



## **REVISITANDO LA CUESTIÓN AGRARIA EN CUBA (1959-2018): ¿UNA ALTERNATIVA CAMPESINA EN LA ERA GLOBAL?**

**Elisa Botella-Rodríguez**, *Profesora del Departamento de Economía e Historia Económica y Secretaria Académica del Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca*

### **1. INTRODUCCIÓN**

En América Latina el problema de la tierra no siempre ha sido ampliamente debatido en los medios académicos, sociales y políticos. Sin embargo, ha constituido y constituye una problemática esencial para entender una parte importante de las transformaciones socioeconómicas y políticas de los siglos XX y XXI. El siglo XX fue el siglo de las reformas agrarias en América Latina, muchas de ellas tuvieron como antecedentes de importancia las luchas campesinas que se gestaron en la primera mitad del siglo XX (Martín Cano et al. 2007). Asimismo, desde finales del siglo XX el renacer de los movimientos sociales y su transnacionalización pusieron nuevamente la cuestión agraria y el acceso a la tierra en la escena, fundamentalmente política y social, con el ascenso de los gobiernos de izquierdas<sup>1</sup> en América Latina. Las reformas agrarias volvieron a la agenda política de los principales países de América Latina, pero ahora 'desde abajo' y apoyadas posteriormente 'desde arriba' por los llamados gobiernos de la Marea Rosa. De esta manera, los movimientos campesinos y de trabajadores sin tierra en América Latina lejos de ser un anacronismo, han emergido como actores sociales 'modernos y dinámicos' que en muchos contextos juegan un papel central frente a la agenda de desarrollo dominante (Petras y Veltmeyer, 2001).

Estas reivindicaciones en torno al acceso a la tierra y la promoción de las reformas agrarias también han vuelto al debate de los principales organismos internacionales. En particular y después de veinte años de ausencia en los informes y estudios del Banco Mundial, con el Informe 'Agricultura para el Desarrollo' (2008) la agricultura volvió a la agenda de los organismos internacionales. La

---

1. También denominados Marea Rosa ó *Pink Tide* en inglés.

crisis alimentaria global de 2007-2008 además impulsó un resurgir de la agricultura y la autonomía campesina en las agendas políticas. Tras la declaración de la FAO en 2014 del año mundial de la agricultura familiar, el papel de los pequeños productores en la seguridad alimentaria de los países en vías de desarrollo adquirió una dimensión clave en los programas de desarrollo. Pero el debate no sólo volvió a los organismos internacionales. Revistas académicas de reconocido prestigio internacional como el *Journal of Peasant Studies* dedicó diferentes secciones monográficas a la soberanía alimentaria y el diálogo de saberes de la Vía Campesina de 2010 a 2014. El volumen 17, número 2 del *Journal of Agrarian Change* es la contribución más actualizada dentro de este resurgir de los estudios agrarios y rurales en América Latina.

Dentro de ese renacer académico de los estudios agrarios y rurales, la cuestión agraria en Cuba no ha sido tratada en profundidad desde una perspectiva de largo plazo que una los viejos debates y argumentos de las reformas agrarias del desarrollismo con la nueva cuestión agraria en la era global. ¿Es el largo proceso de reforma agraria (1959-actualidad) de Cuba un caso paradigmático? ¿Qué elementos reúne de la vieja cuestión agraria en la región<sup>2</sup> y de las reformas agrarias puestas en práctica por los gobiernos de izquierdas en la era global? ¿Es un verdadero proceso de recampesinización impulsado por el movimiento campesino y basado en la soberanía alimentaria?<sup>3</sup> Tratando de llenar este gap identificado en la literatura, el artículo explora el proceso de reforma agraria en Cuba (1959-2018) a través de un análisis de economía política, asumiendo que las interacciones entre el Estado y el movimiento campesino cubano han conseguido mantener las demandas por la tierra en la agenda política desde el comienzo de la Revolución. Dicha interacción positiva debe ser entendida dentro de las restricciones especiales del país desde el Período Especial, fundamentalmente tras la crisis alimentaria de 1993 que obligó a los habitantes de la isla a comenzar la búsqueda de alternativas (campesinos, academia y Estado en este orden).

Siguiendo tres de las problemáticas analizadas por Kay y Vergara-Camus (2017) para los gobiernos de izquierdas en América Latina este artículo explora para el caso cubano (asumiendo que no es un *Pink Tide*): 1) los patrones históricos de distribución de la tierra y la evolución en los sistemas de tenencia de la tierra en Cuba desde el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959 hasta la caída del campo socialista en 1990; 2) la economía política de la reforma agraria cubana entendida como la relación entre el movimiento campesino y el Estado y el grado de autonomía campesina en dicho proceso, así como su capacidad de adquirir y mantener sus demandas por la tierra a lo largo del tiempo, especialmente a partir de 2008; 3) la adopción de alternativas por parte del gobierno cubano como la inclusión de la soberanía alimentaria dentro de la política de Estado. El artículo cierra con una reflexión sobre las particularidades de la reforma agraria en Cuba como una alternativa, así como su capacidad de evolución y adaptación a las diversidades económicas atravesadas por la isla desde 1959 hasta la era global.

## **2. EL LEGADO DE LOS PATRONES HISTÓRICOS DE DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA EN CUBA: EL FIN DEL LATIFUNDIO, GIGANTES GRANJAS ESTATALES Y PEQUEÑOS PRODUCTORES**

Una de las principales problemáticas que tratan Vergara-Camus y Kay (2017) se basa en el legado de los patrones históricos de distribución de la tierra, la base institucional de control y los sistemas de tenencia de la tierra en aquellos gobiernos de izquierdas que impulsaron reformas agrarias. Esta problemática determina la capacidad del sector campesino de resurgir y continuar como un importante actor político. Una dimensión particularmente notoria en el caso cubano donde desde el triunfo de la Revolución la élite agraria desapareció y el Estado promovió un verdadero proceso redistributivo de reforma agraria.<sup>4</sup>

- 
2. Crecimiento con equidad, las limitaciones de los pequeños productores frente al latifundio y las reformas agrarias impulsadas 'desde arriba' (1960-70). La mayor parte de ellas respondieron a la captación de fondos de la Alianza para el Progreso y no resultaron en un verdadero proceso redistributivo.
  3. Para una revisión más amplia y comparativa sobre la vieja y la nueva cuestión agraria en América Latina véase Botella-Rodríguez (2018).
  4. Estudios recientes se centran en ese legado de la estructura agraria en diferentes países de América Latina. Piñeiro y Cardeillac (2017) explican para Uruguay como unos movimientos rurales sumamente frágiles, unidos al legado histórico de una estructura agraria muy desigual desde principios del siglo XX, hicieron que el Frente Amplio continuase promoviendo los intereses del agronegocio. Baumeister y Martí i Puig (2017) señalan también el legado histórico de la reforma agraria del régimen sandinista (1979-1990) como base del modelo agroexportador ulterior. Las particulares características del campesinado mediano y su verdadero acceso a la tierra han permitido a Nicaragua ser uno de los pocos ejemplos donde realmente este

El artículo define las reformas agrarias redistributivas como procesos que implican una obligada toma de control de la tierra por parte del Estado, aunque pueden tener significados y procesos de implementación distintos (Lipton, 1973, 1974 y 1977). De este modo, una reforma agraria podría basarse en varios procesos simultáneos: a) una adquisición obligatoria de la tierra normalmente por el Estado con una compensación parcial a los grandes terratenientes; b) el cultivo de las tierras redistribuidas para aumentar y superar los beneficios anteriores a la adquisición de la misma. El Estado puede dar, vender o arrendar esta tierra para el cultivo privado en unidades más pequeñas de producción (reforma redistributiva); o la tierra puede ser cultivada de manera conjunta y su usufructo compartido a través de cooperativas, granjas colectivas o estatales (reforma colectivista) (Lipton, 1977, 2009). La reforma agraria cubana combina ambos patrones, el redistributivo y el colectivo desde el comienzo de la Revolución.

