícola de la región quedó repartida entre UCP, latifundios y pequeñas/medianas propiedades. En cuanto al valor de las tierras nacionalizadas era escaso, por ser casi exclusivamente de secano.³⁵

El impacto político de la Reforma Agraria fue en todo caso gigantesco y oscureció por completo su relativamente modesta dimensión económica.³⁶ Aunque el movimiento de ocupaciones había sido en sus comienzos espontáneo, los comunistas acabaron siendo sus principales orientadores y dominaron de manera absoluta las UCP. Además, el PCP contribuyó tras el 25 de noviembre de 1975 a forjar la imagen del Alentejo como bastión no derrotado de la Revolución dispuesto a resistir los ataques del nuevo poder en Lisboa.³⁷ Por otra parte, la Reforma Agraria produjo como reacción una profunda agitación de grandes, medianos y pequeños propietarios, que cristalizó en la fundación de la Confederación de Agricultores Portugueses (CAP). Dotado de grandes medios y capacidad de movilización, este *lobby* anticomunista hará de la devolución de tierras en el sur y la resistencia a cualquier transformación de fondo de

³³ Nancy Bermeo, *A Revolution within the Revolution. Worker's control in rural Portugal* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

³⁴ Villaverde Cabral, “Estructuras Agrarias y Movimientos Rurales en Portugal”, 78.

³⁵ Afonso de Barros, *A Reforma Agrária em Portugal*, 41-42.

³⁶ Álvaro Bandarra, Nelly Jazda, *A estrutura agrária portuguesa transformada? O ponto da questão agrária portuguesa* (Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1976).

³⁷ Michael Vester, “A Reforma Agrária portuguesa como processo social”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18-20 (1986), 481-516.

la estructura agraria en el norte, las banderas de una reivindicación extremadamente agresiva, ruidosa e influyente.³⁸

Marcada a fuego por el trauma de haber estado (supuestamente) a punto de claudicar ante una dictadura comunista, la frágil e inestable democracia que emergió en Portugal tras la Revolución de los Claveles recibió la Reforma Agraria como una pesada herencia por estar muy connotada con el PCP, un partido que gozaba aun de gran influencia política y sindical que hizo de la defensa a ultranza de las “conquistas de la Revolución” el eje de su acción en los años siguientes.³⁹ Tratar de modelar la Reforma Agraria de forma que dejase de servir a los intereses de una organización política que percibían como un peligro real para el nuevo orden de libertades se convertirá así en uno de los pilares de la política agraria de los sucesivos gobiernos portugueses.

LA CONTRARREFORMA AGRARIA

Aunque los socialistas llevaban en su programa la nacionalización de los latifundios, durante el periodo álgido de la Revolución su núcleo dirigente en torno a Mario Soares soportó en silencio una Reforma Agraria que entendía estaba diseñada por y para los comunistas. El ala izquierdista del PS fue más comprensiva con el ministro Oliveira Baptista y consideraba que, con las debidas correcciones, su Reforma Agraria podía ser pieza clave de una solución progresista al subdesarrollo del Alentejo. A este segundo grupo pertenecía su sustituto en el VI Gobierno Provisional, formado en septiembre de 1975, el ingeniero agrónomo Antonio Lopes Cardoso. Apasionado defensor del cooperativismo, el ministro creía posible desproletarizar las UCP sin poner en causa la esencia socializante de la Reforma Agraria. Una suerte de tercera vía que, en tiempos de fuerte polarización política, iba sin embargo a encontrar la oposición frontal tanto de quienes se mostraban contrarios a cualquier cambio en la Reforma Agraria como de quienes la consideraban un accidente de la historia y pedían su abolición, ignorando con ello la nueva Constitución aprobada en

³⁸ Jorge Ávila de Lima, “As organizações agrícolas socioprofissionais em Portugal a integração europeia (1974-85)”, *Análise Social*, 110/XXVI (1991), 209-239.

³⁹ Libro negro do MAP (Lisboa: Edições Avante, 1977).

abril de 1976 que la convirtió en una conquista irreversible de la democracia portuguesa.⁴⁰

Tras el 25 de noviembre de 1975, el VI Gobierno Provisional imprimió nuevos bríos a su política de corrección de los “excesos” de la política agraria durante la Revolución. La expropiación de tierras quedó ahora limitada a una Zona de Intervención de la Reforma Agraria (ZIRA) que ocupaba el Alentejo y algunas zonas limítrofes, tratando con ello de atajar los temores de los latifundistas al norte del Tajo. Pese a que quedaba más de medio millón de ha potencialmente expropiables en el sur del país, Lopes Cardoso decretó la prohibición de nuevas ocupaciones hasta que se regularizaran las existentes. Además, endureció las condiciones de acceso al Crédito Agrario de Emergencia y ordenó la evacuación de las propiedades ocupadas ilegalmente, que resultaron ser muy pocas.⁴¹

Pese al viento en contra que llegaba de Lisboa, las UCP se fueron consolidando y muy pocas se reconvirtieron en cooperativas. Su fuerza motriz eran los propios trabajadores, que consiguieron en 1976 una cosecha histórica en el Alentejo gracias fundamentalmente a la explotación de tierras incultas. Los críticos de la Reforma Agraria, con la CAP al frente, negaban sin embargo cualquier viabilidad a las UCP y las presentaban como ruinosos experimentos socializantes en que masas ociosas eran mantenidas por créditos estatales.⁴² Opinión que no casaba con los estudios solicitados por el Ministerio de Agricultura a organismos extranjeros. Así, la misión enviada a Portugal en el otoño de 1976 por el Banco Mundial consideraba que “projects are excellent that much greater land use intensity will result in the agrarian reform zones”.⁴³ A su vez, los técnicos del gobierno holandés veían en la ZIRA “promising possibilities for the improvement of the country’s precarious food situation” y “viable opportunities for an increasing labour absorption”, siempre que el estado apoyase las UCP con inversiones, asesoramiento técnico y ventajas fiscales.⁴⁴

⁴⁰ António Lopes Cardoso, *A Nova lei da Reforma Agrária* (Lisboa: Livros Horizonte, 1977), 7-16.

⁴¹ Afonso de Barros, *A Reforma Agrária*, 89.

⁴² Raúl Miguel Rosado Fernandes, *Propriedade privada, agricultura e outros temas* (Lisboa: CAP, 2006), 53-58.

⁴³ The World Bank, *Portugal. Agricultural Sector Survey 1978* (Washington: The World Bank, 1978), 16.

