

Evolución del acceso a tierras en usufructo en Cuba: impactos y limitantes.

Evolution of the access to lands in usufruct in Cuba: impacts and restrictions.

Autores: Niurlys Rodríguez-González¹, Jacques Marzin², Teodoro López-Betancourt², Orestes Cruz-La Paz²

Organismo: Universidad de Holguín¹, Universidad Agraria de La Habana².

E-mail: niurlys@uho.edu.cu

Resumen.

El artículo trata sobre la evolución del acceso a tierras en usufructo para uso agrícola en Cuba. El objetivo fue caracterizar etapas desde colonia española hasta la actualidad. Las fases fueron construidas a partir de la consulta de bibliografías, legislaciones y el intercambio con especialistas de la Oficina de Control de la Tierra de la provincia Holguín y del municipio Báguanos. Con este estudio se contribuye en primer lugar a divulgar elementos sobre la evolución de la entrega de tierras en usufructo, además, tomando como base de análisis la municipalidad baguanense se evidencian potencialidades y limitantes que prevalecen hasta nuestros días. Lo cual hace la temática actual para la acción con usufructuarios de tierras a fin de contribuir con la producción sostenible de esos sistemas productivos.

Palabras clave: usufructo de tierras, impactos, limitantes.

Abstract.

The article has to do with the access to lands in usufruct evolution for agricultural use in Cuba. The objective was to characterize the different stages from the Spanish colony till present times. The phases were determined through consultation of bibliographies, legislations and the dialogue with specialists of Land Control Office, the provincial one and the office belonging to Baguanos Municipality. This study contributes, first, to disclose elements regarding the delivery of lands in usufruct evolution, besides, analyzing the Baguanos municipality situation it was possible to evidence some potentialities and restrictions that prevail up today. That makes the thematic current for the action with lands usufructuary in order to contribute to the sustainable production of those productive systems.

Key words: lands in usufruct, impacts, restrictive

Introducción.

El presente artículo trata sobre la evolución del acceso a la tierra para uso agrícola en Cuba, tiene como objetivo caracterizar etapas desde la colonia española hasta la actualidad, así como evidenciar impactos y limitantes del periodo revolucionario desde la visión de los autores y especialistas del municipio de Báguanos.

El inicio de la repartición de tierras en usufructo para uso agrícola deviene del pasado siglo XVI según afirma Balber (2008) y está presente hasta nuestros días. Se considera importante establecer etapas pre y post la Revolución Cubana en 1959. Diferentes normas y resoluciones han amparado la entrega de tierras en condición de usufructo tanto a personas naturales como jurídicas.

El año 2008 marcó un periodo dinamizador legislativo respecto a la redistribución de tierras al entrar en vigor el decreto ley 259/08, el cual continuó perfeccionándose con la aparición del 300/2012 y posteriormente con el 358/2018 vigente actualmente. Se han entregado más de dos millones de hectáreas a más de 222 000 personas naturales en el país, en la provincia Holguín son más de 18 000 los beneficiados y en esta misma provincia por citar un ejemplo en el municipio de Báguanos ascienden a 3 000 (MINAG 2017).

Sin embargo, nos son significativamente elevados los indicadores productivos porque prevalecen dificultades múltiples. Marzin et al., (2014) considera aún hay incoherencia de los instrumentos de políticas agrícolas con el aprovisionamiento y las inversiones y Nova (2013) asegura es importante la asesoría técnica, sobre todo a los que tienen limitada experiencia para gestionar las fincas. La delimitación de las etapas que enmarcan el usufructo de tierras cubano, como los impactos y limitantes enunciados desde la visión de los autores constituye una pauta para actores del desarrollo agrario interesados en la profundización de la temática.

Método o Metodología.