Díaz-Briquets (2000) señala la existencia de dos Cuba antes de 1959: mientras la ciudad de La Habana estaba experimentando un proceso considerable de crecimiento y urbanización, en las zonas rurales los trabajadores agrícolas, productores sin tierra y agricultores vivían en condiciones paupérrimas (Gastón *et al.*, 1957). El desempleo, la desnutrición y el analfabetismo eran características comunes de las zonas rurales durante el período prerrevolucionario (Álvarez, 2004; Nova, 2006).<sup>5</sup> Asimismo, el país estaba dominado por los grandes latifundios y plantaciones de caña en manos de propietarios estadounidenses y nacionales. A finales de la década de los 50 del pasado siglo, el latifundio ocupaba las mayores extensiones y las mejores tierras del país. Sólo el 9.4% de los propietarios poseía más del 73% de la tierra. Por otro lado, el 90% de los pequeños propietarios contaban con poco más del 26% de la superficie (Nova, 2001). El 85% de esos pequeños propietarios trabajaba la tierra en precarias condiciones de arrendamiento y aparcería (Regalado, 1979; Castro, 1953). En vísperas de la Revolución los latifundios poseían 4 millones de hectáreas de tierras ociosas (Nova, 2006; Rosset and Benjamin, 1994). Los latifundios estaban en manos de compañías estadounidenses principalmente<sup>6</sup> que controlaban el 25% de la tierra en Cuba, con unas inversiones muy significativas en azúcar, tabaco y ganado. Aproximadamente la mitad de las exportaciones de azúcar de la isla suponían un tercio de las importaciones de azúcar de Estados Unidos (Alvarez, 2004; Kost, 1998). Un claro marco de dependencia clásica de un solo producto de exportación y un socio comercial clave en la economía cubana. Al mismo tiempo, este escenario suponía una evidente falta de autonomía en el diseño de la política económica/industrial supeditada a la política agraria y las relaciones comerciales de la isla con Estados Unidos principalmente.

Tras el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959 el gobierno trató de transformar las condiciones rurales de la isla, entregando la tierra a los campesinos a través de dos leyes de reforma agraria consecutivas. La primera ley de reforma agraria se implementó en mayo de 1959 eliminando las plantaciones superiores a 402 hectáreas y ciertas formas precarias de explotación como la aparcería. La nueva ley garantizó la propiedad de la tierra a aquellos que la trabajaban para asegurar un mejor uso de los recursos con formas más eficientes de producción como las cooperativas (Álvarez, 2004). Dos años después de la implementación de la primera ley de reforma agraria en Cuba el 58.4% de la tierra estaba en manos privadas y el resto, un 41.6% bajo el control del Estado. Sin embargo, la ley no dividió las enormes plantaciones azucareras o los ranchos de ganado expropiados a los propietarios estadounidenses que permanecieron en manos estatales (Funes *et al.*, 2002; *Gaceta Oficial* 1959; Rosset and Benjamin 1994). La segunda ley de reforma agraria se puso en práctica en octubre de 1963 y expropió el resto de los latifundios con una superficie superior a 67 hectáreas. Sin embargo, esta segunda ley de reforma agraria no redistribuyó las tierras expropiadas (Blutstein *et al.*, 1971). Tras su implementación sólo el 30% de las tierras de cultivo y 30% de la fuerza de trabajo agraria permanecieron en el sector privado mientras el 70% de las tierras pasaron a estar bajo el control estatal (Zimbalist y Eckstein, 1987).

Las dos leyes de reforma agraria fueron en principio planteadas junto al compromiso de la Revolución de transformación, diversificación e industrialización para disminuir la dependencia de Cuba de

---

estrato beneficiario de la reforma agraria se ha insertado con cierto éxito en el boom agroexportador. En el otro extremo, los pequeños productores o trabajadores sin tierra abandonaron la agricultura; en zonas fronterizas con Costa Rica, la migración y empleo ilegal en las plantaciones bananeras representan la única alternativa posible.

5. En las áreas rurales 200.000 familias carecían de acceso a la tierra, existían 600.000 desempleados y unas condiciones muy limitadas de acceso a la electricidad, servicios de salud y agua corriente (Álvarez, 2004; Nova, 2006).

6. Había también latifundios en manos de españoles, ingleses y, por supuesto, nacionales.

las exportaciones azucareras.<sup>7</sup> A principios de la década de 1960 el gobierno comenzó con un temprano intento de diversificación agraria basado en la sustitución de alimentos importados como arroz, patatas, cebollas, soja o cacahuets (con mayor relevancia tras la suspensión por parte de los Estados Unidos de la cuota de azúcar con Cuba a finales de 1960). Fue entonces cuando el gobierno cubano decidió convertir un gran número de tierras dedicadas a la caña en otro tipo de cultivos (Blutstein *et al.*, 1971; Deere, 1992). Pero las consecuencias del abandono del cultivo de la caña quedaron pronto patentes (Deere, 1992). Los altos costes de producción azucarera para el período 1959-1961 llevaron a una caída de la producción de un 30% en 1962, con respecto a los niveles de 1961, sin unos aumentos capaces de subsanar las pérdidas en la producción industrial y otros rubros agrarios (Deere, 1992). Ese mismo año Cuba enfrentó un enorme déficit que generó tensiones con los acreedores extranjeros (Deere, 1992; González, 2003). La crisis de la balanza de pagos llevó al gobierno a abandonar su intento inicial de diversificación agraria y reducción de las importaciones de alimentos, manteniendo la dependencia histórica de la isla (Thomas, 1998; Zimbalist & Eckstein, 1987).

A principios de la década de 1970 las nuevas relaciones comerciales con el bloque soviético y los subsidios asociados profundizaron la dependencia de Cuba de las exportaciones de azúcar. La inclusión de Cuba en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) en 1972 proporcionó a la isla nuevas relaciones comerciales a través de precios subsidiados para las importaciones y exportaciones. La Unión Soviética vendía petróleo y otras materias primas muy por debajo de los precios de mercado a cambio de azúcar, proporcionando a Cuba préstamos con unas condiciones muy favorables<sup>8</sup>. En este contexto, el gobierno se involucró en un ambicioso plan para modernizar la agricultura cubana desarrollando granjas industriales intensivas en capital y de gran tamaño ('gigantismo' agrario) especializadas en la producción de azúcar y ganado. Siguiendo los principios de la Revolución Verde, estas grandes explotaciones producían y vendían (a través del CAME) azúcar a precios altamente subsidiados (51 céntimos por libra comparado con los precios de mercado internacional del azúcar de 6 céntimos en 1986) durante la década de 1970 y 1980 (Alvarez, 2004; González, 2003; Kost, 1998).<sup>9</sup> En sólo tres décadas (de 1959 a 1989), el uso de pesticidas se multiplicó por cuatro, el uso de tractores por 9 y la aplicación de fertilizantes químicos fue diez veces mayor (Saéz, 1997).

El crecimiento basado en la exportación e intensificación de otros sectores fracasó a la hora de eliminar la extrema e histórica dependencia cubana de las exportaciones del azúcar. Mientras los Estados Unidos suponían el 69% del comercio extranjero de Cuba de 1946 a 1958, los datos para los países del CAME en el período 1977-1988 eran del 80% aproximadamente (González, 2003). En particular, el desarrollo dependiente de la URSS le dio a la agricultura cubana un impulso totalmente al margen de los límites ecológicos del crecimiento. A mediados de los 80 del siglo XX, los patrones de producción intensivos en capital acabaron generando una degradación importante de las tierras de cultivo, imponiendo unas directrices de producción a gran escala extremadamente dependientes de los subsidios y comercio con los países del CAME.<sup>10</sup>

A pesar de la elevada intensificación e industrialización de la producción azucarera, las dos leyes de reforma agraria permitieron profundas transformaciones en la estructura agraria del país. Por un lado, los antiguos latifundios y la oligarquía terrateniente desaparecieron. Se formaron grandes empresas estatales, con un alto nivel de especialización y extensiones variables, según su actividad y zona geográfica. Aunque los grandes terratenientes privados desaparecieron, se generó un nuevo tipo de plantación (gigante) estatal y de producción a gran escala destinada a la exportación (Machín *et al.* 2010). Sin embargo, las dos Leyes de Reforma Agraria permitieron a los pequeños productores obtener (garantizándose de forma definitiva) la propiedad de la tierra, abriéndose para ellos la posibilidad de crear cooperativas como una nueva forma de organización productiva. En el sector campesino, se crearon

---

7. Bajo el escenario e intentos de industrialización por sustitución de importaciones de sus países vecinos, que llevaron a cabo más bien una 'industrialización por invitación' junto al fomento de la exportación debido a la alta dependencia de los países caribeños y centroamericanos de exportaciones tradicionales como el azúcar, el tabaco, el café o el banano. Véase Thorp (1998) y Dietz (1986) para un mayor desarrollo de las diferentes alternativas de la ISI en América Latina.

8. Entre 1986 y 1990 Cuba obtuvo 11.600 millones de dólares en préstamos soviéticos (González, 2003).

9. El gobierno también construyó cientos de granjas lecheras, invirtió en proyectos de irrigación y promovió un aumento masivo en el uso de agroquímicos y mecanización (González 2003).