⁴⁴ Informe de la misión de técnicos enviada a Portugal por el gobierno holandés para estudiar la Reforma Agraria, 1977, Archivo del Ministerio de Agricultura - Terreiro do Paço, Lisboa, fondo no catalogado.

El I Gobierno Constitucional formado en septiembre de 1976 tenía, sin embargo, planes bien diferentes. Objetivos fundamentales de este gobierno socialista en minoría eran consolidar la democracia y evitar la bancarrota del país. El primer ministro Mario Soares veía dos obstáculos mayores a su programa: el gigantesco y deficitario sector público heredado de la Revolución, y los comunistas, que prácticamente monopolizaban el movimiento sindical y que habían ganado las elecciones en la ZIRA con el 37,9% de los votos. El centro de gravedad de la estrategia de Soares fue defender la entrada de Portugal en la CEE, que supo presentar no sólo como opción de partido sino como nuevo horizonte vital de la nación una vez cerrado el ciclo imperial con la pérdida de las colonias. Para ser admitido en la Comunidad y gozar de los inmensos beneficios que ello supuestamente conllevaría, Portugal apenas debía homologarse al modelo europeo de democracia y libre mercado. El designio europeo, al que solo radicales e irresponsables podrían oponerse, legitimaba así según el discurso oficial que fue asumido por todo el bloque moderado, una política de reprivatizaciones que, además de reanimar la economía, debía servir para debilitar al PCP, único partido que sacaba beneficio político de los sectores nacionalizados, muy especialmente en los campos del sur.⁴⁵

Determinado a llevar adelante su programa, el flamante primer ministro cargó públicamente contra una Reforma Agraria que apenas habría servido para sembrar la región de *koljoz* soviéticos económicamente insostenibles y para convertir al PCP en el mayor propietario de tierras del país. Tras forzar la dimisión de Antonio Lopes Cardoso, en noviembre de 1976 Mario Soares nombró nuevo responsable de Agricultura a Antonio Barreto, un sociólogo de larga experiencia internacional muy comprometido con la “opción europea” del primer ministro. Anticomunista inflexible, Barreto entendía que la Reforma Agraria de 1975 no había sido tal sino un experimento bolchevique y presentó el combate a la hegemonía del PCP en el Alentejo como un asunto de vida o muerte para la naciente democracia portuguesa. La región habría quedado al margen del movimiento libertador del 25 de noviembre y se estaría convirtiendo en un Estado dentro del Estado, una comuna comunista desgajada de la

⁴⁵ Dina Sebastião, Mário Soares e a Europa: pensamento e ação (Parede: Principia Editora, 2018).

soberanía nacional donde los derechos básicos acabarían siendo suprimidos. Era por tanto un deber patriótico dar un giro a la política agraria para liberar los campos del sur del totalitarismo.⁴⁶

En julio de 1977, Antonio Barreto planteó al Parlamento una modificación de la Ley de la Reforma Agraria. El debate de la propuesta de ley que el ministro defendió como piedra fundacional de una estrategia modernizadora para el sector agrario fue uno de los más intensos y elevados de la democracia portuguesa. Sancionada con los votos a favor de socialistas y socialdemócratas, la Ley de Bases para la Reforma Agraria fue muy polémica y estuvo a punto de ser declarada anticonstitucional por su abierta defensa del capitalismo. La conocida como Ley Barreto buscaba en esencia debilitar las UCP. Por un lado, aumentando el tamaño de las reservas en un 40% y permitiendo a los antiguos propietarios elegir los terrenos más productivos. Por otro, poniendo en manos del Ministerio de Agricultura la gestión efectiva de las UCP, que de no cumplir los objetivos podían ser parceladas y entregadas a pequeños propietarios.⁴⁷

Pensada para acabar definitivamente con la lógica de la colectivización progresiva del Alentejo inherente a la Reforma Agraria de Oliveira Baptista, la Ley Barreto no pretendía sin embargo reinstaurar el antiguo latifundismo. Se volvía a abrir de par en par los campos del sur al capitalismo no para ahogar a todas las UCP, sino para estimular la transformación de las más dinámicas en cooperativas competitivas en el libre mercado. Barreto se aferraba a la esperanza de una vía intermedia entre la reprivatización radical deseada por la CAP y la socialización a ultranza defendida por el PCP, y le llenaban de alegría por ello aquellas escasas cooperativas políticamente independientes que iban surgiendo tanto en el norte como en el sur de Portugal cual enclaves “en tierra adversaria”⁴⁸.

Los objetivos económicos de la Ley Barreto estaban en todo caso subordinados a los políticos, y la prioridad tras su aprobación fue lanzarse a la reconquista del

⁴⁶ Maria Fátima Bonifácio, António Barreto, *Política e Pensamento* (Alfragide: Dom Quixote, 2016), 233-234.

⁴⁷ Maria Antónia Pires de Almeida, *A Revolução no Alentejo*, 240-243.

⁴⁸ Antonio Barreto a los secretarios de Estado de Fomento Agrario y de Estructuración Agraria, 25.1.1977, Archivo del Ministerio de Agricultura – Terreiro do Paço, fondo no catalogado.

Alentejo a los comunistas. Con espectacular despliegue de unidades del Ejército y de la Policía, fueron desalojadas algunas UCP ante la rabia e impotencia de quienes durante dos años les habían dedicado sus mejores esfuerzos. Retransmitidas por televisión, las violentas desocupaciones provocaron una ola de indignación y dañaron la imagen del gobierno, muy tocado ya por la pésima gestión de la crisis económica y que terminaría cayendo en diciembre de 1977 tras perder una moción de confianza con la que pretendía ver respaldado su plan de solicitar un crédito al Fondo Monetario Internacional (FMI).⁴⁹

El PS ofreció entonces a los conservadores del CDS gobernar en coalición. Esta improbable alianza hacía a los socialistas muy vulnerables a los ataques de los comunistas, por lo que trataron de calmarles ofreciéndoles revisar la polémica Ley Barreto. Invitado por la dirección de su partido a tomar posición sobre 19 propuestas del PCP, Antonio Barreto las rechazó una a una y advirtió que no entraría en el nuevo gobierno si se hacía cualquier concesión a quienes solo pretendían destruir su obra.⁵⁰ El PS acabaría por aceptar algunas peticiones del PCP, marcando así la agenda al nuevo ministro, Luis Saias. Principal labor de este independiente lego en temas agrarios fue frenar la entrega de reservas. Durante los primeros cuatro meses en el cargo, Saias ejecutó solo ocho de las 160 autorizadas por su antecesor. Mientras Soares loaba en la RTP la “acción pacificadora” del gobierno en el Alentejo⁵¹, la CAP desplegó toda su artillería contra el ministro, al que presentaba como un incompetente y contrario a los intereses de los agricultores, que debía ser destituido de inmediato.⁵² Temiendo perder el apoyo del poderoso lobby derechista en favor del Partido Social Demócrata (PSD) de Francisco Sá Carneiro, el CDS acabó rompiendo la coalición con el PS en julio de 1978.