Para la caracterización de las etapas los autores definieron un periodo anterior a la Revolución Cubana en 1959 y uno posterior a ella (1959 - 2019). Se partió de la revisión de literatura especializada en el tema de algunos autores como: Balber (2008), Echeverría (2013), Nova (2013) y Machín et al., (2016), Arias (2017) y Falcón- Temas (2019). Además, fueron analizadas las disposiciones legales como referentes de consulta: las leyes, los decretos leyes y las resoluciones que han amparado el usufructo de tierras cubano entre 1959 a 2018.

Para profundizar en los impactos y limitantes de las etapas posteriores a 1959 se tomó como base analítica las apreciaciones de especialistas de la Oficina de Control de la Tierra de la Delegación de la Agricultura del municipio de Báguanos en la provincia de

Holguín. La consulta de esos juristas se hizo porque se considera una potencialidad contar con sus vivencias de los procesos legales respecto al usufructo.

Resultados y Discusión.

Etapas que antecedieron al Triunfo de la Revolución en 1959:

Etapa I: La colonia española: Con los descubrimientos de Cristóbal Colón los reyes le autorizaron la repartición de tierras, lo que fue legalizado por Carlos I en 1520. A ese proceso se denominó mercedación de las tierras en Cuba, que consistía en una asignación hecha por el representante legal de la villa que regalaba en nombre de España las tierras quitadas a los indios. Esas tierras eran dadas en usufructo (la propiedad correspondía al rey de España) a través de permisos mediante las ordenanzas de Cáceres para crianza de ganado y para cultivos. El usufructo comienza a regir oficialmente en 1889, amparado por el Código Civil Español en su Título VI, capítulo I (Balber 2008).

Etapa II: La pseudo república: En la primera mitad del siglo XX las tierras fueron dominadas por grandes latifundios con obreros asalariados que las explotaban en condición de usufructo a título de aparceros, arrendatarios, colonos y precaristas. Los latifundios eran ocupados en su mayoría por el cultivo de la caña de azúcar y minoritariamente por el ganado vacuno. Las estadísticas de 1946 muestran que 2336 latifundios eran de terratenientes que poseían el 46 % del total (Machín et al. 2016).

Etapas posteriores a 1959:

Etapa III: Reformas agrarias y legalización de tierras no ociosas (1959 - 1991):

A partir del Triunfo de la Revolución en 1959 se promulgó la primera ley de reforma agraria y en su artículo 34 estableció la prohibición del contrato de usufructo de las tierras obtenidas gratuitamente. Sin embargo, existían ocupantes ilegales posteriores a las dos leyes de reforma agraria (1959 y 1963), lo que condujo a entrega en usufructo.

En 1965 se adoptó la Resolución número 62, en ella el Presidente del entonces Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), legalizó la ocupación de tierras (hasta 26.84 ha) adquiridas mediante compraventa con posterioridad a las leyes de reforma agraria. En 1967 se dictó la Resolución número 16 que concedió a los Delegados del INRA para declarar usufructuarios a los poseedores de tierra que entregaban al estado producciones agrícolas y pecuarias. Por lo que mediante la Resolución 4 de 1970 se decide iniciar un proceso de entrega de tierras que adoptó el nombre de “usufructo” y a las personas beneficiados usufructuarios. Esta Resolución estuvo vigente por corto periodo de tiempo y solo autorizaba hasta el límite de 77.10 ha.

Posteriormente en el año 1984 se dicta, la Resolución número 71 en la que se facultaba a los Delegados Territoriales, previa autorización del Ministro de la Agricultura, para declarar usufructuarios a tenedores ilegales. En 1986 se dicta la Resolución número 283 que derogó la anterior y en sus artículos 3 y 4 regulaba el usufructo, estableció como única obligación por parte del usufructuario explotar la tierra. En 1986 se promulga la Ley número 36 “Ley de Cooperativas Agropecuarias” que en su artículo 24 estableció que la tierra que la cooperativa recibe en usufructo, no integra su patrimonio.