10. En 1988 los países del CAME suponían el 63% de las importaciones de alimentos de Cuba, el 98% del combustible y lubricantes, el 80% de la maquinaria importada y el equipo, el 94% de los fertilizantes, el 98% de los herbicidas y el 97% de los alimentos animales (Díaz-Briquets y Pérez-Lopez 1998, 2000).

inicialmente las Asociaciones Campesinas como formas asociativas simples, con el fin de obtener representación política y social y recibir orientaciones. De manera paralela, emergieron las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), que tenían el objetivo de socializar la gestión de los principales servicios necesarios para la producción donde cada familia poseía su propia finca de forma individual. Además, en la segunda mitad de la década del 70 se crearon las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), consideradas como una entidad económica socialista constituida con la tierra y otros bienes aportados por los agricultores pequeños que se unían de esta manera para trabajarla. Estas cooperativas trataron de promover la producción colectiva y la cooperación (trabajando las tierras de manera colectiva), en apogeo dentro del movimiento campesino cubano.

Como resultado, en vísperas de la caída de la Unión Soviética el 78% de la superficie cultivada estaba en manos del Estado; 10% pertenecía a las CPA y el 12% restante a las CCS y a los campesinos individuales. Las grandes empresas estatales y las CPA se consideraban el soporte fundamental de la agricultura convencional, mientras que las familias campesinas y las CCS, a pesar de la marcada influencia de este modelo, conservaban formas tradicionales de producción que contemplaban elementos de sostenibilidad claves para el cambio de paradigma que se originaría durante el Período Especial (Machín et al, 2010).<sup>11</sup>

### **3. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS AGRARIA EN CUBA. EL NECESARIO CAMBIO DE PARADIGMA (1990-2008)**

Para Rosset (2016) en aquellos casos donde se ha logrado un avance sustantivo de redistribución de la tierra tanto el Estado como un movimiento campesino estructurado y poderoso han sido capaces de emprender un proceso de reforma agraria a escala nacional durante décadas. Borrás (2007: 64) señala que 'un riguroso análisis de la reforma agraria exige la comprensión de la dinámica de las relaciones Estado-sociedad'. A partir del proceso de reforma agraria en Filipinas, Borrás (2007) muestra como la implementación exitosa de las políticas redistributivas no se centra esencialmente en medidas impuestas por políticos 'desde arriba' a actores sociales pasivos. Por el contrario, se fundamenta en la implementación de las políticas de reforma agraria distributiva donde el Estado interactúa con una amplia amalgama de actores sociales con intereses diferentes, a menudo en competencia y conflicto.

Partiendo de las ideas de Evans (1989) existen diferentes tipos de Estados. Los Estados 'depredadores' pueden extraer grandes cantidades de excedentes e impiden la transformación económica (el antiguo Zaire, actualmente República Democrática del Congo, podría ser considerado un arquetipo de depredador Estado). Otros Estados, sin embargo, aunque no sean inmunes a los comportamientos de búsqueda de rentas, consiguen con sus acciones conjuntas promover, en lugar de impedir, la transformación. Se les considera legítimamente 'Estados desarrolladores'<sup>12</sup> y el ejemplo más paradigmático es el de las nuevas economías industrializadas del este asiático tras la II Guerra Mundial. Para Evans (1989) Brasil será un ejemplo del Estado 'intermedio' donde el equilibrio entre las actividades depredadoras y desarrolladoras no está claro, varía con el tiempo y depende del tipo de actividad. La diferente eficacia de los Estados en los países en desarrollo como agentes de transformación (refiriéndose fundamentalmente esta literatura al proceso de transformación industrial) puede estar relacionada con las diferencias en sus estructuras internas y en sus vínculos externos. Pero los Estados más eficaces se caracterizan por lo que Evans (1995) denomina '*Embedded autonomy*', entendida como un conjunto de conexiones que unen al Estado de manera íntima y determinante con grupos sociales particulares con los que comparte un proyecto conjunto de transformación (Evans 1995: 50-59). Esta autonomía es la piedra angular del Estado desarrollador (no desarrollista) y marca la efectividad de cualquier política económica. Los Estados intermedios se aproximan ocasionalmente a esta idea, pero no lo suficiente como para darles la capacidad transformadora de los Estados desarrolladores. Aunque todas estas ideas se centran fundamentalmente en la capacidad del Estado para promover una verdadera transformación estructural que lleve al despegue de la industria y un desarrollo económico significativo, aplicamos las ideas Evans al proceso de reforma agraria como una política estatal fundamental y clave para

11. Véase el anexo I para una explicación detallada y comparativa de los diferentes tipos de estructuras agrarias en Cuba.

12. Véase Johnson (1982); White y Wade (1988).

el ulterior proceso de desarrollo si atendemos a las raíces agrarias del modelo de desarrollo industrial (por ejemplo para este asiático y su *state-craft* ver Kay, 2002)<sup>13</sup>, entendiendo la reforma agraria como condición necesaria pero no suficiente para promover el crecimiento económico con equidad.

Esta es precisamente la segunda problemática que analiza este artículo para tratar de entender si Cuba es un caso paradigmático de reforma agraria; la economía política de las reformas agraria en Cuba entendida como la relación entre el movimiento campesino y el Estado. Caracterizar la experiencia cubana en este sentido y el rol del Estado en el proceso de reforma agraria, es una contribución fundamental para comprender el grado de éxito y fracaso de la misma, así como el poder de maniobra del movimiento campesino, su grado de autonomía, su capacidad de adquirir y mantener sus demandas por la tierra en el tiempo, con especial interés a partir de la crisis alimentaria de 1993. Antes de la Revolución el Estado estaba claramente capturado por los intereses estadounidenses y de grandes propietarios representando lo que para Evans (1989: 562) es un 'Estado depredador'. Un Estado que actúa para proteger el interés de una élite, en lugar de buscar una estrategia coherente e inclusiva de desarrollo económico.<sup>14</sup>

Sin embargo, el aislamiento de las políticas neoliberales por un lado y su presión para alimentar a la población, fundamentalmente tras la crisis alimentaria de 1993, permitieron en Cuba un consenso entre los movimientos campesinos en particular la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y el Estado. Un compromiso que a partir de 2008 con la llegada de Raúl Castro a la presidencia y la crisis alimentaria global adquirió una dimensión clave. Esto permite reflexionar sobre el tipo intervención estatal que encontramos en el caso cubano, no tenemos un Estado desarrollista pero tampoco un Estado capturado por los intereses de las élites terratenientes. Tenemos un Estado que en el proceso de reforma agraria y especialmente a partir del Período Especial parece 'desarrollador' porque se ve obligado a conectar los intereses de diferentes grupos sociales, en particular de los campesinos y el Estado.<sup>15</sup>

En el peor momento de su historia, el periodo Especial, el Estado cubano se vio obligado a plantearse cómo sostener a su población sin las importaciones estratégicas del bloque soviético.<sup>16</sup> El 'Período Especial en tiempos de Paz' supuso por tanto un giro dramático del desarrollo dependiente (del bloque soviético) hacia las oportunidades domésticas basado en la desmonopolización, desregulación y descentralización (Botella-Rodríguez, 2011). Un intento de diversificar la economía y atraer inversión extranjera (y por tanto las divisas requeridas) a diferentes sectores de la economía (ej. el turismo) (Alvarez, 2004; Nova, 2006). Al mismo tiempo, Cuba se vio obligada a buscar soluciones para alimentar a su población y producir sin los insumos y petróleo importados del campo socialista. Los principales cambios se dieron en los patrones de producción hacia tecnologías alternativas como el control biológico de plagas y los fertilizantes orgánicos. Un número importante de pequeños productores animados por científicos y la academia (y sus investigaciones previas en tecnología agraria alternativa desde principios de la década de 1980), se volcaron en un tipo de agricultura alternativa basada en dos pilares fundamentales: a) la sustitución de insumos químicos importados con alternativas locales que presentaban un coste mucho menor; y b) la vuelta a la tracción animal (Rosset y Benjamin 1994; Wright 2005).

Al mismo tiempo el Estado impulsó cambios en la estructura de la tierra, hacia el cooperativismo

---

13. Kay (2002) señala 3 cuestiones principales que explican el claro adelantamiento de estos países con respecto a América Latina: a) la capacidad del Estado (desarrollador) y su actuación política (*state-craft*); b) el carácter de la reforma agraria y su impacto en la equidad y el crecimiento; 3) las interacciones entre la agricultura y la industria en sus estrategias de desarrollo. Se dieron de esta manera, dos elementos de unión clave entre el sector industrial y las reformas agrarias que merecen especial atención.

14. Relacionado con la idea de instituciones extractivas presentes en Cuba hasta 1959 (Acemoglu y Robinson, 2014). Los enormes beneficios de las élites que controlaban las instituciones extractivas en Cuba antes de la Revolución fueron claves debido a la pobreza y elevada desigualdad del país, donde los derechos de propiedad no estaban bien definidos y el monopolio azucarero era la principal actividad económica de la isla.