El gobierno técnico creado por el presidente Eanes, desbloqueó finalmente la aplicación de la Ley Barreto. El nuevo ministro de Agricultura, Apolinario Vaz Portugal, no dejó duda de su firme determinación, afirmando en televisión que las

⁴⁹ Maria Antónia Pires de Almeida, *A Revolução no Alentejo*, 244-246.

⁵⁰ Antonio Barreto a Jorge Campinos, Antonio Reis y Jaime Gama, 4.1.1978, Archivo de la Universidad Católica Portuguesa, fondo no catalogado.

⁵¹ Mario Soares en la RTP, 10.5.1978.

⁵² Raúl Miguel Rosado Fernandes, *Propriedade privada*, 69-70.

ruinosas UCP “nos avergüenz[an] como país europeo que somos” y señalando a quien se resistiera a las devoluciones de reservas como “responsable por las víctimas”.⁵³ No todos se amedrentaron con las amenazas del gobierno y dos campesinos fueron muertos a tiros por la Policía.⁵⁴ Escandalizados con los excesos cometidos en la aplicación de una ley que ellos mismos habían impulsado, los socialistas propusieron sin éxito su modificación.⁵⁵

Con el gobierno de centro-derecha PSD-CDS formado en 1980, la ofensiva contra las UCP se recrudeció. Privadas de tierras, asesoramiento, maquinaria y financiación, muchas se disolvieron y el resto sobrevivió a duras penas. En 1984, las tierras nacionalizadas ya solo daban trabajo a 19.550 personas.⁵⁶ Cuando Portugal entró en la CEE el 1 de enero de 1986, la restitución de los latifundios a los antiguos propietarios estaban casi completada, para satisfacción de la CAP y de una clase dirigente animada por un anticomunismo primario. Satisfacción que sin embargo no era extensible al resto de la política agraria, donde los logros desde la Revolución habían sido escasos.

EL FRACASO DE LA BATALLA DE LA PRODUCCIÓN

Entre 1974 y 1976, Portugal incrementó su población en casi un 10% como consecuencia del regreso al país de los colonos en África y de parte de los emigrantes en Europa. Por otro lado, aumentó el nivel de renta de las clases populares, que pudieron así mejorar considerablemente su dieta. Todo ello disparó la demanda de alimentos, que el atrasado sector agrario portugués no pudo cubrir. Tras la cosecha récord de 1976 en el Alentejo, el mal tiempo y el encarecimiento del gasoil entre otros factores hicieron que a finales de los años setenta la productividad agraria se estancase.⁵⁷ Fue así necesario recurrir a la compra masiva de alimentos en el extranjero a precios cada vez más altos a causa de la contracción general de la

⁵³ António Vaz Portugal, *Linhas de pensamento e de actuação do MAP* (Lisboa: Ministério de Agricultura e Pescas, 1978), 30-32.

⁵⁴ “Santiago do Escoural. A manhã sangrenta da Reforma Agrária”, *O Observador*, 1.5.2017.

⁵⁵ Proyecto de ley del grupo parlamentario del PS para modificar disposiciones de la Ley de Bases Generales de la Reforma Agraria, mayo 1979, Archivo de la Universidad Católica Portuguesa, fondo no catalogado.

⁵⁶ Michael Vester, “A Reforma Agrária portuguesa”, 494.

⁵⁷ Armando Sevinate Pinto, *A economia do sector agrícola. Análise da evolução 76-80* (Lisboa: Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis, 1982).

económica mundial que siguió a la crisis del petróleo de 1973. Al iniciarse la década de los ochenta, el 100% del azúcar, el 90% de las oleaginosas y el 70% de los cereales consumidos en Portugal eran importados. Estancadas a su vez las exportaciones agrícolas – básicamente vino, tomate y madera – el déficit comercial agrario ascendía a 52.000 millones de escudos, noventa veces más que una década atrás.⁵⁸ La desproporcionada dependencia exterior de alimentos representaba un enorme problema que amenazaba con lastrar el conjunto de la ya muy debilitada economía nacional. Aumentar la productividad del sector agrario se presentó por tanto para los primeros gobiernos constitucionales como “una necesidad vital si no queremos ver comprometida nuestra independencia.”⁵⁹

Precisamente por su acusado subdesarrollo, la agricultura portuguesa poseía un gran potencial de crecimiento. Así lo constataban los expertos extranjeros que a petición del Ministerio de Agricultura realizaron a partir de 1976 estudios sobre el sector. En su opinión, carecía de fundamento el extendido pesimismo lusitano que veía en el clima y la pobreza de los suelos taras insuperables que condenaban fatalmente a su agricultura a bajos rendimientos. Si España o Italia, con condiciones naturales similares, habían conseguido alcanzar una balanza agrícola positiva, también Portugal podría hacerlo. El problema no era estructural, sino de medios, organización y también de actitud. Para que Portugal fuera un día el jardín atlántico que, hiperbólicos, los poetas lusitanos cantaban, el sector agrario debía imbuirse según la Fundación Rockefeller de “a new aura of optimism, dedication and hardwork on practical problems.”⁶⁰

No existiendo apenas tierras incultas potencialmente aprovechables, el objetivo debía ser maximizar el rendimiento de los 8,8 millones de ha de uso agrario con que el país contaba. Para ello, el Banco Mundial y la CEE recomendaban al gobierno de Lisboa medidas tales como proceder a la concentración parcelaria en el norte,

⁵⁸ Ministerio de Agricultura, Plan de cambios para la Agricultura. Programa de acción 1983-1984, noviembre de 1982. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Lisboa.