Ante la disminución de importaciones por la desaparición de la Unión Soviética se entregaron tierras en usufructo para lograr un incremento en la producción de alimentos. En 1990 con la Resolución número 289 se autorizó el usufructo a Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA). En correspondencia con esta Resolución se dictó en 2002 la Ley número 95 “Ley de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios”, para el incremento productivo en cooperativas con escasas tierras.

En 1991 se promulgó el Decreto Ley 125 “Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios” (Gaceta Oficial de la República, No. 1. 1991) y su Reglamento la Resolución 24/1991. Este establecía en sus artículos 13 y 14 la entrega de tierras de forma excepcional a personas naturales vinculadas de forma permanente a la agricultura desde fecha anterior al 31 de julio de 1986 y que comercializaran estatalmente.

Tabla 1: Impactos y limitantes en el periodo 1959 – 1991

Principales impactos	Limitantes
Surgen leyes para entrega de tierra en usufructo. Fueron legalizadas las tierras ocupadas.	No se declara la posibilidad de herencia No se permitía construir viviendas.

Fuente: autores, 2019

Etapas IV: entrega de tierras estatales no ociosas en usufructo (1992– 1994):

En 1992 mediante la Resolución 140 se entregaron tierras en usufructo a personas jurídicas administradas por empresas estatales para su autoabastecimiento. En 1993 se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) a través del Decreto Ley 142 y les entregaron el 28 % de la tierra estatal en concepto de usufructo indeterminado. El Ministerio de la Agricultura reglamentó mediante la Resolución 354 de 1993, derogada por la Resolución 688 de 1997, y luego por la Resolución 629 de 2004.

En 1993 se entregaron tierras para el autoconsumo familiar amparada por la Resolución 356. Esta estableció la entrega de tierras a personas naturales con un límite de 0.25 ha. Este movimiento se conoció de los seis cordeles con producciones para autoconsumo.

En ese mismo año se dictó por el Ministro de Agricultura la Resolución 357 que autorizó la entrega de tierras en usufructo para el desarrollo del cultivo del tabaco, debido a los altos precios de este producto en el mercado internacional. Estos usufructuarios fueron beneficiados con créditos e insumos y al caer los precios continuaron produciendo cultivos varios. En 1994 mediante la Resolución 419 del Ministro de la Agricultura, producto a la necesidad de fomentar el café se entregaron tierras en usufructo a personas naturales. Se entregan tierras estatales ociosas a personas jurídicas en 1994 con la Resolución 428. Con ella se autorizó a las UBPC a constituir organopónicos para hortalizas.

Tabla 2: Impactos y limitantes en el periodo 1992 – 1994

Principales impactos	Limitantes
Se logran producciones para el sustento familiar en un periodo crítico Incremento de las áreas sembradas de tabaco, café e incentivos en CUC.	No se declara posibilidad de herencia. Remuneración alta temporal por ser tierras no aptas para café y tabaco.

Fuente: autores, 2019

Etapas V: entrega de tierras estatales ociosas en usufructo (1995 – 2002):

En 1995 se inicia la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo (hasta 13.42) a personas naturales y jurídicas con la Resolución 223/95, las personas naturales poseían fincas productivas y cumplían con entregas al estado. En 1998 por la Resolución 768/98 se entregaron tierras para uso colectivo, algunas eran ociosas y otras en producción como contribución al fortalecimiento de bienes colectivos a las Cooperativas de Créditos y Servicios.

En el año 2000 surge la Resolución 01 /2000 que concedió los patios y parcelas que poseían los habitantes de una casa y que se extendía del límite legal de la vivienda. Se les entregaba el solar (área con potencial para cultivarse y ubicada alrededor de la casa) en concepto de usufructo. A estos beneficiados se les llamó del movimiento de patios y parcelas y podían acceder a un límite de hasta 1000 m. La norma estableció mínimos para la zona urbana 250 m y en lo rural 300 m.