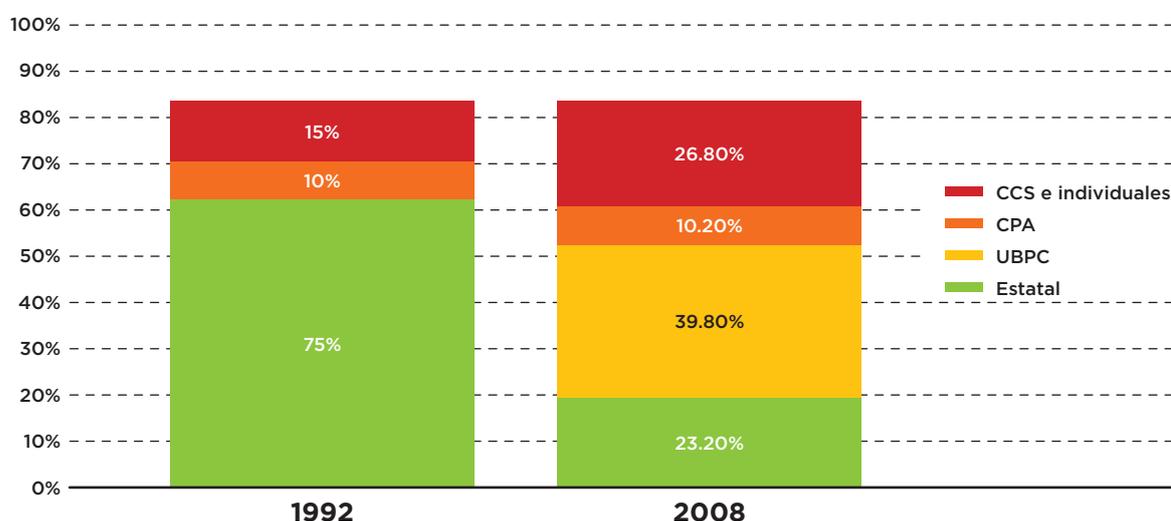
15. El empleo del término 'desarrollador' sólo se aplica a la interacción Estado-campesinos-academia para incluir en la agenda política un verdadero proceso de reforma agraria redistributiva. Entendemos que el Estado cubano se aproxima en términos generales a un Estado intermedio dado el fracaso de su modelo económico, donde el equilibrio entre las actividades depredadoras y desarrolladoras no está claro, ha variado con el tiempo y depende del tipo de actividad.

16. Con el colapso de la Unión Soviética a principios de la década de 1990, el intercambio comercial de la isla cayó un 75%, el PIB disminuyó un 33%, la inversión doméstica neta cayó un 86%, el déficit fiscal se disparó hasta un 158% (Canler 2000; ONE, 1996). La situación empeoró con las nuevas sanciones económicas de los Estados Unidos más restrictivas a principios de la década de 1990. Pero el peor momento sucedió durante la crisis alimentaria de 1993 cuando la ingesta kilocalórica media diaria cayó de 2908 a 1863 kcal/persona/día. Esta situación impulsó a toda la isla a buscar soluciones que guiaran la nueva agenda agrícola y alimentaria del país.

y la agricultura familiar. Una de las principales medidas adoptadas para estimular la producción interna de alimentos fue la conversión en 1993 (con el Decreto Ley No. 142) de las antiguas granjas estatales en nuevas cooperativas de producción agrícola denominadas Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC). El Estado entregaba a las UBPC la tierra en usufructo que imitaban el tamaño y el tipo de producción desarrollada por las CPA (asociaciones de pequeños productores que entregaban la tierra y demás medios de producción a la cooperativa y la trabajaban de manera conjunta). Este proceso de entrega de tierras no fue del todo eficiente ya que muchas UBPC heredaron las características, endeudamiento, tamaño y trabajadores de las antiguas granjas estatales (especialmente en el sector ganadero con resultados muy ineficientes). Sin embargo, las nuevas cooperativas junto a una serie de medidas adicionales de liberalización del mercado interno de alimentos (por ejemplo, el Decreto Ley No. 191/94 para la creación de mercados de libre oferta y demanda de productos agropecuarios en 1994), abrieron espacios para los pequeños productores e incrementaron sus incentivos (teniendo en cuenta los precios muy bajos y poco estimulantes de Acopio en aquel momento) y su capacidad de producir alimentos destinados al consumo nacional a partir de la década de 1990 (Botella-Rodríguez, 2012).

Como resultado, la estructura de la tierra cultivada en Cuba experimentó grandes transformaciones. El sector estatal pasó del 75% en 1992 al 23.2% en 2008 y el sector no estatal (formado por las UBPC, CPA y las CCS) aumentó un 50% durante el mismo período (ONE, 2007). En particular las UBPC agrupaban el 39.8% del total de la estructura de la tierra en Cuba en 2008. Mientras las CPA aumentaron ligeramente del 10% en 1992 al 10.2% en 2008, las formas privadas/individuales de tenencia como las CCS y otras tierras en usufructo casi se duplicaron durante el mismo período (Ver gráfico 1). De 1992 al 2008 el cambio más importante experimentado en la tenencia de la tierra no fue sólo la creación de las UBPC sino la expansión gradual de la tierra (principalmente en usufructo) en manos de los pequeños productores individuales.

#### CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA CULTIVADA SEGÚN FORMA DE TENENCIA EN CUBA (1992-2007) (en términos porcentuales)



Fuente: cálculos de la autora a partir de ONE, 1993, 2008.

El Período Especial de esta forma forzó e impulsó un cambio de paradigma hacia una visión alternativa y más sustentable de la agricultura, orientado a incrementar la seguridad y la soberanía alimentarias del país. Para Orlando Lugo Fonte, presidente de la ANAP hasta 2013: *'la necesidad nos hizo tomar conciencia'* (en Machin et al., 2010). Hay que destacar en este proceso la interacción entre los movimientos campesinos y de agricultura orgánica y el Estado, así como el programa de agricultura urbana desde 1999 como uno de los pilares fundamentales en el proceso. Una parte del éxito relativo del Movimiento Campesino en Cuba reside precisamente en la ANAP

y su política efectiva de alianzas. La ANAP ha aprovechado e influido las políticas y programas promovidos 'desde arriba' por el Estado, al mismo tiempo ha trabajado con diversos actores externos, sin perder el protagonismo del campesinado en el proceso. La academia también jugó un papel clave en este proceso de interacción entre el Estado y el movimiento campesino. Jóvenes investigadores y funcionarios del Ministerio de Economía y otras instituciones de investigación agropecuaria preocupados por las limitaciones del modelo de la Revolución Verde en Cuba, comenzaron a desarrollar prácticas alternativas en la década de 1980.<sup>17</sup> Esta interacción les permitió en cierto modo estar preparados para apoyar e impulsar al movimiento campesino a partir de principios de la década de 1990 (Botella-Rodríguez, 2015).

De esta forma, el Movimiento Agroecológico promovido e iniciado por la ANAP en 1997 logró agrupar a más de 100 mil familias campesinas a lo largo y ancho de la isla en 2010, la tercera parte de las más de 250 mil economías familiares campesinas cubanas en ese momento que cambiaron de forma significativa sus sistemas de producción, gracias a la agroecología. La ANAP es miembro del movimiento campesino transnacional más importante, La Vía Campesina, y ha coordinado su Comisión Internacional de Trabajo sobre Agricultura Campesina Sustentable (Machin et al., 2010).<sup>18</sup> Desde sus inicios el Movimiento Agroecológico se benefició de un grupo de programas nacionales y políticas del Estado que facilitaron su rápida evolución y contribuyeron significativamente a los logros posteriormente alcanzados.<sup>19</sup> Estos programas estatales son una clara muestra de la interacción entre el movimiento campesino y el Estado cubano como piedra angular del proceso de recampesinización, reforma agraria y producción campesina en la isla. Para Rosset y Val (2018) ha sido un proceso de transformación colectiva, basado en el alto nivel de organización del campesinado cubano a través de la ANAP, estimulado por un proceso de aprendizaje e intercambio horizontal de campesino a campesino, que ayudó a crear una organización de base nacional y un movimiento agroecológico entre los campesinos.