⁵⁹ Gabinete de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, Aspectos comparativos de los sectores agrícolas en Portugal y en la CEE, julio de 1979. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁶⁰ Informe de la Fundación Rockefeller para el Ministerio de Agricultura, febrero 1977. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

inyectar capital en las empresas, mejorar la formación de los agricultores, extender el regadío (que alcanzaba solo a 780.000 ha, de las cuales 700.000 eran de irrigación tradicional y el resto de obras hidráulicas promovidas por el Estado), reintroducir cultivos como el algodón, el tabaco o la remolacha azucarera (que habían dejado de producirse al importarse de las colonias), expandir la producción de forraje para la ganadería de carne y leche, ampliar la masa forestal, promover el uso de semillas mejoradas, abonos químicos y fertilizantes, mejorar los servicios de investigación, potenciar los circuitos comerciales, etc.⁶¹ En fin, no había fórmulas secretas para vencer la batalla de la producción que Portugal afrontaba. Se trataba simplemente, reconocía el Ministerio de Agricultura en 1977, de poner en marcha una política agraria coherente, inexistente durante el Estado Novo y que tampoco había sido posible articular durante la Revolución.⁶²

Ante la incapacidad del Estado portugués de movilizar los recursos económicos y técnicos imprescindibles para hacer viable una estrategia incisiva de desarrollo del sector agrario, algunos aliados occidentales vinieron en su ayuda movidos por la convicción de que el peligro comunista seguía latente en el país ibérico y no desaparecería mientras perdurase el relativo subdesarrollo y las extremas diferencias sociales.⁶³ Para la CEE era además un objetivo estratégico de su política hacia el sur de Europa acortar la enorme distancia en términos económicos con sus futuros miembros, y en este sentido Portugal representaba un caso especialmente serio que merecía una particular atención.⁶⁴ Gran parte de los proyectos de modernización hasta mediados de los años ochenta se harían así en el marco de convenios con gobiernos, instituciones internacionales y la CEE, que abrió una línea de financiación especial para Portugal, denominada ayudas pre-adhesión. Este apoyo externo sería tanto financiero como técnico, mediante el envío de especialistas que trabajarían sobre el terreno junto a los colegas portugueses. De la importancia crucial de este

⁶¹ The World Bank, Portugal. Agricultural Sector Survey 1978; Commission of the EC, Opinion on Portuguese application for membership, Bulletin of the European Communities, 5 (1978), Supplement, 11-12.

⁶² Plan estratégico 1977-1980 del Ministerio de Agricultura, marzo de 1977. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁶³ Sobre el papel destacado de la RFA, Uwe Holtz, "Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Portugal", en Dieter Kremer (ed.), Homenagem a Joseph M. Piel (Tübingen: Max Niemeyer, 1988), 729-756.

⁶⁴ Alice Cunha, Dossiê Adesão. História do Alargamento da CEE a Portugal (Lisboa: ICS, 2018).

diversificado respaldo internacional a la política agraria de los primeros gobiernos constitucionales dejó constancia en 1981 el ministro Antonio Cardoso Cunha, al declarar que “la concretización de los proyectos de cooperación asume la misión de modulación de nuestro propio programa de desarrollo y modernización.”⁶⁵

La extensión del regadío, crucial para aumentar la productividad del campo portugués, tuvo un fuerte respaldo de la República Federal de Alemania, que aportó financiación y asistencia técnica para los tres principales proyectos hidro-agrícolas acometidos tras la Revolución: Baixo-Mondego, Cova da Beira, y Algarve.⁶⁶ Los planes de plantación y de explotación forestal fueron a su vez impulsados en colaboración con el Banco Mundial, que financió el Plan 1981-85 dirigido a repoblar con pino y eucalipto 150.000 ha en regiones del centro-norte con la vista puesta en aumentar la producción de celulosa.⁶⁷ Por lo que se refiere a la organización y expansión de los servicios de Extensión Agraria, el Ministerio de Agricultura pudo contar con el apoyo de la FAO.⁶⁸ En la capitalización de las empresas agrarias destacó la ayuda de Estados Unidos, a través de la línea de crédito conocida como PL 480 que sirvió por ejemplo para la construcción y modernización de instalaciones como lecherías y mataderos.⁶⁹ En cuanto a la utilización de las ayudas pre-adhesión concedidas por la CEE, la analizaremos más adelante.

Estimulada por la colaboración internacional, la política de modernización registró algunos avances puntuales durante la primera mitad de los años ochenta. El resultado global fue sin embargo extremadamente modesto. Los proyectos hidro-agrícolas avanzaron muy lentamente y el uso del regadío en su conjunto registró incluso una leve regresión.⁷⁰ El sistema de investigación agraria no mejoró, manteniendo su tradicional perfil “flaco, desequilibrado y desarticulado”.⁷¹ El sistema de crédito siguió siendo “highly complex and bureaucratized”, y perduraron “severe

⁶⁵ Agricultura [revista editada por el Ministerio de Agricultura y Pescas], 2 (junio 1981), 39.

⁶⁶ Carlos Oliveira Santos, A história da regularização do Baixo Mondego. Uma empresa é um rio (Porto: Mota-Engil, 2013); Uwe Holtz, Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, p. 729.

⁶⁷ Agricultura, 1 (abril 1981), 17.

⁶⁸ José García Gutiérrez, La extensión rural en Portugal (Lisboa: Ministério de Agricultura e Pescas, 1978).

⁶⁹ Ministerio de Agricultura, PL480, Situación y perspectivas, 1979. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Lisboa.

⁷⁰ Francisco Avillez, “La producción agrícola del regadío en Portugal: situación actual y evolución previsible”, Revista de estudios agro-sociales, 143 (1988), 105-128.

⁷¹ José Carvalho Cardoso, “A investigação agrária em Portugal e as suas perspectivas face à adesão à Comunidade Económica Europeia”, Revista de Ciências Agrárias, IX (1986) (tomo II), 7-27.

deficiencias in the supply of improved seed and planting materials, and in fertilization practices.”⁷² Los esfuerzos en el crucial asunto de la propiedad de la tierra se focalizaron en la devolución de los latifundios, y no se contempló la concentración parcelaria en el norte. Pervivió así un minifundismo extremo sin parangón en el continente. Entre 1974 y 1985, en todos los países de Europa occidental descendió el número de propiedades y aumentó por tanto el tamaño de las explotaciones. Sólo en Portugal se mantuvo estable con 800.000, de ellas el 40% menores de 1 ha, lo que no les otorgaba siquiera la categoría de explotación agrícola según los criterios de la CEE. En fin, la productividad apenas aumentó y la enorme dependencia alimentaria persistió por más planes estratégicos o programas de acción inmediata que el gobierno anunciase.⁷³