En 2002 Resolución 1 del 6 de enero que derogó los artículos 13 y 14 de la Resolución 24/1991 que había dado la posibilidad de legalizar tierras en usufructo a personas que

de manera estable producían con fecha anterior al 31 de julio de 1986. El motivo de la derogación fue que porque se consideró había transcurrido tiempo suficiente para los trámites.

Tabla 3: Impactos y limitantes en el periodo 1995 – 2002

Principales impactos	Limitantes
Se puso a producir tierras ociosas. Se legalizaron pequeñas áreas que antes eran ocupadas de forma ilegal.	Necesidad de inversión para liberar de marabú y poner a producir las tierras. No se declaró la posibilidad de herencia

Fuente: autores, 2019

Nota: No se tiene información sobre leyes en torno al usufructo de tierras para el periodo 2003 a 2007.

Etapa VI: Entrega masiva de tierras estatales ociosas (2008 - 2018):

En esta etapa la entrega en usufructo se considera como masiva y los decretos leyes surgieron para atenuar una grave ineficiencia productiva en la agricultura y así dar cumpliendo a los Lineamientos definidos en el VI congreso del PCC en Cuba y como política para el reordenamiento económico.

En el 2008 se oficializaron las entregas con el Decreto Ley 259 en fecha 10 de julio. El objetivo fue potenciar la seguridad alimentaria y la apropiación social de los espacios rurales por los nuevos y viejos actores, *tanto individuales como colectivos*. Al hacerse efectiva la aplicación de este decreto hasta 2012 se entregaron 1,5 millones de hectáreas a 157,948 personas naturales (ONEI 2012).

En 2012 surgió el Decreto Ley 300 el 20 de septiembre, con el objetivo de perfeccionar el trabajo a partir de experiencias con el Decreto Ley 259/08. Las cifras estadísticas indican que fueron entregadas 1.9 millones de hectáreas a 287,107 usufructuarios (ONEI 2016). En 2018 se implementó el Decreto Ley 358/2018 a partir del 7 octubre, con el objetivo de continuar perfeccionando las legislaciones y lograr incremento productivo sostenido. No se cuenta con las estadísticas de las áreas disponibles.

Tabla 4: Impactos y limitantes en el periodo 2008 – 2018

Principales impactos	Limitantes
Reducción del potencial de áreas ociosas.	Insuficiente rapidez en la puesta en producción de las tierras.
Incremento productivo de algunos rubros.	Insuficientes insumos agropecuarios disponibles en un mercado mayorista.
Incremento de fuentes de empleo en municipios con mucha agricultura.	Dificultad en la adquisición de créditos, es necesario el respaldo económico.
Construcción de viviendas y bienhechurías, 00a partir de 2012 con Decreto Ley 300.	Dificultades en la comercialización.
Posibilidad de heredar las tierras a partir del Decreto Ley 300/2012.	Limitaciones en comercialización, no venta a terceros.
Ampliación paulatina de la superficie y del periodo de tenencia a 20 años, con el Decreto Ley 358/2018.	Carencia de minindustria en respuesta a exceso de producciones.
	No predomina formación agropecuaria Escasa asesoría técnica especializada

Fuente: autores, 2019

Es de considerar que los incrementos productivos en el país para el período 2009-2017 no han sido significativos afirman Mesa- Lago y González-Corzo (2018). Otros autores como Echevarría (2013) y Nova (2013) argumentan que ha existido lentitud en la puesta en producción de las tierras entregadas, por ejemplo, con el Decreto Ley 259/2008 sólo el 46 % se encontraban en explotación.

Respecto al déficit de insumos, las inversiones, el acceso a créditos y la comercialización, así como en el nivel formativo agronómico de los tenentes de las tierras en usufructo, se han referido autores como: Echevarría (2013) y Nova (2013), Marzin et al., (2014) y Mesa- Lago y González-Corzo (2018). Los autores reflexionan en torno a aspectos vitales del usufructo de tierras como la caracterización de los usufructuarios y el apoyo científico técnico y de prestación de servicios que reciben, los que meritan profundización.