#### **4. UN NUEVO IMPULSO A LA REFORMA AGRARIA (2008-2018). ADOPCIÓN DE ALTERNATIVAS Y SOBERANÍA ALIMENTARIA COMO POLÍTICA DE ESTADO**

Con el surgimiento del movimiento antiglobalización y el Foro Social Mundial de Porto Alegre (desde 2001), en el que los movimientos rurales a través de La Vía Campesina jugaron un papel crucial, los académicos y activistas dejaron de hablar de resistencia al neoliberalismo' y pasaron a hablar de 'alternativas al neoliberalismo'. Como señala Vergara-Camus (2017: 426) *'el capitalismo o el neoliberalismo no son la única forma de organizar nuestras sociedades. Teniendo en cuenta la diversidad y naturaleza fragmentada de las clases subalternas, debemos reconocer que hay todo tipo de 'alternativas' al neoliberalismo. Pueden ser nacionalistas, populistas, antineoliberales, anti-capitalista, antimodernista o modernista y desarrollista, o una compleja mezcla de ellas.'* Dentro de esta diversidad y su reconocimiento, el objetivo principal de los campesinos alternativos es defender y promover los intereses de un campesinado en particular y establecer unas condiciones de supervivencia, la reproducción y (idealmente) la prosperidad de los hogares rurales pobres (Vergara-Camus, 2017). Dentro de esta literatura sobre la autonomía y alternativas campesinas es donde tiene cabida el caso cubano; como una estrategia en la era global donde los campesinos han conseguido sostener sus demandas por la tierra y la alimentación durante décadas, convirtiéndose finalmente en una verdadera política de Estado que continúa tras relevo de los Castro y la nueva presidencia de Díaz Canel.

- 
17. A principios de los años ochenta surgió una clara división entre los científicos más jóvenes que favorecían las alternativas y los investigadores o burócratas de mayor edad que ocupaban puestos de liderazgo en el gobierno y apoyaban la agricultura industrial (Funes-Monzote, 2008; Rosset y Benjamin, 1994). En pleno del Período Especial, estos investigadores crearon la Asociación Cubana de Agricultura Orgánica (ACAO) para implementar una agricultura familiar sostenible. A finales de la década de 1990 la pequeña agricultura sostenible se convirtió en una política oficial gestionada por la Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF).
  18. Un contra-movimiento social de carácter transnacional que desafía de manera directa al neoliberalismo como una amenaza estratégica para 'las vidas y el sustento de campesinos sin tierra, trabajadores asalariados y pequeños agricultores en los países del sur y del norte' (Borras, 2004: 3).
  19. Entre ellos destacan el Plan Turquino en las zonas montañosas, Programa Nacional de Producción de Medios Biológicos, el Programa Nacional de Tracción Animal Programa Nacional de Producción de Materia Orgánica, el Movimiento Fórum de Ciencia y Técnica, el Programa Cultivo Popular del Arroz, el Programa Nacional de Agricultura Urbana, el Programa Nacional de Mejoramiento y Conservación de Suelos, el Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y El Programa Forestal Nacional (Machin et al. 2010).

Para entender si la reforma agraria cubana es un caso paradigmático esta es precisamente la tercera problemática que analiza el artículo: la creación de alternativas, así como la inclusión de la soberanía alimentaria dentro de la agenda política, especialmente interesante a la luz de las experiencias más recientes de reformas agrarias en América Latina (Vergara-Camus & Kay, 2017). Uno de los ejemplos más paradigmáticos en este sentido, es el caso de Ecuador donde varias de las principales políticas agrícolas implementadas durante la administración de Correa como la soberanía alimentaria o el Buen Vivir parecían haberse incluido en la agenda política. Clark (2017) demuestra sin embargo que tan sólo fueron el lema de la retórica de este *Pink Tide*. El neodesarrollismo extractivista y la falta de influencia real de los movimientos sociales impulsaron en la práctica la expansión de la agroindustria y la intensificación de la agricultura. Aunque Cuba no forma parte de esos países que experimentaron la Marea Rosa puede proporcionar algunas reflexiones interesantes y prácticas sobre la puesta en marcha a escala nacional de una política real de soberanía alimentaria.

Desde la llegada de Raúl Castro al poder en Cuba y especialmente tras la crisis alimentaria global, la soberanía alimentaria entró de manera más decisiva en la agenda política. A partir de 2007-2008 el gobierno cubano puso en práctica una serie de transformaciones destinadas a aumentar la autosuficiencia alimentaria del país y reducir la dependencia de las importaciones. Estas transformaciones incluyen la transferencia de tierras estatales a productores privados (CCS y campesinos dispersos) y CPA en usufructo, reformas de precios, una mayor descentralización en la toma de decisiones y una flexibilización gradual de las formas de comercialización (Nova y González Corzo, 2015).

La entrega de tierras en usufructo aprobada por el Decreto Ley 259 en 2008 profundizó el proceso de descentralización y promoción de la agricultura campesina destinada a la producción de alimentos iniciada en 1993 con la creación de las UBPC. La nueva ley distribuyó tierras ociosas bajo contratos de largo plazo a todo aquel que quisiese cultivarla (especialmente individuos, cooperativas, pequeños productores e incluso UBPC) (Granma, 18 July 2008). A pesar de que en 2008 el 51% de las tierras ociosas, insuficientemente explotadas estaban invadidas por Marabou (*Dichrostachys cinerea*), esta decisión trató de revitalizar el sector agrario en general, y la producción de alimentos en particular. Más de 170.000 campesinos fueron beneficiados por el Decreto-Ley 259 en todo el país (MINAGRI, 2011). El programa de agricultura suburbana implementado a partir de 2010-2011 en la isla para mejorar el acceso a la alimentación en las zonas rurales, representa otro ejemplo de continuidad en el proceso de descentralización de la tierra. La agricultura suburbana precisamente trató de alentar la producción de alimentos conectando a los productores rurales con los mercados locales en un radio de 10km alrededor de las capitales, municipalidades y pueblos de la isla. Su extensión a zonas periurbanas y suburbanas que concentran el 75% de la población cubana muestra por tanto un elevado potencial para reducir las importaciones de alimentos (Rodríguez Nodals, 2008).

Desde 2011 la economía cubana está inmersa en un importante proceso de transformaciones económicas, políticas y sociales identificado como la 'Actualización del modelo económico y social'. Este proceso abarca a todos los sectores económicos y tiene implicaciones económicas, sociales y políticas claves para Cuba. Dichas transformaciones han quedado recogidas en los 'Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución', aprobados en el VI Congreso del PCC, en abril del 2011 y ratificadas en la Conferencia del PCC celebrada en enero de 2012. Los Lineamientos, constituyen una reforma profunda con objetivos de corto y largo plazo. Entre sus objetivos de corto plazo destacan el control del déficit de la balanza de pagos, la generación de ingresos externos y la sustitución de importaciones. Entre sus objetivos de largo plazo, son prioritarios el desarrollo sostenible basado en la autosuficiencia alimentaria y energética, el uso eficiente del potencial humano, la competitividad de las producciones tradicionales, las nuevas producciones de bienes y los servicios de alto valor agregado (PCC, 2011). Precisamente las transformaciones más profundas se han iniciado en el sector agropecuario, un sector económicamente decisivo y estratégico para la sustitución progresiva de alimentos importados.<sup>20</sup>

---

20. De las 313 directrices contenidas en los Lineamientos, un total de 38 están directamente dedicados a la Política Agroindustrial, mientras otros 138 de diferentes capítulos se relacionan con el sector. Los Lineamientos 2017 contienen 29 directrices directamente relacionadas con el desarrollo agroindustrial (PCC, 2017).

Siguiendo los *Lineamientos*, el Decreto Ley N° 259 fue modificado por el N° 300 en 2012, con el objetivo de poner en explotación bajo un régimen de usufructo gratuito un volumen de tierras improductivas que llegó en una primera aproximación al 18.6% del área agrícola del país. Su objetivo era ampliar el área disponible para las personas que poseían relaciones de trabajo con CPA y CCS. La medida se completó con una política favorable de crédito y fiscal, propiciando el asentamiento de nuevos productores en las zonas rurales con el objetivo de dar un impulso más claro a la producción nacional de alimentos. Hasta 2015 se entregaron más de 1.700.000 hectáreas de tierras ociosas en usufructo a más 200.000 personas, tanto por el ya derogado Decreto-Ley 259 como por su sucesor el Decreto Ley 300 (Nova, 2013). Como resultado, según el último *Panorama sobre el uso de la Tierra* (ONEI, 2018) los agricultores pequeños individuales suponen el 40,1% de toda la superficie cultivada superando al resto de estructuras agrarias de la isla (Nova 2013; ONEI, 2018). Tal y como muestra la Tabla 1 la tierra de cultivo se distribuye de la siguiente manera en las cuatro formas organizativas de producción: las UBPC (30,2%), CPA (9,8%) y los pequeños productores que incluyen las CCS, propietarios individuales y usufructuarios (40,1%), y las granjas estatales que en 1988 tenían el 82%, ahora tienen el 19,9%. Destaca el importante aumento de las explotaciones individuales (incluyendo las CCS y los nuevos usufructuarios) (Nova 2013; ONEI 2018). Además, las cooperativas (UBPC, CPA y CCS) suponen una superficie agrícola (según la forma de gestión) del 32,1 % frente al 35,7% representado por agricultores pequeños (véase Apéndice II).