Parte de responsabilidad del escaso impacto de las medidas de modernización de la agricultura en Portugal articuladas durante la primera década de la democracia la tuvo la propia administración portuguesa, que no estuvo a la altura de las circunstancias. Como ya vimos, el Ministerio de Agricultura nació en el periodo álgido de la Revolución asumiendo casi intactas las escasas competencias, la organización, los servicios y el personal procedentes de la dictadura. En lugar de transformar las estructuras heredadas, Fernando Oliveira Baptista fue improvisando organismos paralelos dirigidos a impulsar la Reforma Agraria, para los que captó a jóvenes activistas de izquierda. Con Antonio Lopes Cardoso poco cambió más allá de retirarse a los comunistas el control de algunos servicios. Su sucesor Antonio Barreto encontró así un ministerio de “insuficientes e ineficientes estructuras”, en que las competencias de los servicios se solapaban, la administración era “anquilosada y burocrática (...), corroída por las luchas partidarias” y con una legislación “perfectamente caótica”.⁷⁴ Para poner fin a la disfuncionalidad del “más maltratado y más olvidado de todos” los ministerios, Barreto impulsó la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Pesca de mayo de 1977. Por un lado, buscaba unificar las estructuras existentes, bien en nuevos

⁷² The World Bank, Portugal. Agricultural Sector Survey 1984 (Washington: The World Bank, 1984), 11.

⁷³ Ministerio de Agricultura, Plan de cambios para la Agricultura. Programa de acción 1983-1984, noviembre de 1982. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁷⁴ Nota de Antonio Barreto a los cinco secretarios de Estado del Ministerio de Agricultura, 3.6.1977, Archivo del Ministerio de Agricultura – Terreiro do Paço, fondo no catalogado.

organismos bien aprovechando aquellos que se hubieran revelado realmente funcionales y útiles. Por otro lado, apostaba por la descentralización de los servicios, buscando hacer del ministerio un actor pionero de la regionalización de Portugal, que Barreto consideraba *conditio sine qua non* para modernizar un país históricamente ultracentralizado.⁷⁵

Loada por casi todos, la Ley Orgánica perdió sin embargo impulso tras la salida del gobierno de Barreto y el Ministerio de Agricultura siguió arrastrando sus problemas endémicos. El número de funcionarios había pasado de 9.000 a 14.000 desde la Revolución, sin que ello repercutiera apenas en la calidad de los servicios. A la embajada alemana, el director de la recién creada Dirección General de Hidráulica reconocía a comienzos de 1978 las enormes carencias técnicas de sus 570 colaboradores y entendía que la mayoría eran “peso muerto”.⁷⁶ En estas circunstancias, el gobierno portugués ni siquiera fue capaz de absorber el caudal de ayuda externa para el desarrollo agrícola. Algunas fuentes de financiación se perdían por la ineficaz burocracia ministerial, mientras la mayoría de los proyectos de cooperación avanzaban a un ritmo extremadamente lento. Los continuos vaivenes de ministros y cuadros dirigentes, las luchas políticas y personales, la macrocefalia de los servicios centrales y la infradotación de los regionales, la baja cualificación de un funcionariado que no dejaba de crecer, la falta de coordinación entre los diversos organismos, componían un lienzo de inestabilidad e ineficacia crónicas, incompatible con cualquier plan coherente de modernización. En un exhaustivo informe de 1983 sobre la agricultura portuguesa solicitado por la Comisión Europea, el reconocido ingeniero Francisco Avillez hablaba sin tapujos de una “cuasi parálisis” del Ministerio de Agricultura y no dudaba en señalar a este como “uno de los más importantes obstáculos al desarrollo del sector agro-alimentario de Portugal”.⁷⁷

⁷⁵ António Barreto, Discursos. Na construção de um Ministério (Lisboa: Ministério de Agricultura e Pescas, 1977).

⁷⁶ Informe de la embajada de la RFA en Lisboa sobre la política agraria del II Gobierno Constitucional portugués, 22.2.1978, Politisches Archiv – Auswärtiges Amt, Berlín, 129962.

⁷⁷ Francisco Avillez, Structures Agricoles au Portugal, octubre 1983, Archivo Histórico de la Unión Europea (AHUE), Florencia, BAC 74/1988.

APLAZANDO LAS REFORMAS A LA ESPERA DE EL DORADO EUROPEO

En realidad, desde la marcha de Antonio Barreto, unánimemente considerado como el ministro de Agricultura con mayor visión estratégica y capacidad técnica, los cambios estructurales en el campo portugués no fueron una prioridad para los sucesivos gobiernos y es ahí donde reside la razón última del débil impulso modernizador que conoció el sector en los años siguientes. La muy escasa inversión estatal es el mejor indicador de ello. Desde finales de los años setenta hasta la entrada en la CEE, los fondos públicos dedicados a la agricultura registraron una tendencia decreciente. Si en 1979 se invirtió por valor de 5,7% del Producto Agrario Bruto, en 1985 descendió al 2,5%. Un nivel que no solo estaba muy lejos del 20% que era la media europea, sino que incluso quedaba sensiblemente por debajo del esfuerzo inversor del Estado portugués durante la última década de la dictadura. Nadie en el Ministerio de Agricultura se engañaba sobre las consecuencias de la descapitalización del campo. En esa situación era “falaz (por ingenua o demagógica) cualquier tentativa de incrementar los actuales niveles de producción agrícola (...) y así disminuir el presente grado de dependencia externa.”⁷⁸

La difícil situación financiera del Estado en esos años no explica la ínfima inversión directa dirigida a la modernización del sector agrario. Resulta muy clarificador en este sentido el uso que los sucesivos gobiernos dieron a las ayudas pre-adhesión que la CEE concedió a Portugal precisamente con el objetivo de modernizar su sistema productivo. Para Bruselas, el sector agrario debía ser principal beneficiario de los más de 600 millones de ECU con que se dotó al programa para los años 1981-84. Pero la realidad acabaría siendo muy diferente. La agricultura no solo fue el sector en el que se asignaron menos fondos, sino que estos ni siquiera se orientaron a promover la concentración parcelaria en el norte, la capitalización de las pequeñas empresas, la extensión agraria o la investigación, como la CEE esperaba.