Además, se impone la necesidad de un cambio de enfoque en los actores e instituciones del entorno de los usufructuarios porque el campo agrario es multidisciplinario. Respecto a la asesoría técnica Nova (2013) refería la importancia de

dar especial atención a los usufructuarios, sobre todo a los recién incorporados a labores agropecuarias que no poseen formación agronómica y/o tradición campesina.

También los autores coinciden con que es significativo profundizar en otros aspectos como la pluriactividad como estrategia individual o familiar planteados por Arias y Leyva (2017) y la necesidad de hacer valoraciones respecto al sistema de propiedad de la tierra, el acopio de productos y la aplicación de incentivos (Nova 2013 y Mesa-Lago 2018).

Conclusiones.

Con la caracterización de las etapas que enmarcan la evolución del acceso a la tierra en condición de usufructo para uso agrícola en Cuba, se confirma que la única forma de posesión de tierras en Cuba no ha sido la propiedad.

Aunque han sido múltiples los Decretos Leyes y Resoluciones que han amparado a los usufructuarios posterior a 1959 aún existen limitaciones que amerita una profundización en la toma de decisiones y la acción.

Bibliografía.

Balber, M.A. (2008). La institución del usufructo en el derecho agrario. En Ciencias Sociales (Ed.), Temas de derecho agrario cubano. (pp 386–421)) La Habana.

Decreto-Ley 125/1991, de 30 de enero, de régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios. Disponible en <http://cort.as/-Cvqt>(consultado 18 junio 2019).

Decreto - Ley 259/2018, de 10 de julio, sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo. Disponible en <http://cort.as/-0OyG>(consultado 18 de junio 2019).

Decreto - Ley 300/2012, ob. cit. Disponible en <http://cort.as/-Cvr0>(consultado 18 de junio 2019).

Decreto - Ley358/2018, sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo. Gaceta Oficial de la República de Cuba, extraordinaria, n. 39, 7 de agosto. Disponible en <http://cort.as/-Cx7A>(consultado 18 de junio 2019).

Echavarría, D. (2013). Cuba a paso tortuga. Revista de Negocios del IEEM.2, 80–85.

Machín, B., Roque, A., Rocío, D. & Rosset, P. (2016). Transformaciones de la agricultura cubana. Revista: Biodiversidad, Sustento y Culturas, 90, 21-25.

Marzin, J. The-Ahn, D. & RODRÍGUEZ, N. (2014, junio). Développement des droits d'usage: une alternative à la propriété privée du foncier agricole? Leçons de

Cuba et du Vietnam. Ponencia presentada en evento, Le foncier agricole, usages, tensions et régulations. Lyon, Francia.

Mesa-Lago, C.& González-Corzo, M. (2018). Agrarian Reform and Usufruct Farming in Socialist Cuba: Evaluation, Results and Policy Recommendations. Journal of Economic Policy Reform, 17, 1-31.

Mesa-Lago, C. (2018). Informe: “La economía cubana: situación en 2017-2018 y perspectivas para 2019”. (Cuba Posible). La Habana. Disponible en : <https://cubaposible.com/informe-la-economia-cubana-situacion-2017-2018-perspectivas-2019/>

MINAG : Ministerio de la Agricultura. (2017). Programa de desarrollo del municipio Báguanos. Holguín, Delegación Municipal de Agricultura.

Nova, A. (2013). El modelo agrícola y los lineamientos de la Política Económica y Social en Cuba. Un modelo de la pedagogía de la Educación Técnica y Profesional en Cuba (1^{ra}ed.). La Habana, Ed. Ciencias Sociales.

ONEI: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2012). Tierras en usufructo. (Estadísticas). La Habana.

ONEI: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (2016). Tierras en usufructo. (Estadísticas). La Habana.

Fecha de recibido: 19 mar. 2020

Fecha de aprobado: 13 may. 2020