TABLA 1 ESTRUCTURA DE LA TIERRA (PORCENTAJE DE SUPERFICIE CULTIVADA) (2007-2017)

SECTOR	2007	2016	2017
No Estatal	64.2	76.8	80,1
UBPCs	36.9	30.7	30,2
CPAs	8.8	9.8	9,8
Pequeños productores: CCSs, propietarios y usufructuarios*	18.5	36.3	40,1
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Basado en Nova, 2013 y ONEI, 2016, 2018.

\*Incluye los beneficiados por los Decreto-Ley 259 y 300.

\*\* Superficie agrícola: es la dedicada a la agricultura en cualquiera de las formas de producción, pudiendo estar sembrada de algún cultivo, tanto temporal como permanente, dedicada a viveros y semilleros, a pastos naturales, así como la que no estando sembrada está apta para ser cultivada; comprende la superficie cultivada y la no cultivada. Superficie cultivada: es la tierra dedicada a un cultivo, considerándose el área sembrada en preparación, en descanso o en espera de la preparación para la siembra, incluyéndose en la misma los caminos, guardarrayas, canales de riego, drenaje y otros que constituyen áreas imprescindibles para su explotación (ONEI, 2018).

Es cierto que todos estos programas de transferencia de tierras han estado sujetos a una amplia variedad de condiciones, pero la cantidad masiva de tierras ociosas estatales entregadas en usufructo principalmente a productores pequeños e individuales representa un movimiento muy radical por parte del Estado cubano. Este proceso además de suponer la inclusión de la soberanía alimentaria en la política estatal constituye el reconocimiento por parte del gobierno de la mayor eficiencia de la producción de alimentos a pequeña escala en las 'condiciones especiales' de Cuba. Además, implica el abandono de la larga doctrina paternalista del Estado y de superioridad de las granjas estatales basadas en la producción a gran escala y la mecanización (Hagelberg, 2010). En 2016, los pequeños productores y agricultores suburbanos produjeron el 63-86% de los principales cultivos destinados al consumo doméstico de la isla además del 65% de la leche y el 42% de la carne (ONEI, 2017; véase apéndice III).

La preocupación por la insuficiente producción de alimentos y el creciente rol de los productores pequeños de la isla en la producción nacional de alimentos muestran un reconocimiento cada vez más incuestionable de la seguridad y soberanía alimentaria dentro de la política de Estado. En este sentido, el nuevo gobierno de Díaz Canel declaró el Decreto-Ley No. 358 el 7 de agosto de 2018 'Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo' como instrumento para aumentar el rendimiento agrícola con entrada en vigor en octubre de 2018. Tanto el tiempo como la cantidad de tierras se duplican con el Decreto-Ley 358 que sustituye al Decreto-Ley 300. Otra novedad constituye el incremento de la cantidad máxima de área a entregar, a personas que no posean tierra en ningún concepto pasando de 13.42 hectáreas que establecía la anterior norma, a

26.84 ha.<sup>21</sup> Ello permitirá evitar la entrega de pequeñas superficies agrícolas que generaban trabas para la aplicación de la ciencia y la técnica, y el ordenamiento de la tierra. Asimismo, las limitaciones prácticas de la aplicación del Decreto-Ley 300 han llevado a una ampliación y definición más clara del término usufructo (sobre todo en las producciones de ciclo largo como el tabaco, el café, la ganadería, entre otras).<sup>22</sup> Las personas jurídicas pueden solicitar la tierra por tiempo indefinido (anteriormente solo se podía tener hasta 25 años). La nueva norma jurídica permitirá incentivar al campesinado cubano, con modificaciones como la extensión hasta 20 años (antes eran diez) del periodo que puede entregarse el usufructo a las personas naturales. Además, el plazo de vigencia puede prorrogarse sucesivamente por igual periodo de tiempo (véase el ARTÍCULO 8.1, Gaceta Oficial, 2018).

En definitiva y a pesar de todos los problemas que enfrenta la agricultura cubana en la actualidad,<sup>23</sup> frente a la tendencia mundial decreciente del sector campesino, Cuba ha experimentado un aumento de los pequeños productores/campesinos en los últimos 30 años. Este ha sido el resultado de una política de Estado centrada en la entrega de tierras ociosas en usufructo permanente y gratuito a personas naturales y jurídicas que tengan interés y posibilidad de trabajarlas. Los objetivos prioritarios de esta estrategia han sido el incremento de la producción de alimentos, el apoyo a determinados cultivos de interés económico, la mejora del uso productivo del suelo como recurso natural y la creación de empleo (Machín et al. 2010). La agroecología enmarcada dentro de la soberanía alimentaria en la agenda política cubana ofrece sostenibilidad, soberanía y seguridad alimentarias, basándose en las condiciones particulares de la isla donde la agricultura familiar presenta una mayor resiliencia frente a condiciones climáticas adversas tan comunes (huracanes, sequías, inundaciones, etcétera), una capacidad mayor de reparación de los suelos degradados por el uso intensivo de agroquímicos, la producción de alimentos más saludables destinados al consumo nacional y una mayor productividad de la tierra dado el ahorro en divisas, insumos e inversiones (Botella-Rodríguez, 2015; 2019; Machín et al. 2010). A todo ello ha contribuido la perspectiva de Cuba en general y de la ANAP y la Vía Campesina, en particular, de la producción de alimentos como bien social y de la comida como bien común producido a través de la acción social colectiva, y no como una mercancía (Rosset, 2006). Cuba, la ANAP y la Vía Campesina son un ejemplo de lo que Vivero-Pol (2017 y 2018) llama la escuela epistemológica de pensamiento que entiende los bienes comunes, los alimentos, como una construcción social definida por un colectivo de comunidades específicas, en este caso campesinos. Esta visión contra hegemónica de los alimentos (Vivero-Pol, 2017) ha permeado en Cuba desde la Revolución de 1959 (Funes et al. 2002; Benjamin et al. 1984; Enríquez 1994; Rosset y Val, 2018).

## 5. CONCLUSIONES

*There is no general formula to start and effectively execute major land reforms; rather, it must evolve and adapt according to the complex economic and political dynamics that characterize a particular country at a given time (Barraclough, 1999:1)*

La reforma agraria implementada en Cuba muestra un proceso de evolución y adaptación a una realidad económica y política compleja que ha experimentado cambios desde 1959 hasta la actualidad. Aunque inicialmente parecía un experimento coyuntural (como respuesta necesaria a la caída del comunismo en 1989), la entrega de tierras ha evolucionado convirtiéndose en un proyecto consistente compartido por el campesinado (agrupado fundamentalmente en la ANAP) y el Estado (a través de diferentes Decretos-Leyes como el 259, 300 y el 358). Este proceso se ha visto claramente acelerado por la necesidad de reducir las importaciones de alimentos. La administración de Raúl

21. Véase el ARTÍCULO 7.1

22. Véase el ARTÍCULO 1.1. que autoriza la entrega de tierras estatales ociosas en concepto de usufructo gratuito por tiempo determinado a personas naturales, y por tiempo indeterminado a personas jurídicas, para que las exploten racional y sosteniblemente atendiendo a la aptitud de los suelos, en función de la producción agropecuaria, cañera, forestal y de frutales. Además, el ARTÍCULO 12. establece las diferentes causas que llevan a la extinción del contrato de usufructo (Gaceta Oficial, 2018).

23. Nova y González Corzo (2015) señalaron tres problemas fundamentales en el sector agropecuario todavía no resueltos para aumentar la producción y productividad. En primer lugar, la necesidad de definir mejor la propiedad de los usufructuarios (parcialmente tratado con el nuevo Decreto Ley 358 de 2018); en segundo lugar, el reconocimiento y aceptación del mercado como mecanismo complementario de coordinación económica y, por último, la ausencia de un enfoque sistémico para conseguir el ciclo de producción agrícola completo de manera exitosa.

Castro (2008-2018) dio un reconocimiento prioritario a la importancia de la agricultura campesina y la sustitución de alimentos importados, además de la relación clave entre ambos fenómenos (Machín *et al.*, 2010). Un impulso que parece continuar con Díaz Canel a través del Decreto Ley 358 de agosto de 2018.