⁷⁸ Informe del Gabinete de Planeamiento y Coordinación del Ministerio de Agricultura, 20.11.1982. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

Fundamentalmente el gobierno portugués usó estos fondos europeos para construir carreteras y red eléctrica.⁷⁹

Razones diversas explican por qué los sucesivos gobiernos no consideraron enfocar la política agraria en liberar el sector de los corsés que impedían su desarrollo. Como era de todos conocido, modernizar la agricultura requería medidas de profundo calado entre las que destacaba la concentración parcelaria en el norte. La negativa coyuntura económica nacional e internacional actuaba sin embargo como un poderoso freno. Ni la industria ni los servicios estaban en situación de crear empleos estables y bien pagados, como tampoco existía la posibilidad de emigrar a Europa. Aunque el Ministerio de Agricultura veía necesaria y urgente la reducción de mano de obra en el campo, no había ninguna posibilidad real de una “descarga rápida” hacia otros sectores. Significativamente, entre 1974 y 1985 la población dedicada a la agricultura se mantuvo estable en 1,1 millones. En este contexto, ninguno de los frágiles gobiernos estaba en situación de tomar medidas dañinas para las debilitadas economías familiares de los pequeños propietarios o que pudieran ser percibidas como tales, como era el caso de la concentración parcelaria.

Ante el dilema de mantener el *statu quo* y no atacar las causas profundas del atraso de la agricultura, o bien acometer un programa coherente para acabar con los déficits del sector y sufrir los negativos efectos políticos inmediatos que ello traería, todos los gobiernos se decidieron por la primera opción. El miedo a perder el apoyo de los votantes inhibía el menor deseo de impulsar cambios estructurales que iban a encontrar segura resistencia entre una población rural muy conservadora cuyos intereses defendía de manera eficaz la CAP. El objetivo superior de preservar el poder llevaba en fin a los gobernantes a hacer bailar la política agraria al ritmo de la frenética música de la política portuguesa. Al presidente de la Comisión Europea Roy Jenkins, de visita en Lisboa, el primer ministro Sá Carneiro reconocía en marzo de 1980: “Large structural reforms would be needed in Portuguese agriculture [...]. [B]ut it would be difficult to implement the plans until after the elections, because of political problems.

⁷⁹ Michael Dauderstädt, “The EC’s pre-adhesion aid to Portugal. A first appraisal”, *Estudios de Economía*, 4/VII (1987), 397-417.

In the North[...], the Communists were making progress, and the government hoped to combat their influence before the elections through a plan to assist small farms.”⁸⁰

En lugar de arriesgarse a promover reformas profundas, los poderes públicos decidieron transitar por el camino conocido y sin riesgos de la política agraria desarrollada por los últimos gobiernos del Estado Novo. Una política de esencia corporativista y con una cobertura modernizante cuya capacidad para transformar el sector agrario era probadamente escasa, pero que servía al objetivo de reducir el impacto de la crisis económica en la empobrecida sociedad rural y tratar de calmar las aguas en un sector todavía agitado por el terremoto de la Revolución. Tres eran los pilares fundamentales de esta política agraria: la fijación de precios, las subvenciones y los créditos.

Como ocurría durante la dictadura, los precios eran establecidos antes de cada cosecha por el gobierno, con la diferencia de que ahora se hacía consultando a los lobbies. El de los productores de leche consiguió año tras años precios altos, estimulando así una gran expansión del sector sobre todo en la mitad norte. La intervención del Estado en los precios agrarios fue posible gracias al mantenimiento de la red de institutos y organismos corporativos de la dictadura, que adquirirían toda la producción dirigida al mercado. Se trataba de la Empresa Pública de Abastecimiento de Cereales (EPAC), el Instituto de Aceites y Productos Oleaginosos (IAPO), la Administración General del Azúcar y del Alcohol (AGAA), la Junta Nacional de Vinos (JNV), la Junta Nacional de Productos Pecuarios (JNPP) y la Junta Nacional de Frutas (JNF). Estos institutos tenían además el monopolio de la importación de alimentos. Su desmantelamiento sólo se plantearía en vísperas de la entrada en la CEE.⁸¹

El Ministerio de Agricultura subvencionaba algunos inputs agrarios (forrajes, abonos, semillas) para mantener artificialmente bajos los precios de los productos sin ocasionar perjuicios a los productores y subvencionaba además algunos productos básicos para garantizar precios baratos al consumidor. Aun así, los portugueses

⁸⁰ Nota de la reunión de Jenkins y Sá Carneiro, 6.3.1980, AHUE, GJLA/242.

⁸¹ Francisco Avelaz, "Agricultura", en Alice Cunha (coord.), Os capítulos da Adesão (Lisboa: Assembleia da República, 2017), 278-299.

debían dedicar el 50% de sus salarios a la alimentación, el doble que el resto de los europeos. Los productos más subvencionados eran leche, cereales, pienso compuesto y abonos. En 1981, estos productos recibieron subsidios por valor superior a los 19.000 millones de escudos, lo que representaba el 51% de los fondos asignados para la agricultura en los presupuestos del Estado de ese año. Solo ante las exigencias del FMI para otorgar a Portugal un nuevo crédito, el gobierno suprimió en 1983 las subvenciones de los inputs agrarios y adoptó una política de precios reales. El resultado fue una fuerte subida de los precios de producción y de consumo.⁸²

Por cuanto se refiere al crédito estatal para la agricultura, hasta 1980 las UCP siguieron siendo su principal objetivo, pasando desde entonces a ser los grandes propietarios. Entre 1981 y 1984, se otorgaron créditos por valor de 64.000 millones de escudos a la región de la Reforma Agraria, de los cuales apenas 4% fueron a las UCP y el 41% a 533 latifundistas. En el norte, los grandes beneficiarios fueron las empresas de producción de leche y de carne. Sin un plan de transformación estructural del agro portugués, los créditos estatales no fomentaron la innovación ni inyectaron dinamismo en el sistema. El Ministerio de Agricultura era consciente del “desperdicio de recursos” que suponía una línea de crédito convertida “no en un instrumento al servicio de una política agrícola, sino en una nueva vía de financiación, que trataba en suma de substituir por una acción concreta la ausencia de aquella política.”⁸³

Los problemas estructurales del Ministerio de Agricultura, la escasez de medios financieros del Estado, la voluntad del poder político por no agitar el *status quo* social, la presión del lobby de los grandes propietarios, son factores necesarios, pero no suficientes para entender la extrema timidez de los sucesivos gobiernos portugueses hacia la cuestión agraria. Si desde Lisboa no se impulsó una estrategia de transformación profunda del sector que se sabía imprescindible para sacarlo de su profunda depresión, se debió también a la certeza de que la tan anhelada modernización acabaría llegando de todas maneras en pocos años cuando Portugal entrase en la CEE. Y lo haría además como si de un regalo caído del cielo se tratase,

⁸² Eduardo Moyano Estrada, *Sindicalismo y política agraria en Europa. Las organizaciones profesionales agrarias en Francia, Italia y Portugal* (Madrid: Ministerio de Agricultura, 1988), 539-547.