Muy lejos de idealizar la experiencia cubana, este artículo trata de mostrarlo como una alternativa en la era neoliberal, un laboratorio actual de la reforma agraria en América Latina basado en una clara dicotomía entre el mercado (producción individual) o formas colectivas de producción (el Estado) y consumo. Un proceso poco estudiado con una perspectiva de largo plazo que presenta elementos de la vieja y la nueva cuestión agraria. Precisamente y a la luz de los procesos de reforma agraria más recientes llevados a cabo por los gobiernos de izquierdas en América Latina, la Cuba post-soviética (a pesar de no ser un gobierno *Pink Tide*) muestra algunos elementos clave y paradigmáticos de un proceso de reforma agraria significativo tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo (en 2018 el 31,1% de la superficie agraria de Cuba está en manos de usufructuarios) (ONEI, 2018). Un proceso que comenzó en 1959, terminando con el legado histórico de tenencia de la tierra, con una interacción clave entre un Estado (parcialmente 'desarrollador' y obligado por las dificultades del Período especial) y el movimiento campesino con capacidad para incluir y mantener sus demandas por la tierra y la alimentación en la agenda política del país. Entre sus demandas, la soberanía alimentaria pasó a formar parte de la política de Estado fundamentalmente a partir de 2008.

Las condiciones excepcionales de Cuba permitieron tejer lentamente un proceso de cambio compartido en el que los diferentes actores sociales como los movimientos campesinos, la academia y el Estado convergieron a finales de 1990 para darle continuidad a una alternativa de reforma agraria destinada a aumentar los alimentos disponibles para el consumo nacional y por lo tanto, con capacidad para impulsar la agricultura familiar de bajos insumos; la única con capacidad de responder durante el Período Especial a las difíciles circunstancias de la isla, la falta de insumos, importaciones y crédito. En el escenario de reformas agrarias de la era global, Cuba a pesar de los problemas que presenta su agricultura (para incrementar la producción y productividad) continúa mostrando elementos esenciales de un proceso de reforma agraria verdaderamente redistributivo que engloba la promoción de una alternativa campesina (asociada a un importante movimiento campesino como es la ANAP) y la soberanía alimentaria de la Vía Campesina también impulsada desde arriba y como parte fundamental de la política estatal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. y J. Robinson. 2014. ¿Por qué los países fracasan? *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Deusto Ediciones.
- Álvarez, J. 2004. *Cuba's agricultural Sector*. Florida, Gainesville: University Press of Florida.
- Barraclough, S. 1991. *An End to Hunger?* London: Zed Books
- Benjamin, M., Collins, J. and M. Scott. 1984. *No Free Lunch: Food & Revolution in Cuba Today*. New York: Grove Press.
- Blutstein, H. I., L.C. Anderson and E.C. Betters, E.C. 1971. *Area Handbook for Cuba*. Washington, D.C: The American University.
- Borras, S. M. 2007. Pro-poor land reform: A critique. Ottawa: University of Ottawa Press.
- Borras, S.M. 2004. *La Vía Campesina: an evolving transnational social movement*. TNI (Briefing Series, No. 2004/6). Amsterdam: Transnational Institute.
- Botella-Rodríguez, E. 2011. 'Cuba's alternative/inward-looking development policies. Changing production patterns and land decentralisation: towards sustainable small farming (1990-2008).' *Historia Agraria*, No. 55, p.135-171.

- Botella-Rodríguez, E. 2012 *Patterns of agricultural development and small farming. A comparative study of Costa Rica and Cuba in the global era (1990-2008)*. PhD thesis, University of London.
- Botella-Rodríguez, E. 2015. 'From classical dependence to inward-looking development in Cuba (1990-2006)'. *Ager*, No.19, p. 45-83.
- Botella-Rodríguez, E. 2018. 'La cuestión agraria en América Latina: desafíos recurrentes y nuevas preguntas para la historia rural' In *Del pasado al futuro como problema: la historia agraria contemporánea española en el siglo XXI*, David Soto Fernández y José-Miguel Lana Berasáin (eds.), Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza, p. 285-311.
- Botella-Rodríguez, E. 2019. 'Food Import Dependency in Cuba: Still the 'Achilles' Heel of the Revolution?' *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 38, Number 2 April 2019, p.192-208
- Canler, E. 2000. 'The miracle of the Cuban economy in the 1990s', *Cuba in Transition*, ASCE, p. 64-69.
- Castro Ruz, Fidel. 1953. *Alegato de defensa "La Historia me absolverá"*. La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- Clark P. 2017. Neo-developmentalism and a "vía campesina" for rural development: Unreconciled projects in Ecuador's Citizen's Revolution. *Journal of Agrarian Change*. Vol. 17, Issue 2, p. 348-364. <https://doi.org/10.1111/joac.12203>
- Deere, C. D., (ed). 1992. 'Toward a Periodization of the Cuban Collectivization Process: Changing Incentives and Peasant Response', *Cuban Studies*, vol. 22, 115-149.
- Díaz-Briquets, S. 2000. 'Land Use in Cuba Before and After the Revolution: Economic and Environmental Implications', *Cuba in Transition*, vol.10, p.162-170. Available at <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/cuba10/diazbriquets.pdf>.
- Díaz-Briquets, S. and J. Pérez López. 2000. *Conquering Nature: The Environmental Legacy of Socialism in Cuba*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Díaz-Briquets, S. and J. Pérez-López. 1998. 'Socialism and Environmental Disruption: Implications for Cuba', *Cuba in Transition*, vol. 8, p. 154-172.
- Dietz, J. L. 1986. *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Enríquez, L. 1994. *The Question of Food Security in Cuban Socialism*. Berkeley, CA: Institute of International and Area Studies, University of California.
- Evans, P. 1989. Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state. *Sociological Forum*, 4(4), 561-587.
- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Funes, F., et al. 2002. *Sustainable Agriculture and Resistance: Transforming Food Production in Cuba*. Oakland: Food First Books.
- Funes-Monzote, F. 2008. *Farming like We're Here to Stay: The Mixed Farming Alternative for Cuba*. PhD thesis, Wageningen University, The Netherlands.
- Gaceta Oficial* (La Habana), 3 June 1959. Primera Ley de Reforma Agraria.
- Gaceta Oficial* (La Habana), 7 de agosto 2018. DECRETO-LEY No. 358 "SOBRE LA ENTREGA DE TIERRAS ESTATALES OCIOSAS EN USUFRUCTO"

- Gastón, M. W., et al. 1957. *¿Por qué reforma agraria?*, Serie-B, Apologética, Folleto no. 23, Buró de Información y Propaganda, La Habana, Cuba: Agrupación Católica Universitaria.
- González, C.G. 2003. 'An Agricultural Law Research Article. Seasons of Resistance: Sustainable Agriculture and Food Security in Cuba', *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 16, p. 685-732.
- Granma* (La Habana), 18 July 2008.
- Hagelberg, G.B. 2010. 'If it Were Just the *marabú* . . . Cuba's Agriculture 2009-10', *Cuba in Transition*, vol. 20, p. 32-46
- Johnson, C. 1982 *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kay, C. 2002. 'Why East Asia Overtook Latin America: Agrarian Reform, Industrialization and Development', *Third World Quarterly*, vol. 23, no.6, p. 1073-1102.
- Kost, W. 1998. 'Cuba's Agriculture: Collapse and Economic Reform,' *Agricultural Outlook*, Economic Research Service/USDA, vol. October 1998, p. 26-30.
- Lipton, M. 1973. 'Towards a theory of land reform', in David Lehmann (ed.), *Peasants, Landlords and Governments: Agrarian Reform in the Third World*, Holmes and Meier Publishers, Inc., New York.
- Lipton, M. 1974. 'Towards a theory of land reform'. In: Lehmann D (ed.) *Agrarian Reform and Agrarian Reformism: Studies of Peru, Chile, China and India*. London: Faber and Faber, pp. 269-315.
- Lipton, M. 1977. *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lipton, M. 2009. *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. London: Routledge.
- Machín, B. et al. 2010. *Revolución agroecológica: el movimiento de campesino a campesino de la ANAP en Cuba*, La Habana, ANAP. Havana and Jakarta: ANAP and La Vía Campesina.
- Martí i Puig S, Baumeister E. Agrarian policies in Nicaragua: From revolution to the revival of agro-exports, 1979-2015. *Journal of Agrarian Change*. Vol. 17, Issue 2: pp. 381-396. <https://doi.org/10.1111/joac.12214>
- Martín Cano, D.R., Teubal, M y C. Gómez. 2007. 'La reforma agraria en América Latina desde los movimientos sociales'. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. *Asociación Latinoamericana de Sociología*, Guadalajara.
- MINAGRI. 2011. *Datos básicos*. Ministerio de la Agricultura, Havana, Cuba.
- Nova, A. 2001. Cuba: 'Hacia una agricultura sustentable', *Revista CUBA: Investigación Económica, INIE*, no. 4, Octubre-Diciembre de 1996.
- Nova, A. 2006. *La agricultura en Cuba: evolución y trayectoria 1959-2005*. Havana: Editorial Ciencias Sociales.
- Nova, A. 2013. 'Un nuevo modelo cubano de gestión agrícola'. *Temas* 77, p. 84-91.
- Nova, A. y González, M. (2015) Cuba's Agricultural Transformations. *Journal of Agricultural Studies*. ISSN 2166-0379 2015, Vol. 3, No. 2, pp. 175-193.
- ONE. 1990. *Anuario estadístico de Cuba, 1990*, La Habana.