⁸³ Ministerio de Agricultura, *Contribución para una política agraria*, 1982. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

por la propia iniciativa de la Comunidad, que aportaría voluntariamente sus poderosos recursos. Convicción rabiosamente optimista que era expuesta así por el Ministerio de Agricultura en 1979:

no es previsible que fuera del marco de la CEE Portugal pueda llegar a disponer de los medios necesarios para hacer frente a problemas [...] que requieren un conjunto de instrumentos de política agrícola extremadamente dispendiosos. La política estructural de la CEE orientada en esencia a modernizar el funcionamiento de las explotaciones [agrícolas], mejorando sus dimensiones, la organización profesional y la extensión rural, podrá contribuir a través de medios a que Portugal de otro modo no tendría acceso para mejorar efectivamente las condiciones de vida de los [agricultores]. En términos puramente económicos, para salvaguardar su desarrollo e incluso su propia existencia, la CEE no tendrá otra elección que aceptar [promover nuestra] economía.⁸⁴

Razonando en estos esquemas, los sucesivos gobiernos de Lisboa mostraron escaso interés en preparar a la agricultura para el enorme reto que significaría el Mercado Único o en adaptar las estructuras administrativas a las necesidades de la Política Agraria Común. El Ministerio de Agricultura no solo no trataba de buscar la confluencia con la política agraria de los futuros socios, sino que para sorpresa de la Comisión se aferraba a un modelo corporativista heredado de la dictadura, con organismos de intervención del mercado y ayudas a la agricultura que eran contrarios al derecho comunitario.⁸⁵

En las negociaciones de acceso a la CEE, Lisboa hizo del subdesarrollo de su economía y de la agricultura en particular un argumento de peso para reclamar un trato favorable por parte de Bruselas. Logró de esta forma que los principales productos agropecuarios (cereales y arroz, frutas y legumbres, carne de vacuno y porcina, aves y huevos, leche y vino) cuya producción era mucho más costosa en Portugal que en los países miembros de la CEE fueran protegidos de la competencia europea durante diez años tras la adhesión. Durante el periodo de transición, Portugal debía dismantelar los organismos corporativos de ámbito agrícola, reducir

⁸⁴ Gabinete de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, Aspectos comparativos de los sectores agrícolas en Portugal y en la CEE, julio de 1979. Biblioteca de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁸⁵ Nota de la Comisión Europea sobre las negociaciones con Portugal, 22.3.1984, AHUE, COM, 160-164.

las subvenciones, liberalizar progresivamente el mercado externo y realizar además esfuerzos ímprobos para modernizar definitivamente su sector agrario. Lisboa no estaría sola en esta labor hercúlea, sino que, justamente como esperaban sus dirigentes, contaría con el decisivo apoyo de la CEE que puso a su disposición una ayuda financiera de 700 millones de ECUS para implementar medidas a corto (formación y comercialización), medio (carreteras, regadío, investigación) y largo plazo (concentración parcelaria, apoyo a los jóvenes agricultores).⁸⁶

CONCLUSIONES

“En solo dos años, entre 1974 y 1975, la agricultura portuguesa experimentó un proceso de renovación social y política, para el que los estados miembros de la Comunidad necesitaron al menos veinte años”.⁸⁷ Este era el balance positivo que en 1977 el Comité Económico y Social de la CEE hizo sobre los profundos cambios vividos en el campo portugués tras la caída de Estado Novo. Sin embargo, las potencialidades abiertas por la Revolución de los Claveles al sector agrícola no iban a ser explotadas. Cuando Portugal entró en la CEE el 1 de enero de 1986 no quedaba rastro de aquel consenso existente en la elite política en los albores de la democracia sobre la necesidad de transformar radicalmente el muy atrasado sector agrario. Su lugar había sido ocupado por un espíritu de pesimismo y resignación. Como si la Reforma Agraria, por no ajustarse a los intereses de los partidos moderados, hubiese inoculado en la flamante democracia portuguesa poderosos anticuerpos contra cualquier cambio de fondo de la agricultura. Con un punto de frustración, el Banco Mundial constataba casi una década después de haber realizado un estudio sobre las oportunidades de desarrollo del sector, que las recomendaciones allí presentadas seguían siendo tan actuales como entonces. En la mitad norte el tan denostado minifundio quedó poco menos que grabado en piedra, mientras en la mitad sur todas las energías se concentraron en la devolución de los latifundios nacionalizados a sus antiguos propietarios. Con las mismas estructuras de siempre, no era mucho lo que se podía

⁸⁶ Francisco Avillez, “Agricultura”, 297.

⁸⁷ Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, Studie über die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Portugal, 27.4.1977.

hacer para poner fin a los bajísimos niveles de productividad del agro portugués. Pero tampoco se intentó seriamente. En lugar de arriesgar una estrategia coherente de modernización se continuó aplicando la política de subvenciones de la dictadura, dirigida a mantener salarios dignos entre los agricultores y bajos precios para los consumidores. Los sucesivos gobiernos constitucionales fueron conscientes de estar desperdiciando tiempo y recursos, de estar derrochando una oportunidad única para sacar a la agricultura de su aguda depresión. Pero se consolaban con la idea de que la entrada en la Comunidad Económica Europea traería un gigantesco caudal de recursos que arrastrarían al campo portugués hacia una nueva fase de desarrollo histórico. Una esperanza que, a la luz de la realidad actual, se diría alentada por un optimismo desenfrenado.

REFERENCIAS

Afonso de Barros, *A Reforma Agrária em Portugal. Das ocupações de terras à formação das novas unidades de produção* (Lisboa: Fundação Gulbenkian, 1981).

Alice Cunha, *Dossiê Adesão - História do Alargamento da CEE a Portugal* (Lisboa: ICS, 2018).

Álvaro Bandarra, Nelly Jazda, *A estrutura agrária portuguesa transformada? O ponto da questão agrária portuguesa* (Lisboa: Iniciativas Editoriais, 1976).

António Barreto, *Discursos. Na construção de um Ministério* (Lisboa: Ministério da Agricultura e Pescas, 1977).

– *Anatomia de uma Revolução, A Reforma Agrária em Portugal, 1974-1976* (Alfragide: Dom Quixote, 2017).

António Lopes Cardoso, *A Nova lei da Reforma Agrária* (Lisboa: Livros Horizonte, 1977).

António Vaz Portugal, *Linhas de pensamento e de actuação do MAP* (Lisboa: Ministério de Agricultura e Pescas, 1978).

Armando Sevinate Pinto et al., *A economia do sector agrícola, Análise da evolução 76-80* (Lisboa: Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis, 1982).

Carlos Oliveira Santos, *A história da regularização do Baixo Mondego. Uma empresa é um rio* (Porto: Mota-Engil, 2013).

Commission of the European Communities, Opinion on Portuguese application for membership, Bulletin of the European Communities, 5 (1978), Supplement.

Constantino Piçarra, “A política agrária e as movimentações sociais nos campos do sul”, *Crítica e Sociedade: Revista de cultura política*, 2/3 (2013), 57-70.

– “Fernando Silva Oliveira Baptista”, en António Reis et al. (coord.), *Dicionário de História de Portugal. O 25 de Abril* (Lisboa: Figueirinhas, 2016), vol. 1, 309-314.

David Castaño, Mário Soares e a Revolução (Alfragide: Dom Quixote, 2013).

Diego Palacio Cerezales, *O Poder Caiu na Rua, Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa 1974-1975* (Lisboa: ICS, 2003).

Dieter Wienberg, “Information über die portugiesische Landwirtschaft”, *Berichte über Landwirtschaft*, 62 (1984), 422-445.

Dina Sebastião, Mário Soares e a Europa: pensamento e ação (Parede: Principia Editora, 2018).

Dulce Freire, Daniel Lanero Táboas, “The Iberian dictatorships and agricultural modernisation after the Second World War”, en Peter Moser, Tony Varley (eds.), *Integration through subordination: the politics of agricultural modernisation in industrial Europe* (Turnhout: Brepols, 2013), 183-201.

Eduardo Moyano Estrada, *Sindicalismo y política agraria en Europa* (Madrid: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 1988).

Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, *Studie über die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Portugal*, 27.4.1977.

Fernando Oliveira Baptista, *Portugal 1975. Os campos* (Porto: Afrontamento, 1978).

– *A Política Agrária do Estado Novo* (Porto: Afrontamento, 1993).

Francisco Avillez, “La producción agrícola del regadío en Portugal: situación actual y evolución previsible”, *Revista de estudios agro-sociales*, 143 (1988), 105-128.

– “Agricultura”, en Alice Cunha (coord.), *Os capítulos da Adesão* (Lisboa: Assembleia da República, 2017).

Jorge Ávila de Lima, “As organizações agrícolas socioprofissionais em Portugal a integração europeia (1974-85)”, *Análise Social*, 110/XXVI (1991), 209-239.

José Carvalho Cardoso, “A investigação agrária em Portugal e as suas perspectivas face à adesão à Comunidade Económica Europeia”, *Revista de Ciências Agrárias*, IX, tomo II (1986), 7-27.

José García Gutiérrez, *La extensión rural en Portugal* (Lisboa: Ministério da Agricultura e Pescas, 1978).

Livro negro do MAP (Lisboa: Edições Avante, 1977).

Luciano Amaral, *The Modern Portuguese Economy in the Twentieth and Twenty-First Centuries* (Cham: Palgrave, 2019).

Manuel Belo Moreira, António Cortes Simões, “Six mois dans les centres régionaux de la réforme agraire (juin-décembre 1975)”, *Tiers-Monde*, 89/23 (19), 133-157.

Manuel Villaverde Cabral, “Estructuras Agrarias y Movimientos Rurales en Portugal (1950-1978)”, *Agricultura y Sociedad*, 11 (1979), 54-110.

Maria Antónia Pires de Almeida, *A Revolução no Alentejo, Memória e trauma da Reforma Agrária em Avis* (Lisboa: ICS, 2006).

Maria de Fátima Bonifácio, António Barreto, *Política e Pensamento* (Alfragide: Dom Quixote, 2016).

Michael Dauderstädt, “The EC’s pre-adhesion aid to Portugal. A first appraisal”, *Estudos de Economia*, 4/VII (1987), 397-417.

Michael Vester, “A Reforma Agrária portuguesa como processo social”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20 (1986), 481-516.

Nancy Bermeo, *A Revolution within the Revolution, Worker’s control in rural Portugal* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

Raúl Miguel Rosado Fernandes, *Propriedade privada, agricultura e outros temas* (Lisboa: CAP, 2006).

Ricardo Noronha, “A Banca ao Serviço do Povo”. *Política e Economia durante o PREC (1974-1975)* (Lisboa: IHC, 2018).

Sónia Vespeira de Almeida, *Camponeses, Cultura e Revolução. As Campanhas de Dinamização Cultural e Acção Cívica do M.F.A. (1974-1975)* (Lisboa: Edições Colibri, 2009).

The World Bank, *Portugal. Agricultural Sector Survey 1978* (Washington: The World Bank 1978).

The World Bank, *Portugal. Agricultural. Sector Survey 1984* (Washington: The World Bank, 1984).

Uwe Holtz, “Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland mit Portugal”, en Dieter Kremer (ed.), *Homenagem a Joseph M. Piel por ocasião do seu 85º aniversário* (Tübingen: Max Niemeyer Verlag, 1988).

Agrarian Reform and Counter-Reform. Portugal's Agrarian Policy from the Carnation Revolution to Accession to the EEC

ABSTRACT

The article studies the agricultural policy in Portugal between 1974 and 1985, strongly influenced by an agrarian reform with a huge socio-political impact, on which conflicting interpretations persist to this day. Based on new archive documentation, the text exposes the motivations, objectives and instruments that defined the management of the agrarian question by the sixteen Portuguese governments of the period. Special attention is devoted to the Ministry of Agriculture, created during the Revolution to implement the agrarian reform and later reoriented to the objective of dismantling its own work. The text holds that the consensus existing after the fall of the dictatorship in Portugal on the need for an agrarian reform vanished when its implementation benefited the communists. This inoculated the moderate political class with powerful antibodies against structural changes in agriculture and marked the main lines of the strategy of successive governments: agrarian counter-reform and the continuity of the corporatist policies of the dictatorship. Aware that this would not bring the sector out of its depression, the leaders consoled themselves with the hope that entry into the EEC would bring a gigantic flow of resources that would finally catapult the Portuguese agriculture towards modernity.

Keywords: Portugal, revolution, democratization, agrarian reform, agrarian policy.

Recibido: 09/09/2022
Aprovado: 18/07/2023