- ONE. 1996. *Anuario estadístico de Cuba, 1996*, La Habana.
- ONE. 2007. *Anuario estadístico de Cuba, Panorama uso de la tierra, Cuba, 2007*, La Habana.
- ONEI. 2016. *Anuario estadístico de Cuba, Panorama uso de la tierra 2016*, La Habana.
- ONEI. 2018. *Anuario estadístico de Cuba, Panorama uso de la tierra 2018*, La Habana.
- PCC. 2011. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y de la Revolución*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, Cuba, 18 April 2011.
- PCC. 2017. *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y de la Revolución para el período 2016-2021*. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, Cuba, julio 2017.
- Petras, J.F. and H Veltmeyer. 2001. *Globalization unmasked: Imperialism in the 21<sup>st</sup> century*. Zed Books
- Piñeiro D.E and Cardeillac J. 2017 'The Frente Amplio and agrarian policy in Uruguay'. *Journal of Agrarian Change*, Vol. 17, Issue 2, p. 594–626.
- Regalado, A. 1979. *Las Luchas Campesinas en Cuba*, La Habana: Ed. Orbe. 220 pp.
- Rodriguez Nodals, A. 2008. *Estado actual de la agricultura urbana*. Conferencia del evento de agricultura orgánica. La Habana: ACTAF.
- Rosset, P. M. and M. Benjamin. 1994. *The Greening of the Revolution: Cuba's Experiment with Organic Agriculture*. Melbourne: Ocean Press.
- Rosset, P.M. 2006. *Food is Different: Why the WTO Should Get Out of Agriculture*. London: Zed Books.
- Rosset, P.M. 2016. 'La reforma agraria, la tierra y el territorio: evolución del pensamiento de La Vía Campesina', *Mundo Agrario*, vol. 17, no. 35, e021. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe021>
- Rosset, P.M. and V. Val. 2018, 'The 'Campesino a Campesino' Agroecology Movement in Cuba' from: *Routledge Handbook Of Food As A Commons*, Expanding Approaches Routledge. Accessed on: 10 Jan 2019. Available at <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315161495-16>
- Sáez, H. 1997. 'Resource Degradation, Agricultural Policies, and Conservation in Cuba,' *Cuban Studies*, vol. 27, p. 49-50.
- Thomas, H. 1998. *Cuba or the Pursuit of Freedom*. New York: Da Capo Press.
- Thorp, R. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington DC: BID.
- Vergara-Camus, L. 2017. 'Peasant Alternatives to Neoliberalism'. In: Veltmeyer, Henry and Bowles, Paul, (eds.), *The Essential Guide to Critical Development Studies*. Abingdon; New York: Routledge.
- Vergara-Camus, L. And C. Kay. 2017. 'Special Issue: Peasants, Agribusiness, Left-Wing Governments and Neo-Developmentalism in Latin America: Exploring the Contradictions'. *Journal of Agrarian Change*. Vol. 17, Issue 2, p. 237–437.
- Vivero-Pol J. L. et al. 2018. *Routledge Handbook of Food as a Commons. Expanding Approaches*. London: Routledge.
- Vivero-Pol, J.L. 2017. Food as commons or commodity? Exploring the links between normative valuations and agency in food transition. *Sustainability*, 9, 442; doi:10.3390/su9030442.

White, G. and R. Wade. 1988 'Developmental states and markets in East Asia: An introduction.' In Gordon White (ed.), *Developmental States in East Asia*. London: Macmillan.

World Bank. 2008. *World Development Report: Agriculture for Development*. Washington, D.C: The World Bank.

Wright, J. 2005. *¡Falta Petroleo! Cuba's Experiences in the Transformation to a More Ecological Agriculture and Impact on Food Security*. PhD thesis, Wageningen University, The Netherlands.

Zimbalist, A. and S. Eckstein. 1987. 'Patterns of Cuban Development: The First Twenty Five Years', *World Development*, vol. 15, no. 1. p. 5-22.

## APÉNDICE I

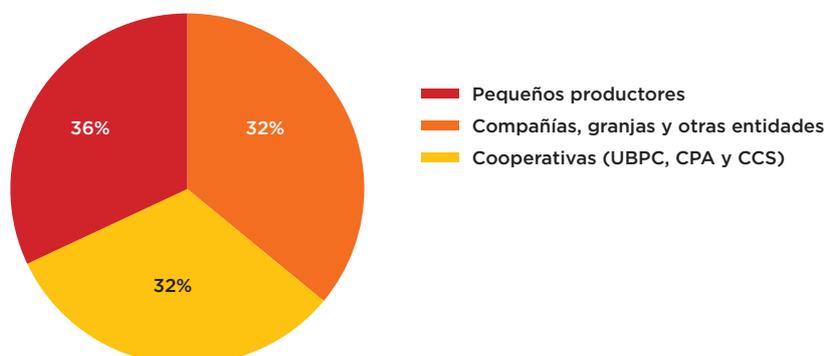
### SECTOR NO ESTATAL EN CUBA (1993-2018)

	<b>TIPO</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<b>TIPO DE TENENCIA</b>
Explotaciones colectivas de tamaño grande, mediano o pequeño dependiendo de los sectores/ actividades.	UBPC	Antiguas granjas estatales  Mucho más pequeñas que las granjas estatales  Imitan el tamaño y patrones de producción familiar de las CPAs en la década de los 90.  Compran herramientas, animales etc.	Usufructo colectivo de la tierra
Explotaciones familiares colectivas	CPA	Asociaciones voluntarias de pequeños productores en cooperativas para compartir producción y tecnología	Asociación voluntaria y entrega de la tierra a la cooperativa
Explotaciones familiares privadas	CCS, pequeños productores individuales/ dispersos y usufructuarios	Arrendatarios, empleados agrarios, aparceros, propietarios que forman una cooperativa para organizar el trabajo agrario y obtener créditos y servicios del Estado. Parcelas para cultivar café, cacao y tabaco, por ejemplo.  Tierras en usufructo a partir de 2008 (Decretos 259, 300 y 358)	Poseen la tierra (tierras privadas) en usufructo bajo unos períodos determinados y condiciones específicas (al menos 10 años hasta la entrada en vigor de los decretos 259 y 300 que especifican mucho más estas condiciones)

Fuente: Funes, 2008; Martin, 2002.

## APÉNDICE II

### ESTRUCTURA PORCENTUAL CON RESPECTO AL ÁREA AGRÍCOLA SEGÚN FORMA DE GESTIÓN



Fuente: cálculos de la autora a partir de ONE, 1993, 2008.

**APÉNDICE III**

TABLA 1 ESTRUCTURA DE LA TIERRA (PORCENTAJE DE SUPERFICIE CULTIVADA) (2007-2017)

<b>CULTIVOS</b>	<b>PEQUEÑOS PRODUCTORES: CCS Y USUFRUCTUARIOS ** 2008</b>	<b>PEQUEÑOS PRODUCTORES: CCS Y USUFRUCTUARIOS ** 2015</b>
Tubérculos y verduras	50.0%	74.6%
Patatas	6.1%	6.3%
Bananas	51.1%	70.7%
Hortalizas	64.1%	72.1%
Tomates	68.0%	83.6%
Arroz	36.0%	64.1%
Maíz	82.0%	86.1%
Guisantes	81.0%	79.6%
Cítricos	15.0%	29.5%
Frutas tropicales	74.0%	81.2%

Fuente: ONEI 2009, 2016.

\* Excluyendo azúcar, parcelas y patios.

\*\* Incluye las CCS y los pequeños productores privados/individuales

La serie de documentos de trabajo del Foro Europa-Cuba sirve para difundir los resultados de la investigación del trabajo en progreso antes de la publicación para fomentar el intercambio de ideas y el debate académico. La inclusión de un artículo en la serie Documentos de trabajo no constituye publicación. Se aplica la licencia CC-BY-NC-SA.



El “Foro Europa-Cuba” es una iniciativa nacida en 2017 compuesta por un consorcio de once instituciones líderes que comparten una consolidada experiencia en investigación sobre asuntos cubanos y las relaciones entre Europa y Cuba, con coordinación del CIDOB, Barcelona. La creación de la Red Jean Monnet Foro Europa-Cuba, co-financiada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, permitirá analizar los procesos de reforma económica, política, social e institucional en curso en la isla, tan necesarios para su mejor inserción global, regional e interregional. <http://www.foroeuropacuba.org/>



**LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL FORO EUROPA CUBA JEAN MONNET NETWORK SON:**

